

EL IMPUESTO SOBRE LA RENTA DE LAS PERSONAS FÍSICAS: REFLEXIONES PARA SU REFORMA

José Félix SANZ SANZ

Universidad Complutense de Madrid y Funcas

Resumen

A pesar de que España aplica uno de los impuestos sobre la renta con mayor progresividad formal del mundo desarrollado, su recaudación y su progresividad efectiva están lejos de ser significativas. Ante la inminente reforma de este impuesto, en este artículo se llama la atención sobre un conjunto de consideraciones teóricas que deberían tenerse en cuenta en el diseño del nuevo IRPF. Con estas premisas en mente, el artículo ofrece una propuesta integral de reforma con el objetivo de hacer del IRPF un impuesto recaudador, eficiente y redistributivo.

Palabras clave: impuesto personal sobre la renta, reforma fiscal.

Abstract

Spain levies one of the most progressive personal income taxes in the developed world. In spite of it, its revenue is scarce and its effective progressivity is far from being significant. Due to the imminence of a tax reform, this paper focuses attention on some theoretical matters that should be taken into consideration in the design of the prospective tax. Bearing these premises in mind, a tax reform proposal is delivered in order to get a personal income tax which is efficient, redistributive and with a powerful revenue capacity.

Key words: personal income tax, tax reform.

JEL classification: H20.

I. INTRODUCCIÓN

EL impuesto sobre la renta de las personas físicas (IRPF) es, sin duda, uno de los principales impuestos de nuestro sistema fiscal. Su relevancia se manifiesta en el ámbito recaudatorio, distributivo y asignativo. Importancia que se refuerza en el panorama fiscal español por dos consideraciones adicionales: la alta visibilidad con que es percibido por los contribuyentes y la influencia que ejerce sobre el sistema de financiación autonómica. No obstante, tras tres décadas y media de existencia en el esqueleto tributario nacional, el IRPF acumula pasivos importantes que denotan un agotamiento de su diseño y estructura actuales. Este cuestionamiento se apoya principalmente en su baja eficacia recaudatoria, sus elevados costes de eficiencia y la reducida capacidad redistributiva con que es percibido por la sociedad española. Es decir, el IRPF en los albores de 2014 cosecha fracasos significativos en los tres frentes fundamentales del impuesto: el recaudatorio, el asignativo y el distributivo. Esta situación es la responsable de que el IRPF sea hoy un impuesto altamente cuestionado y que exista una demanda social para acometer una profunda revisión de su estructura. En este contexto, este artículo presenta algunas notas valorativas que pueden iluminar su inminente e inaplazable reforma, y al final propone un conjunto de cambios encaminados a aumentar su poder recaudatorio, reducir sus ineficiencias y preservar su potencial redistributivo.

La estructura del artículo es la siguiente. La sección II analiza el dilema recaudatorio del IRPF espa-

ñol, dejando constancia de que, a pesar de tener una estructura de tipos muy progresiva, su rendimiento recaudatorio es relativamente escaso. En la sección III se llama la atención sobre tres consideraciones que no pueden pasarse por alto a la hora de diseñar el IRPF; en concreto, la necesidad de distinguir entre tipo impositivo medio y marginal, la incidencia del IRPF en la recaudación de los impuestos sobre el consumo y, por último, el impacto del ciclo económico y del comportamiento de los agentes sobre la capacidad recaudatoria del IRPF. La sección IV recorre los avances más recientes desarrollados por la teoría económica para medir los costes de eficiencia que generan los impuestos sobre la renta personal. En la sección V se llama la atención sobre la importancia de los costes de administración y cumplimiento, cuya incidencia en el diseño óptimo de los impuestos suele ser obviada. Finalmente, la sección VI recoge una propuesta de reforma cuya simulación sobre los microdatos del panel de IRPF del Instituto de Estudios Fiscales se confirma como una propuesta viable que cumple con el objetivo de hacer del IRPF un impuesto recaudador, eficiente y respetuoso con el criterio redistributivo.

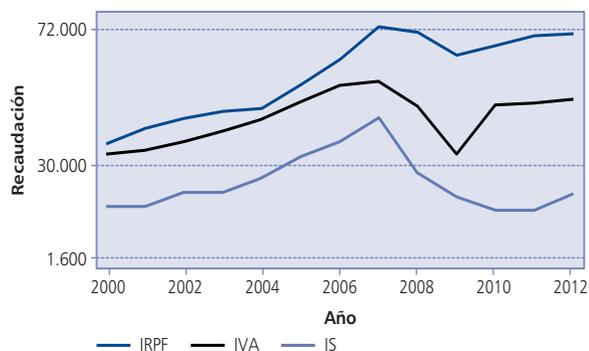
II. EL DILEMA RECAUDATORIO DEL IRPF EN CONTEXTO

Si los paradigmas normativos de la Hacienda Pública que rigieron en los años setenta y ochenta fueron, respectivamente, la redistribución y la eficiencia, el objetivo prioritario declarado por la Ha-

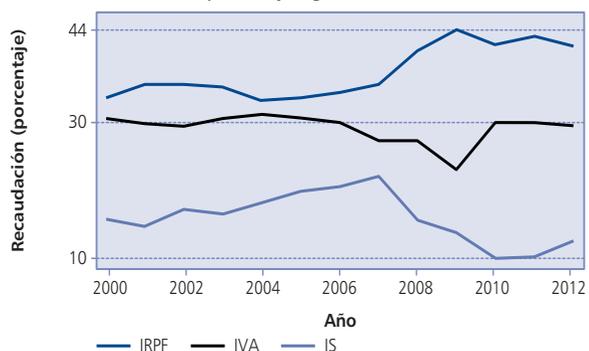
cienda Pública española de hoy ha pasado a ser el recaudatorio (la suficiencia). El gráfico 1 muestra la evolución de la recaudación por IRPF, IS e IVA entre 2000 y 2012. Como puede observarse, de estas tres figuras impositivas, el IRPF es el impuesto que sistemáticamente genera la mayor recaudación, tanto si se mide en términos absolutos como si se hace en términos relativos de PIB y de recaudación impositi-

**GRÁFICO 1
RECAUDACIÓN POR IRPF EN ESPAÑA**

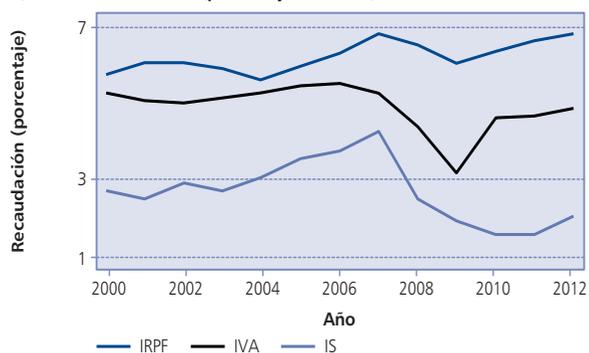
A) Recaudación (millones de euros)



B) Recaudación relativa (porcentaje ingresos tributarios)



C) Recaudación relativa (porcentaje sobre PIB)



Fuente: Agencia Tributaria.

CUADRO N.º 1

**INCREMENTO DE TIPOS MARGINALES APROBADOS
POR EL REAL DECRETO-LEY 20/2011 (*) (EN PORCENTAJE)**

BASE LIQUIDABLE GENERAL			
Tramos de base liquidable	Tipo marginal 2011	Tipo marginal 2012	Δ tipo marginal 2011-2012
0-17.707,20	24	24,75	3,13
17.707,20-33.007,20	28	30	7,14
33.007,20-53.407,20	37	40	8,11
53.407,20-120.000	43	47	9,30
120.000-175.000	44	49	11,36
175.000-300.000	45	51	13,33
> 300.000	45	52	15,56

BASE LIQUIDABLE AHORRO			
Tramos de base liquidable	Tipo marginal 2011	Tipo marginal 2012	Δ tipo marginal 2011-2012
0-6.000	19	21	10,52
6.000-24.000	21	25	19,05
> 24.000	21	27	28,57

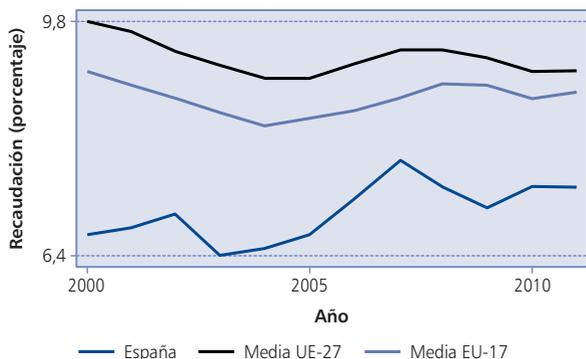
Nota: (*) Se recoge solo la subida aprobada por el Real Decreto-ley 20/2011 que afecta solo a las tarifas del Estado. Junto a esta subida de tipos marginales, las comunidades autónomas han aprobado modificaciones adicionales que han supuesto en algunas regiones españolas tipos marginales superiores a los recogidos en esta tabla básica. La subida aprobada por el Real Decreto-ley estará en vigor al menos en tres ejercicios fiscales: 2012, 2013 y 2014.

va. No obstante, desde el estallido de la crisis, y a pesar de la significativa subida de tipos marginales aprobada a finales de 2011 (cuadro n.º 1), la recaudación por IRPF en 2013 (65.265 millones de euros hasta noviembre, incluido el nuevo impuesto sobre loterías) está lejos de alcanzar los niveles de recaudación de 2007 (72.614 millones de euros), año a partir del cual se inició la actual crisis económica.

Esta debilidad recaudatoria es uno de los principales escollos a los que se enfrenta la autoridad tributaria, en buena medida por el fuerte deterioro que, simultáneamente a la caída de recaudación del impuesto, han sufrido las cuentas públicas nacionales por el desbordamiento del déficit y el endeudamiento públicos. La ineficacia recaudatoria del IRPF español se hace aún más patente al comparar su recaudación con la obtenida en otros países con similitudes económicas. El gráfico 2 evidencia la existencia de un gap permanente entre la presión fiscal media por IRPF en España y la existente en otros países, tanto europeos (UE-27 y UE-17) como de otras latitudes (OCDE). Sin embargo, tomando como referencia el año 2013, esta limitación recaudatoria de la que hace gala el IRPF español no se debe a que España tenga tipos impositivos bajos. En realidad ocurre todo lo contrario, la progresividad formal del

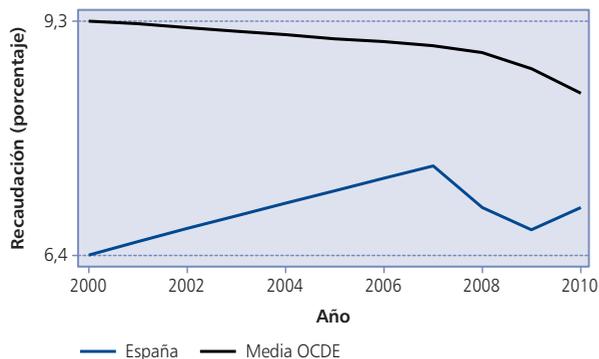
**GRÁFICO 2
COMPARACIÓN DE LA PRESIÓN FISCAL POR IRPF
EN ESPAÑA, UNIÓN EUROPEA Y OCDE**

A) Recaudación IRPF (porcentaje sobre PIB)



Fuente: Eurostat.

B) Recaudación IRPF (porcentaje sobre PIB)

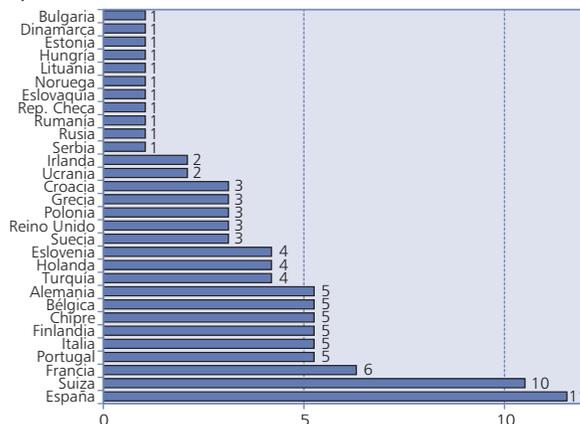


Fuente: OCDE.

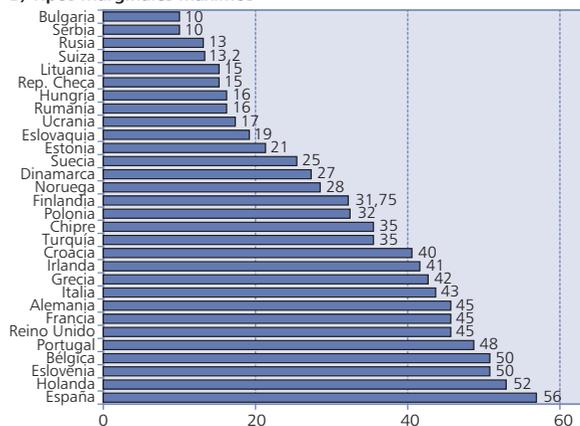
IRPF español está entre las más altas de los países europeos. Como se recoge en el gráfico 3, en 2013, de los 30 países europeos referenciados, España es el país que aplica el IRPF con más tramos en sus tarifas, los tipos marginales máximos más elevados y cuyos tipos marginales mínimos, aquellos que gravan a los contribuyentes más pobres, se encuentran, conjuntamente con Bélgica y Noruega, entre los más altos (1). Esta fuerte progresividad formal del IRPF español se evidencia aún más si tenemos en cuenta que, según el *European Tax Handbook* en su edición de 2013, de los 30 países europeos considerados, el 40 por 100 disponía de impuestos sobre la renta lineales, el 70 por 100 de los países presentaba tarifas impositivas de tres o menos tramos, el tipo marginal máximo medio

**GRÁFICO 3
COMPARACIÓN DE NÚMERO DE TRAMOS, TIPOS MARGINALES MÁXIMOS Y TIPOS MARGINALES MÍNIMOS EN 2013 EN LOS 30 PRINCIPALES EUROPEOS (EUROPEAN TAX HANDBOOK)**

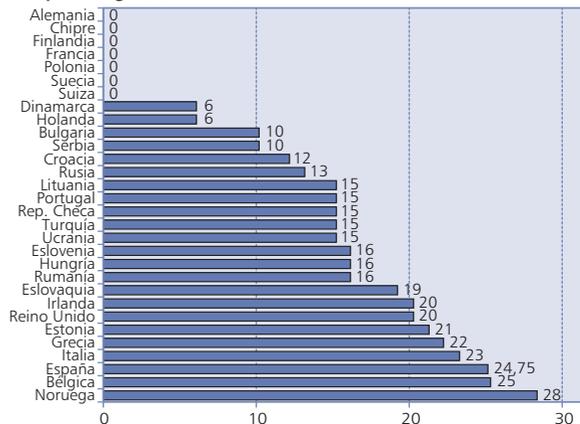
A) Tramos en tarifa



B) Tipos marginales máximos



C) Tipos marginales mínimos



era del 30 por 100, la media del tipo marginal mínimo alcanzaba el 13 por 100 y la media aritmética de los tramos de las tarifas de IRPF que aplicaban esos 30 países era de 3 (2).

En definitiva, aplicar el IRPF con los tipos marginales más altos de toda Europa no parece haber servido de mucho para corregir la incapacidad recaudatoria que manifiesta el impuesto español. Es más, como veremos en la sección siguiente, esta elevada carga marginal, lejos de haber sido la solución, puede haberse erigido como una de las principales causas del problema recaudatorio.

Por otro lado, es importante hacer notar que, como ilustra el gráfico 2, la ineficacia recaudatoria relativa del IRPF español se remonta a antes del inicio de la crisis económica. Es decir, aunque es posible que la crisis iniciada a partir de 2008 haya podido hacer más evidente la incapacidad de recaudar de este impuesto, esta insuficiencia recaudatoria se revela como un mal endémico previo. En otras palabras, la crisis iniciada en 2008 no puede esgrimirse como «el factor» explicativo de la insuficiencia recaudatoria que presenta el IRPF en la actualidad. El origen de esta insuficiencia recaudatoria tiene una naturaleza eminentemente estructural, cuyas múltiples causas se intrincan además de en un diseño deficiente de la estructura del impuesto, en una baja calidad institucional del sector público y del sistema político y en la propia idiosincrasia socioeconómica española en relación a cómo entender «lo público». Asimismo, no debemos olvidar que los males que presenta el IRPF español en 2014 se han forjado en un proceso acumulativo de reformas, que lejos de fundamentarse en la racionalidad económica, en la mayoría de las ocasiones se han guiado por las reglas del mercado político. Es decir, en el diseño del impuesto la argumentación política ha pesado más que el criterio técnico derivado del análisis económico concienzudo. Este desprecio por el análisis riguroso de las reformas impositivas es una de las razones por las que el actual IRPF adolece de los problemas que hemos comentado.

Junto al uso político del IRPF, a lo largo de sus treinta y cinco años de vida hemos asistido a un cambio en su filosofía inspiradora. Mientras que en su nacimiento, allá por el año 1978, el impuesto se entendió fundamentalmente como un instrumento para recaudar y redistribuir renta, a medida que se fue consolidando en el cuadro tributario español el IRPF pasó a entenderse como un impuesto «multiusos» que debía atender a cualquier iniciativa política, por heterogénea e impropia que esta fuese. De este modo, el IRPF ha ido incorporando multitud de ele-

mentos en su estructura con la aparente pretensión de resolver un amplio espectro de consideraciones socioeconómicas: vivienda, transferencias, políticas sociales, políticas de fomento del empleo, políticas de desarrollo o políticas familiares, entre otras. Es decir, el IRPF hoy es entendido por los interlocutores políticos como un «cajón de sastre» que debe dar solución al total de los problemas económicos o sociales susceptibles de aflorar en las sociedades modernas. Evidentemente, bajo este nuevo paradigma, no debiera sorprender que la capacidad recaudatoria del IRPF se haya visto erosionada de manera significativa y que se haya concluido en un impuesto de diseño errático y objetivos confusos.

III. ALGUNAS CONSIDERACIONES PREVIAS PARA UN DISEÑO COHERENTE DEL IRPF

Es probable que el IRPF sea, de todos los impuestos que conforman un sistema tributario moderno, el más complicado de diseñar. Esta dificultad se explica por la multiplicidad de funciones que de él se esperan y por las variadas interrelaciones que existen entre los distintos elementos que conforman su estructura. Con objeto de iluminar algunas consideraciones que normalmente no se explicitan, a continuación se llama la atención sobre tres aspectos importantes para el diseño del impuesto: la distinción entre carga fiscal marginal y media, la influencia del IRPF en la recaudación que se obtiene de los impuestos sobre el consumo y, por último, el efecto del ciclo económico y del comportamiento de los agentes económicos sobre la recaudación y eficiencia del impuesto. Como veremos, estas tres consideraciones inciden simultáneamente en la capacidad recaudatoria del impuesto, en su función redistributiva y en su incidencia asignativa.

1. El concepto de tipo impositivo

Identificar tipos impositivos elevados con alta recaudación es un mito que debe ser desmentido con determinación. En este sentido, es importante observar que en todo impuesto, sobre todo en los de naturaleza progresiva como el IRPF, deben distinguirse al menos dos nociones de tipo impositivo: el tipo marginal y el tipo medio. El primero de ellos es el responsable de los costes de eficiencia del impuesto, es decir de las distorsiones que el impuesto genera en la conducta de los contribuyentes. El segundo, el tipo medio, informa de la verdadera capacidad recaudatoria del impuesto y de su progresividad. Desafortunadamente, la no distinción

entre estas dos nociones de imposición ha sido un grave error que está en el origen de muchos de los problemas que presenta nuestro IRPF actual.

La distinción conceptual entre tipo marginal y medio es fundamental puesto que indica que el poder recaudatorio y redistributivo del IRPF es, en buena medida, independiente de su capacidad distorsionante. Dicho de otro modo, desde un punto de vista técnico, diseñar impuestos recaudadores no exige tener que establecer estructuras impositivas fuertemente ineficientes. En este sentido, si la pretensión del legislador es incidir en la recaudación del impuesto o en su progresividad, su atención debería centrarse en alterar el tipo medio y no el tipo marginal. Por ello, sorprende que aún hoy se implementen reformas impositivas que pretenden aumentar la recaudación a través de subidas de los tipos marginales. Ejemplo paradigmático de esta clase de iniciativas legislativas es el Real Decreto Ley 20/2011. A pesar de la severa subida de tipos marginales que supuso (cuadro n.º 1), la ganancia recaudatoria generada en 2012, primer año de su aplicación, fue de tan solo 815 millones de euros, cantidad muy inferior a los 5.400 millones estimados por el Gobierno el día de su aprobación (3). Sin duda, no distinguir nocionalmente entre tipo marginal y tipo medio puede llevar al legislador a cometer errores que concluyan en una estructura tan ineficiente y poco rentable a nivel recaudatorio como la existente hoy en nuestro país. Como se ilustra en el cuadro n.º 2, en función de la magnitud de los tipos medios y marginales se pueden distinguir cuatro estructuras básicas de impuesto:

1. Impuestos muy recaudadores y muy distorsionantes (primer cuadrante izquierdo).

2. Impuestos muy recaudadores y poco distorsionantes (segundo cuadrante izquierdo).

3. Impuestos poco recaudadores y poco distorsionantes (segundo cuadrante derecho).

4. Impuestos poco recaudadores y muy distorsionantes (primer cuadrante derecho).

Desafortunadamente, como se ha hecho evidente en las páginas precedentes, el IRPF vigente en España encaja en esta última categoría, que se corresponde con el peor de los mundos posibles.

No obstante, esto no quiere decir que subir los tipos marginales no tenga incidencia sobre los tipos medios sino que, de todos los modos posibles de influir en el tipo medio, la subida de los tipos marginales es la forma más costosa e ineficaz de conseguirlo. Circunstancia que no se produce si la alteración de los tipos medios se realiza a través de cambios en otros elementos estructurales del impuesto, como pueden ser los vinculados a la definición de la base liquidable o la cuota líquida.

Una forma de constatar esta realidad es por medio del cálculo de la elasticidad tipo medio-tipo marginal, que computa el cambio relativo que se produce en el tipo medio ante una variación del 1 por 100 en el tipo marginal. Utilizando el panel de IRPF del Instituto de Estudios Fiscales asimilado al ejercicio 2012 y las funciones impositivas desarrolladas en Sanz (2013a), la tercera columna del cuadro n.º 3 resume las elasticidades tipo medio-tipo marginal de la base liquidable general del IRPF vigente actualmente en España. Como puede verse, la respuesta de los tipos medios a los tipos margi-

CUADRO N.º 2

CLASES DE IRPF EN FUNCIÓN DE SU ESTRUCTURA DE TIPOS MEDIOS Y MARGINALES

		PODER RECAUDATORIO	
		Alto	Bajo
COSTES DE EFICIENCIA	Alto	tipos marginales altos + tipos medios altos	tipos marginales altos + tipos medios bajos
		tipos marginales bajos + tipos medios altos	tipos marginales bajos + tipos medios bajos
	Bajo	tipos marginales altos + tipos medios altos	tipos marginales altos + tipos medios bajos
		tipos marginales bajos + tipos medios altos	tipos marginales bajos + tipos medios bajos

Fuente: José Félix Sanz-Sanz (2013).

CUADRO N.º 3

ELASTICIDADES TIPO MEDIO-TIPO MARGINAL ASOCIADAS A LA TARIFA DE LA BASE LIQUIDABLE GENERAL DEL IRPF VIGENTE EN 2012

Tramos de base liquidable	Δt_{mg} 2011-2012 (porcentaje)	$\eta_{tme, tmg}$	Δ recaudación (porcentaje sobre total)
0-17.707,20	3,13	0,3332	35,21
17.707,20-33.007,20 ...	7,14	0,1768	42,71
33.007,20-53.407,20 ...	8,11	0,0460	12,62
53.407,20-120.000	9,30	0,0105	3,31
120.000-175.000	11,36	0,0029	1,12
175.000-300.000	13,33	0,0102	5,03
> 300.000	15,56		

Fuente: Cálculo del autor a partir de la simulación del Real Decreto Ley 20/2011.

nales es inelástica y reducida, fluctuando desde el 0,33 del primer tipo marginal al 0,01 del tipo marginal correspondiente al último tramo de la tarifa. Estas reducidas elasticidades son consistentes con el escaso rendimiento recaudatorio generado por el Real Decreto Ley 20/2011. La última columna del cuadro reporta los porcentajes de la recaudación generada en 2012 por la referida normativa. En concreto, el 78 por 100 (35,21 + 42,71 por 100) de esa ganancia recaudatoria se explica exclusivamente por la subida de los dos tipos marginales iniciales, porcentaje que alcanza el 92 por 100 si incorporamos el incremento del tercer tipo marginal. Los incrementos de más de dos dígitos que sufrieron los tipos marginales a partir de 53.407,20 euros de base liquidable solo aportaron el 9 por 100 del incremento recaudatorio generado por el Real Decreto (4). En definitiva, el fracaso recaudatorio del Real Decreto Ley 20/2011 reside en fundamentar esa pretendida subida en una elevación de los tipos marginales.

2. El impacto del IRPF sobre la recaudación en los impuestos sobre el consumo

Un efecto de segunda ronda que no debe pasarse por alto a la hora de analizar el IRPF es el de su impacto sobre la recaudación de los impuestos sobre el consumo. Normalmente esta es una cuestión que, a pesar de su relevancia, no se le suele prestar ninguna atención. Como resaltan Creedy y Gemmell (2006, capítulo 3), debe tenerse en cuenta que, dado que el IRPF reduce la renta disponible de los hogares, este tendrá una incidencia no despreciable sobre la recaudación de los impuestos que recaen sobre el consumo. Una forma de cuantificar este impacto es a través del cómputo de la elasticidad de la recaudación de los impuestos sobre el consumo a la renta disponible después del IRPF. Una estimación de esta elasticidad para el caso español se puede encontrar en Sanz *et al.* (2013c), quienes usando técnicas de microsimulación determinan un valor para dicha elasticidad de 0,7 (5).

3. El ciclo económico y el comportamiento reactivo de los contribuyentes: dos causas que explican por qué cambia la recaudación del IRPF

Dos de los factores que inciden de modo más determinante en la recaudación generada por el IRPF son:

1. El impacto del ciclo económico sobre la renta bruta de los hogares.

2. El cambio de comportamiento de los contribuyentes ante el impuesto.

El primero de estos factores se identifica con la elasticidad de la recaudación a los cambios en el valor del hecho imponible inducidos por el ciclo económico. Es decir, se trata de la cuantificación, *ceteris paribus*, de los cambios recaudatorios endógenos del impuesto (aquellos que se producen de manera automática a pesar de que no se modifiquen los elementos estructurales del mismo). Por su parte, el segundo factor se vincula al impacto recaudatorio generado por las alteraciones en el comportamiento de los contribuyentes. Es decir, este segundo factor reconoce que los cambios normativos son susceptibles de modificar la conducta de los agentes económicos y, por ende, alterar la magnitud de la base liquidable declarada y la cuota líquida pagada en el impuesto. Ambos factores, ciclo y comportamiento, son fenómenos autónomos susceptibles de producirse simultáneamente, por lo que la recaudación del IRPF observada en un momento concreto del tiempo es consecuencia de la acción concurrente de ambos factores.

Como señalan Creedy y Sanz (2010), el verdadero impacto del ciclo económico sobre la recaudación del IRPF debe medirse a través de la elasticidad

CUADRO N.º 4

ELASTICIDADES DE LA RECAUDACIÓN DEL IRPF PARA EL TOTAL NACIONAL Y POR COMUNIDADES AUTÓNOMAS

	Respecto a la base liquidable	Respecto a la renta bruta
Total	2,0732	1,3516
Andalucía	2,2403	1,2231
Aragón	2,1577	1,3266
Asturias	2,1926	1,4369
Baleares	2,0425	1,3282
Canarias	2,1566	1,3235
Cantabria	2,1645	1,3164
Castilla y León	2,2493	1,2051
Castilla-La Mancha	2,3570	1,2842
Cataluña	1,9944	1,3668
Valencia	2,1714	1,3026
Extremadura	2,3600	1,0762
Galicia	2,1924	1,1985
Madrid	1,8614	1,5057
Murcia	2,2954	1,3189
Rioja, La	2,1905	1,3665

Fuente: Creedy y Sanz (2010).

de la recaudación a la renta bruta de los hogares. Sin embargo, por razones de simplicidad se suele utilizar la elasticidad de la recaudación a la base liquidable, en parte por coincidir esta con la famosa medida de progresión de la carga propuesta por Musgrave y Thin (1948). Dado que Creedy y Sanz (2010) han evidenciado para el caso de España que la elasticidad de la recaudación a la renta bruta es significativamente inferior que la que produce los cambios de base liquidable, el uso de la medida tradicional puede provocar una significativa sobreestimación del efecto del ciclo sobre el rendimiento recaudatorio del impuesto español. Por otro lado, como se ilustra en el cuadro n.º 4, a tenor de los cálculos realizados por Creedy y Sanz es importante señalar que la variación de recaudación del IRPF por el ciclo variará en función de la región, no solo porque las comunidades autónomas hagan uso de su capacidad normativa sino por las diferencias regionales en la distribución de la renta.

IV. LOS COSTES DE EFICIENCIA GENERADOS POR EL IRPF: UN PASEO POR LOS ÚLTIMOS AVANCES DE LA TEORÍA ECONÓMICA

Hasta mediados de los años 1990, la mayoría de los estudios (que hoy podemos llamar de primera generación) centraban el análisis de eficiencia del IRPF en el efecto generado sobre la oferta laboral. Sin embargo, a partir de las aportaciones pioneras de Feldstein (1995 y 1999) se abrió una nueva y fructífera línea de investigación que sostiene que esta forma tradicional de cuantificar los costes de eficiencia era incompleta y limitada. Dos eran las razones esgrimidas. La primera, que esa aproximación tradicional no analizaba todas las dimensiones de la oferta laboral susceptibles de verse afectadas por el impuesto. La segunda, que obviaba el efecto del impuesto sobre otras dimensiones relevantes del contribuyente más allá de la estrictamente laboral (como la de ahorrador, tomador de riesgos o elusor y evasor de impuestos).

Como solución, Feldstein (1995) propuso una metodología alternativa basada en la elasticidad de la base liquidable respecto al tipo marginal neto del impuesto, $\eta_{BL,(1-\tau)}$ (*EBL* a partir de ahora). Esta elasticidad tiene la peculiaridad de capturar todas las respuestas potenciales del contribuyente, erigiéndose por tanto en un indicador más robusto y fiable de las distorsiones generadas. En otras palabras, lo que Feldstein sugirió es que, en lugar de modelizar separadamente cada uno de los ámbitos económicos

susceptibles de ser distorsionados por el impuesto (enfoque estructural), lo más acertado era capturar todas las fuentes de distorsión a través de una única elasticidad, aglutinadora de todas las ineficiencias generadas por el impuesto sobre el comportamiento económico del contribuyente (enfoque reducido). Con este espíritu, Feldstein (1995 y 1999) sugirió que el exceso de gravamen (*EG*) inducido por el impuesto debería calcularse a partir de la *EBL* tal y como se recoge en [1]:

$$EG = 0,5 \cdot \frac{\tau^2}{(1-\tau)} \cdot \eta_{BL,(1-\tau)} \cdot BL \quad [1]$$

donde *BL* representa la base liquidable del impuesto y τ el tipo marginal máximo al que se enfrenta el contribuyente. La ecuación [1] permite extraer importantes enseñanzas:

1. Los costes de eficiencia son crecientes con los tipos marginales y lo son más que proporcionalmente. Es decir, los incrementos de tipos marginales son más distorsionantes cuanto mayor es el tipo marginal del que se parte.
2. Los costes de eficiencia crecen con la magnitud de la base liquidable. Por tanto, impuestos, como el IRPF, que tengan hechos impositivos amplios serán más distorsionantes que aquellos que definan hechos impositivos más estrechos.
3. Los costes de eficiencia crecen con la reactividad de los contribuyentes. Cuanto mayor es la elasticidad con la que las bases liquidables responden a los tipos marginales (*EBL*), mayor es el desperdicio económico generado por el impuesto.

Esta aportación seminal de Feldstein abrió una nueva línea de investigación que en la actualidad está en franca expansión. Slemrod (1994, 1995 y 2001), Gieritz (2004) y Saez *et al.* (2012) ofrecen revisiones exhaustivas de la producción científica en este ámbito. En Sanz *et al.* (2013a) se resume una selección de los principales artículos empíricos en donde se estiman valores de *EBL* para distintos países, diferentes tipos de reformas impositivas y metodologías econométricas alternativas. En general, esta literatura concluye que los costes de eficiencia generados por los impuestos sobre la renta personal son superiores a los costes que se estimaban en los años setenta y ochenta, cuando solo se tenían en cuenta las distorsiones sobre la oferta laboral. Aunque no existe un acuerdo generalizado sobre el valor de esta elasticidad, en general la literatura empírica disponible permite establecer un rango razonable

que se movería, dependiendo del país y la noción de renta utilizada, entre 0,20 y 1. Para el caso de España, la evidencia empírica es relativamente reducida y obsoleta (Badenes, 2001; Díaz, 2004; Sanmartín, 2007 y Onrubia y Sanz, 2009). No obstante, los recientes trabajos de Sanz *et al.* (2012), Arrazola y Hevia (2014) y Arrazola *et al.* (2013) han aportado evidencias de la reactividad de los contribuyentes

españoles. En este sentido, este último estudio de Arrazola *et al.* (2013), que emplea datos de 2006 y 2007 del Panel de Declarantes de IRPF de la Agencia Tributaria, estima la elasticidad de la renta bruta declarada (*ERBD*) ante cambios en los tipos marginales. Sus resultados confirman que, ante las modificaciones impositivas, los contribuyentes españoles alteran sus decisiones económicas y además lo hacen en una magnitud considerable. En concreto, el valor medio estimado para el conjunto de la economía española de la *ERBD* es 1,541. No obstante, estos autores han encontrado evidencia de una considerable heterogeneidad en dicha elasticidad en función de las características de los individuos. En concreto, como ilustra el cuadro n.º 5, se constata que mayores niveles de renta suponen en media mayor elasticidad. También parecen tener mayor sensibilidad los individuos de más edad, las mujeres, los contribuyentes que no obtienen mayoritariamente su renta del trabajo, los autónomos y los que presentan declaración individual frente a conjunta. Asimismo, se constata que, en general, los contribuyentes que residen en comunidades más ricas (Madrid, Cataluña o Valencia) presentan mayor sensibilidad que aquellos que residen en regiones menos ricas (Ceuta y Melilla, Extremadura o las dos Castillas). En nuestras simulaciones de reforma utilizaremos estas elasticidades. El cómputo de [1] sobre los más de 19 millones de declaraciones presentadas en 2012 permite concluir que, frente a los escasos 815 millones de euros adicionales de recaudación generados por el Real Decreto Ley 20/2011, sus costes de eficiencia ascendieron a 3.000 millones de euros anuales, lo que significa un coste de eficiencia medio por declaración y año de 160 euros. Es decir, se confirma la ineficacia de este cambio normativo para cumplir su principal objetivo: aumentar la recaudación de modo eficiente.

CUADRO N.º 5

**ELASTICIDADES DE LA RENTA BRUTA DECLARADA EN EL IRPF
A CAMBIOS DEL TIPO MARGINAL**

Modelo básico	1,541
Niveles de renta	
Primer cuartil	0,664
Segundo cuartil	1,002
Tercer cuartil	1,364
Cuarto cuartil	2,717
Comunidades autónomas	
Andalucía	1,453
Asturias	1,304
Baleares	1,597
Canarias	1,396
Cantabria	1,192
Castilla-La Mancha	1,276
Castilla y León	1,285
Cataluña	1,700
Extremadura	1,267
Galicia	1,435
Madrid	1,641
Murcia	1,807
Rioja, La	1,473
Valencia	1,722
Ceuta y Melilla	0,818
Edad	
Menos de 35	1,118
Entre 36 y 55	1,654
Entre 56 y 65	1,590
Más de 65	1,588
Fuente principal	
Trabajo	0,524
Otras	1,548
Sexo	
Hombre	1,510
Mujer	1,598
Autónomo	
Autónomo	1,632
Otros	1,501
Tipo declaración	
Individual	1,582
Conjunta	1,450

Fuente: Arrazola y Hevia (2014).

1. Vínculos entre recaudación y costes de eficiencia en el IRPF

Es evidente que en el contexto económico actual, caracterizado por un fuerte deterioro de las cuentas públicas, el impacto recaudatorio de las reformas impositivas inquieta y preocupa a las autoridades económicas. Por ello, otro de los interrogantes que debería encontrar respuesta antes de hacer prescripciones de reforma impositiva es si estas distorsiones impositivas tienen consecuencias recaudatorias. Ante este interrogante la investigación económica es tajante: las distorsiones impositivas erosionan la capacidad recaudatoria de los impuestos. Este vínculo entre ineficiencia y recaudación se debe a la

endogeneidad existente entre bases liquidables declaradas y tipos marginales, que hace que el tamaño de las bases liquidables, en mayor o menor medida, esté determinado por la magnitud de los tipos marginales. Es decir, la *EBL*, aparte de ser un *input* imprescindible para cuantificar los costes de eficiencia, se erige también como un ingrediente irrenunciable para conocer el impacto recaudatorio de las reformas impositivas. Este hecho ha sido ratificado por el trabajo aplicado reciente (Feldstein, 1995; Goolsbee, 1999; Hall, 1999; Saez, 2004; Giertz, 2009; Creedy, 2011; Creedy y Gemmell, 2011 y 2012; Sanz, 2013a). En general, esta literatura, bautizada con el nombre de *New Tax Responsiveness*, concluye que, dada la endogeneidad que existe entre tipo marginal y base liquidable, las modificaciones de tipo marginal, además del efecto directo que producen sobre la recaudación, generan un efecto recaudatorio adicional indirecto por el efecto que produce en el tamaño de la base liquidable declarada. La ecuación [2] recoge en forma de elasticidad ambos efectos (6).

$$\eta_{R,\tau} = \eta'_{R,\tau} + \eta'_{R,BL} \cdot \eta_{BL,\tau} \quad [2]$$

donde *R* denota recaudación y τ tipo marginal. El primer sumando del lado derecho de [2] recoge lo que la literatura denomina el «efecto tipo» o «efecto mecánico», y el segundo sumando identifica el «efecto comportamiento». En Creedy (2011) y Creedy y Gemmell (2011) se concluye que la magnitud del efecto comportamiento (*EC*) puede expresarse como:

$$EC = - \left(\frac{BL}{BL - \sum_{j=1}^k a_j \cdot \left(\frac{\tau_j - \tau_{j-1}}{\tau_k} \right)} \right) \cdot \frac{\tau_k}{1 - \tau_k} \cdot \eta_{BL,(1-\tau_k)} \quad [3]$$

donde a_j y τ_j son, respectivamente, el umbral inferior y el tipo marginal del tramo *j* de la tarifa del impuesto, y τ_k es el tipo marginal máximo al que se enfrenta el contribuyente. El sumatorio que aparece en el denominador del primer factor se conoce como «umbral efectivo», cuyo valor, como puede observarse, depende del diseño de la tarifa impositiva. En este sentido, diferentes autores (Giertz, 2009; Creedy, 2011; Saez *et al.*, 2012) han llamado la atención sobre un interesante resultado: el valor absoluto de [3] coincide además con la variación del exceso de gravamen que produce una reforma impositiva. Dicho de otro modo, la variación en los costes de eficiencia que genera una reforma impositiva es igual a la pérdida de recaudación asociada a las distorsiones que se generan en la conducta del

contribuyente. Por tanto, a partir de [3] se puede concluir que:

1. Los costes de eficiencia y las variaciones de recaudación asociadas a cambios de tipo marginal son dos caras de una misma moneda. Ambas dependen tanto de la conducta reactiva del contribuyente, resumida en $\eta_{BL,(1-\tau_k)}$, como de los elementos estructurales del impuesto (por ejemplo, número y amplitud de tramos de tarifa y magnitud de tipos marginales).
2. Cuanto más «elásticos» sean los contribuyentes mayores serán los costes de eficiencia y más altos los cambios recaudatorios producidos.

Es decir, el poder recaudatorio y los excesos de gravamen generados por el IRPF dependen de modo determinante del diseño impositivo. Junto a esto, Slemrod y Kopczuk (2000) extienden la capacidad de influencia del *policy-maker* no solo sobre el diseño de los elementos estructurales del impuesto sino también sobre el propio valor de $\eta_{BL,(1-\tau_k)}$. Según estos autores, $\eta_{BL,(1-\tau_k)}$ no es un parámetro inmutable sino que los gobiernos tienen capacidad de influir sobre su valor. Esta mutabilidad de la *EBL* es un resultado muy sugerente porque significa que los costes de eficiencia de la imposición, además de neutralizarse por un diseño eficiente de los elementos estructurales del impuesto, puede controlarse adicionalmente, como reconoce Slemrod (1994), influyendo sobre el entorno institucional en el que el contribuyente toma sus decisiones. El fortalecimiento de la eficacia de la administración tributaria o la implementación de políticas de represión del fraude son solo algunos de los instrumentos a disposición del *policy-maker* para incidir en la magnitud de $\eta_{BL,(1-\tau_k)}$ (7). Consideraciones adicionales sobre la *EBL* como estadístico suficiente para estimar los costes de eficiencia pueden encontrarse en el anexo.

V. LOS OTROS COSTES DEL IRPF: LOS COSTES DE ADMINISTRACIÓN Y LOS COSTES DE CUMPLIMIENTO

Como se señala en Sanz (2013b), no debe olvidarse que gestionar el cobro de los impuestos así como implementar los medios coactivos necesarios para evitar la evasión genera costes de administración a los Estados y costes de cumplimiento a los contribuyentes. A pesar de su importancia, sin embargo, estos «otros» costes asociados a la imposición apenas han sido tenidos en cuenta en la literatura sobre imposición óptima, de ahí que se conozcan

con el sobrenombre de «costes escondidos de la imposición» (*hidden taxation costs*). En relación a los costes de cumplimiento generados por los sistemas fiscales, Sandford (1989) señaló tres tipos distintos: los costes monetarios del asesoramiento externo, los costes de tiempo y los costes psicológicos asociados al sistema fiscal. A lo largo de la última década del siglo pasado, el interés por cuantificar estos «costes escondidos» ha ido en aumento tanto por parte de las administraciones tributarias como por parte de la academia (8). La revisión de la evidencia empírica realizada por Evans (2003b) confirma que, al menos por lo que a costes de cumplimiento se refiere, se trata de costes altos, regresivos y que, a pesar de los avances tecnológicos habidos, apenas se han reducido con el paso del tiempo. Desafortunadamente, a pesar de estas evidencias, los costes de administración y cumplimiento siguen siendo los grandes olvidados en la evaluación de la eficiencia de los sistemas fiscales. En un trabajo reciente Shaw *et al.* (2010) han llamado la atención sobre este hecho al presentar de manera estilizada el modelo propuesto años antes por Slemrod y Yitzhaki (1996). Lo interesante de la propuesta de Slemrod y Yitzhaki es que señalaron la necesidad de incorporar en el cálculo de los costes marginales de la imposición no solo los costes de eficiencia del impuesto (excesos de gravamen), sino también sus costes de administración y cumplimiento. Shaw *et al.* (2010) han definido este coste marginal (*CM*) que se origina a la sociedad al recaudar una unidad adicional de impuesto como:

$$CM = \frac{1 + E + C}{1 - A} \quad [4]$$

donde *E*, *C* y *A* representan, respectivamente, los costes (marginales) de eficiencia, los costes (marginales) de cumplimiento y los costes (marginales) de administración asociados al impuesto. Es decir, por unidad recaudada, el numerador recoge el coste social generado por el impuesto mientras que el denominador identifica cuánto queda disponible una vez cubiertos sus costes de administración. El hecho de que *C* aparezca sumando en el numerador y *A* reste del denominador hace explícita la diferencia conceptual principal entre los costes de administración y cumplimiento: los costes de administración son financiados con cargo a la recaudación mientras que los costes de cumplimiento son asumidos privadamente por el contribuyente. Por esta razón, mientras los costes de administración no tienen consecuencias distributivas, los costes de cumplimiento pueden tener un impacto distributivo significativo. La ecuación [4] resalta, además, las tres consideraciones siguientes:

— Las reglas de imposición óptima no pueden determinarse prestando atención únicamente a los costes de eficiencia tradicionales, ya que estos son solo un subconjunto de los costes impositivos que se generan. Un impuesto atractivo por las reducidas distorsiones generadas en los precios de mercado puede dejar de serlo cuando en el análisis se incorporen sus costes de administración y de cumplimiento. Es decir, admitir diferencias de costes de administración y cumplimiento entre distintos impuestos puede afectar también a la estructura impositiva óptima.

— En la valoración de los ajustes (incrementales) de la política económica, los costes relevantes son los marginales. Sin embargo, la mayoría de los datos existentes sobre costes de administración y de cumplimiento reportan información sobre costes totales y/o medios.

— En la medida en que exista un *trade-off* entre los costes de administración y cumplimiento, los costes de administración deberían recibir un mayor peso puesto que estos se financian con cargo al propio impuesto, lo que origina más gastos de administración, más gastos de cumplimiento y más distorsiones impositivas.

La evidencia empírica existente confirma que cuanto más simple es un impuesto menores son sus costes de cumplimiento y administración. En este sentido, uno de los elementos con mayor incidencia sobre los costes de administración es la complejidad de la definición de la base liquidable, que directamente incide sobre la facilidad con la que los contribuyentes pueden ocultarla, disimularla o manipularla para darle apariencias diferentes. Como resaltan Shaw *et al.* (2010), las características fundamentales de la base liquidable en este particular son dos: 1) su movilidad y tamaño físico (por ejemplo, es más fácil gravar las rentas salariales que las rentas del ahorro), y 2) su contrastabilidad, es decir la capacidad de verificar su magnitud acudiendo a registros o censos (por ejemplo, las rentas salariales frente a los beneficios de actividades profesionales y empresariales).

Por otro lado, se detecta una correlación positiva entre los costes de administración y cumplimiento y la magnitud de los tipos de gravamen. A mayores tipos impositivos, mayores incentivos a eludir o evadir el impuesto por parte del contribuyente y mayores incentivos, a su vez, para detectar cuotas ocultas por parte de la Administración. Es decir, en general, en un contexto de altos tipos impositivos, el contri-

buyente puede estar dispuesto a incurrir voluntariamente en mayores costes de cumplimiento para evadir o eludir el impuesto, y la Administración, en asumir mayores costes de administración, dado el mayor rendimiento medio por unidad de base liquidable descubierta. Esto nos lleva a llamar la atención sobre la necesaria distinción entre los costes de cumplimiento inevitables (vinculados al estricto cumplimiento de las obligaciones tributarias) y los voluntarios (destinados a la planificación fiscal encaminada a reducir la factura fiscal bordeando incluso la propia legalidad). Como señalan Shaw *et al.* (2010), esta distinción es fundamental puesto que, aunque ambos tipos de coste de cumplimiento aumentan los costes sociales de la imposición, sus consecuencias son muy diferentes. Mientras la reducción de los costes de cumplimiento inevitables puede disminuir los costes totales derivados de la aplicación del sistema fiscal, la minoración de los costes de cumplimiento voluntarios puede aumentarlos, al suponer una reducción de los costes marginales de la evasión y la elusión fiscal. En consecuencia, las autoridades tributarias deberían concentrarse en reducir exclusivamente los costes de cumplimiento inevitables.

Junto a esto, Sandford (1995) señala la estabilidad legislativa como una de las características de los sistemas fiscales que permite mayores reducciones en los costes de cumplimiento. En este sentido, confirma que las reformas «de una sola vez» son más recomendables que las reformas incrementales (secuencia de pequeños cambios). En este mismo orden de cosas, una máxima que no debería olvidarse es la atribuida al economista italiano Luigi Einaudi: «Un sistema fiscal vale lo que vale la administración tributaria encargada de gestionarlo...», que indica que, en buena medida, la magnitud de los costes de administración y cumplimiento generados por un sistema fiscal depende de la eficacia con que funcione su administración tributaria. En este aspecto, a nivel internacional, las mejores prácticas organizativas de las administraciones tributarias han sido documentadas en profundidad por la OCDE (2006a, 2006b, 2006c, 2007, 2008 y 2011).

VI. UNA PROPUESTA DE REFORMA PARA EL IRPF

La consigna que asegurará una reforma exitosa del IRPF pasa necesariamente por la recuperación de su función recaudatoria. No obstante, este empuje recaudatorio debe hacerse de modo redistribu-

tivo y eficiente. Solo si el criterio de eficiencia es el baluarte de la reforma se podrá conseguir un impuesto recaudador que favorezca el crecimiento económico y la creación de empleo. Para ello, el marco de actuación de la reforma debe acotarse por una «hoja de ruta» básica que defina las líneas maestras del cambio impositivo que se pretende conseguir. A tenor de lo expuesto en las secciones precedentes, los imperativos irrenunciables de la estructura del nuevo IRPF se especifican a continuación. En concreto, el nuevo IRPF debe:

1. Aplicarse de la manera más generalizada posible. Es decir, todos los contribuyentes que incurran en el hecho imponible deben contribuir. Evidentemente, esa contribución debe realizarse en función de la capacidad económica del contribuyente.
2. Reducir de manera significativa los tipos marginales (el tipo marginal máximo no debería superar el 40 por 100 y las tarifas impositivas deberían presentar, como máximo, tres tramos).
3. Ampliar la definición de las bases imponibles.
4. Eliminar deducciones, bonificaciones y exenciones.

Estas líneas maestras asegurarían un impuesto sobre la renta eficiente, recaudador, transparente y respetuoso con el principio redistributivo. No obstante, antes de explicitar cualquier propuesta de reforma, es imperativo realizar un conjunto de simulaciones que, tomando el IRPF vigente como referencia de partida, nos informe del efecto que generan los principales elementos estructurales del impuesto existente. El cuadro n.º 6 cumple ese objetivo en relación a la recaudación, los tipos medio y marginal agregados, así como la progresividad y el poder redistributivo de los principales componentes estructurales del impuesto. Como puede observarse, los elementos más costosos desde la perspectiva recaudatoria son el mínimo personal, la reducción por rentas del trabajo, la deducción por adquisición de vivienda habitual y el mínimo por el primer hijo. Junto a esto, una hipotética incorporación de sistemas de promediación de rentas en declaración conjunta, como el *splitting* o el cociente familiar, aumentaría los costes recaudatorios frente al sistema actualmente existente. Por otro lado, es interesante notar que los mínimos que se aplican hoy en el IRPF no tienen incidencia alguna sobre la magnitud del tipo marginal, aunque sí sobre el tipo medio, lo que confirma que los actuales mínimos vitales, tal y como están instrumenta-

CUADRO N.º 6

RESUMEN DE LOS IMPACTOS RECAUDATORIOS Y DISTRIBUTIVOS DE DISTINTOS ELEMENTOS ESTRUCTURALES DEL IRPF ACTUALMENTE VIGENTE

		Tipo medio		Tipo marginal		Gini renta neta		Kakwani		Reynolds-Smolensky	
		Valor	Porcentaje	Valor	Porcentaje	Valor	Porcentaje	Valor	Porcentaje	Valor	Porcentaje
Escenario base 2012		14,11		32,537		0,36806		0,31039		0,05075	
<i>IMPACTO DE DIFERENTES ELEMENTOS IMPOSITIVOS (*)</i>											
Impacto de la retirada de los elementos tributarios	Coste recaudatorio (millones de euros)	Tipo medio		Tipo marginal		Gini renta neta		Kakwani		Reynolds-Smolensky	
		Valor	Porcentaje	Valor	Porcentaje	Valor	Porcentaje	Valor	Porcentaje	Valor	Porcentaje
Reducción rentas del trabajo	16.806,5	17,650	20,057	33,067	1,603	0,37071	0,715	0,22806	-36,1	0,04810	-5,509
Mínimo personal	20.604,7	18,450	24,589	32,537	0,000	0,38121	3,547	0,17127	-61	0,03760	-27,339
Mínimo por cónyuge (conjuntas)	3.400,0	14,826	4,057	32,586	0,148	0,36770	-0,097	0,29473	-6,867	0,05111	0,748
Mínimo por hogar monoparental	202,4	14,152	0,238	32,535	-0,006	0,36805	-0,003	0,30934	-0,460	0,05076	0,021
Mínimo adicional edad 65-75	377,4	14,189	0,448	32,537	0,000	0,36825	0,051	0,30733	-1,342	0,05056	-0,395
Mínimo adicional edad >75	251,1	14,162	0,295	32,537	0,000	0,36823	0,046	0,30809	-1,009	0,05058	-0,353
Mínimo por primer hijo	1.830,1	14,495	2,181	32,537	0,000	0,36795	-0,030	0,30146	-3,916	0,05086	0,229
Mínimo por segundo hijo	997,9	14,320	1,190	32,537	0,000	0,36784	-0,059	0,30628	-1,802	0,05097	0,457
Mínimo por tercer hijo	265,9	14,166	0,317	32,537	0,000	0,36792	-0,038	0,30973	-0,289	0,05089	0,291
Mínimo por cuarto y sucesivos hijos	47,4	14,120	0,057	32,537	0,000	0,36801	-0,013	0,31038	-0,004	0,05080	0,104
Mínimo adicional discapacidad hijos	189,1	14,149	0,221	32,537	0,000	0,36798	-0,022	0,30973	-0,289	0,05083	0,166
Mínimo adicional hijos <3 años	400,7	14,194	0,476	32,537	0,000	0,36799	-0,019	0,30890	-0,653	0,05082	0,146
Mínimo adicional ascendientes >65 años ...	110,6	14,133	0,130	32,537	0,000	0,36808	0,005	0,30964	-0,329	0,05073	-0,042
Mínimo adicional discapacidad ascendientes	56,9	14,122	0,068	32,537	0,000	0,36807	0,003	0,31003	-0,158	0,05074	-0,021
Deducción vivienda habitual	4.781,6	15,117	5,705	32,537	0,000	0,36786	-0,054	0,28799	-9,822	0,05094	0,395
Deducción madres trabajadoras con hijos menores 3 años (cuota diferencial)	642,7	14,245	0,765	32,537	0,000	0,36856	0,135	0,30895	-0,631	0,05025	-1,040
Deducción inversiones empresariales	180,2	14,150	0,227	32,540	0,009	0,36789	-0,046	0,31040	0,004	0,05092	0,353
<i>IMPACTO RESULTANTE DE APLICAR UN SISTEMA DE PROMEDIACIÓN DE RENTAS EN DECLARACIONES CONJUNTAS DISTINTO AL VIGENTE</i>											
	Coste recaudatorio (millones de euros)	Tipo medio		Tipo marginal		Gini renta neta		Kakwani		Reynolds-Smolensky	
		Valor	Porcentaje	Valor	Porcentaje	Valor	Porcentaje	Valor	Porcentaje	Valor	Porcentaje
Splitting en declaración conjunta (**)	816,3	14,282	0,975	30,998	-4,654	0,37102	0,798	0,28793	-9,848	0,04779	-6,154
Cociente familiar a la francesa (**)	3.602,4	14,868	4,295	32,584	0,142	0,36769	-0,100	0,29378	-7,283	0,05112	0,769

Notas:

(*) Cada celda contiene el impacto de la retirada del elemento tributario en cuestión sobre el escenario de referencia, que se corresponde con el IRPF tal y como se aplica en 2012. En consecuencia, una variación porcentual negativa indica que el elemento tributario al incorporarse en el impuesto aumenta el índice o concepto medido. Por el contrario, una variación porcentual positiva indica que la incorporación del elemento tributario disminuye el índice o concepto medido. En los casos en los que se calcula variación porcentual, esta se determina respecto de la situación en el escenario de referencia.

(**) Eliminando simultáneamente el mínimo por cónyuge y el mínimo por hogar monoparental actualmente existente en declaración conjunta.

dos, en realidad son deducciones en cuota. Es decir, se trata de falsos mínimos o mínimos no genuinos. La excepción a esta regla son los mínimos por cónyuge y por hogar monoparental que, al reducir la base liquidable del contribuyente, actúan como auténticos mínimos vitales. Por otro lado, el impacto distributivo de todos estos elementos no siempre es el esperado; por ejemplo, los mínimos familiares o por cónyuge y por hogar monoparental o la deducción por vivienda habitual aumentan la desigualdad con que se distribuye la renta neta. En cambio, su efecto en términos de progresividad (Kakwani) o poder redistributivo (Reynolds-Smolensky) es desigual.

1. Una propuesta viable para un impuesto recaudador, eficiente y redistributivo

Teniendo en cuenta toda esta información y las consideraciones teóricas de las secciones precedentes, a continuación se resume una propuesta de reforma específica.

— Definición de la base imponible

Por razones de eficiencia debería fortalecerse la naturaleza dual de la base imponible. En este sentido, la base imponible que actualmente grava el ahorro financiero debería incorporar el 100 por

100 de los rendimientos y plusvalías del capital inmobiliario y un porcentaje (que aquí proponemos que sea del 50 por 100) de las rentas empresariales y profesionales generadas por persona física. Esta nueva definición de la base imponible del ahorro exigiría, a su vez, la eliminación del sistema de estimación objetiva (módulos) de actividades económicas, así como el desmantelamiento del régimen de exención de rentas inmobiliarias ahora existente.

Por su parte, la base imponible general debería incluir el porcentaje complementario (el 50 por 100 en nuestra propuesta) de las actividades económicas no gravadas en la base del ahorro, que pasarían a asimilarse a rentas salariales.

— *Definición de la base liquidable*

Dos serían las únicas reducciones que deberían minorar las bases imponibles: las aplicables por cargas familiares y las vinculadas a las peculiaridades del tratamiento fiscal del ahorro-previsión, en particular el destinado a la jubilación (9). Simultáneamente, deberían suprimirse la reducción por rentas del trabajo y el mínimo personal por contribuyente.

En relación a las cargas familiares, estas deberían graduarse de manera más transparente que como se hace en la actualidad. En concreto, nuestra propuesta defiende la reducción de la base imponible en la cuantía de las cargas familiares del contribuyente. Estas cargas familiares se identificarían con un mínimo vital familiar, *MV*, que se determinaría por la ecuación:

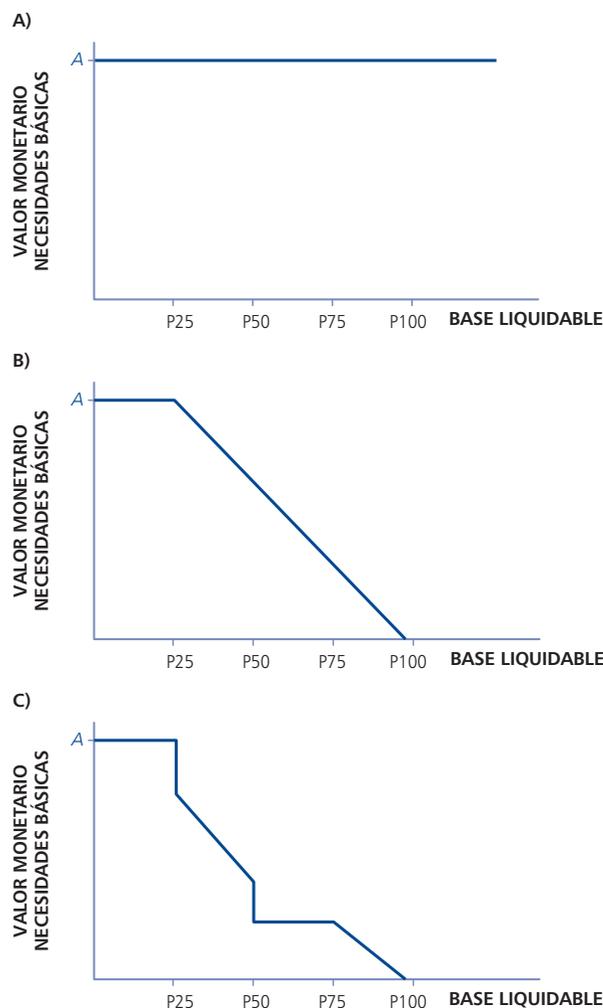
$$MV = A \cdot T_h \quad [5]$$

donde *A* representa el valor anual de las necesidades básicas por adulto equivalente y *T_h* el tamaño de la unidad contribuyente *h* en términos de adultos equivalentes. Aunque existen muchas alternativas para determinar el valor de *A*, nuestra propuesta sugiere utilizar el 60 por 100 de la base liquidable media de un periodo de referencia (año anterior, lustro anterior, etc.), que además de ser coherente con la literatura de pobreza/privación asegura, a diferencia de los mínimos actuales, unos valores de renta de supervivencia creíbles (por ejemplo, 7.419 euros en 2012). Por otro lado, en la medida en que *A* deje de ser constante y se haga depender de la renta del contribuyente, *A* se convierte también en un instrumento ideal para modular la progresividad de la propuesta de reforma. Este modo de graduar la progresividad a través de

escalonar el valor de las necesidades básicas en función de la renta de la unidad contribuyente es mucho más efectivo y menos distorsionante que hacerlo a través de modificaciones del tipo marginal.

En definitiva, *A* puede aplicarse como un valor constante, independiente del nivel de renta del contribuyente (gráfico 4, panel a), o, alternatively, modularse haciéndola depender de la renta. El panel b del gráfico 4 presenta una alternativa donde el valor anual de las necesidades básicas es constante y máximo para las rentas dentro del primer cuartil, decayendo de manera constante hasta

GRÁFICO 4
FORMAS ALTERNATIVAS DE INSTRUMENTAR EL VALOR DE LAS NECESIDADES BÁSICAS



hacerse nulo en el percentil 96 de la base liquidable. El panel C sugiere un diseño alternativo, en donde A describe una trayectoria más irregular entre el percentil 25 y el percentil 96. Las posibilidades de diseño en este sentido son muchas y con un impacto distributivo importante. De este modo, en nuestra propuesta A es un parámetro fundamental, no solo porque permite subjetivar la carga fiscal a las peculiaridades concretas de la unidad contribuyente sino porque se erige en una atractiva forma de graduar la progresividad con que se aplica el IRPF. En nuestras simulaciones nos ceñiremos al caso más simple, A constante e independiente del nivel de renta).

Como indica [5], además de A , el valor monetario de las cargas familiares exige determinar, en términos de adultos equivalentes, el tamaño de la unidad contribuyente. Este factor, que hemos denominado T_h , dependerá del tamaño y composición de la unidad contribuyente, como se recoge a continuación:

$$T_h = \alpha + \beta \cdot AD + \gamma \cdot H + \delta \cdot D_1 + \theta \cdot D_2 \quad [6]$$

donde AD , H , D_1 y D_2 indican, respectivamente, el número de adultos, hijos y discapacitados en sus distintas categorías que cohabitan y dependen del contribuyente principal. Por su parte, α , β , γ , δ y θ identifican el peso en términos de adultos equivalentes que supone cada categoría de individuos. Un aspecto interesante de esta forma de computar el tamaño y composición del hogar es que, a través de los pesos de la escala de equivalencia (α , β , γ , δ y θ), estamos en disposición de graduar el mínimo vital en función de los estados de necesidad de la unidad contribuyente. De este modo, por ejemplo, α puede permitir diferenciar el valor de las necesidades básicas atribuibles al contribuyente principal en función de su edad, o a través de δ y θ imputar distintos valores a la cesta básica que necesita un discapacitado estándar (minusvalía inferior al 66 por 100, D_1) de la necesitada por un gran discapacitado (minusvalía superior al 66 por 100, D_2). En nuestras simulaciones utilizaremos la escala de equivalencia OCDE: $\beta = 0,5$, $\gamma = 0,3$. Por otro lado, para discriminar estados de necesidad entre discapacitados proponemos $\delta = 1$ y $\theta = 1,5$, y $\alpha = 1,5$ si el contribuyente principal es mayor de 65 años y $\alpha = 2$ en caso de que supere los 75 años.

Un subproducto de esta propuesta de regular las cargas familiares es que podría plasmarse en un solo artículo de la Ley, aumentando la transparencia del impuesto y favoreciendo la simplicidad legislativa.

Valores, ambos, en franco retroceso en la normativa actualmente vigente.

— Tarifas impositivas

En consonancia con lo expuesto hasta el momento, nuestra propuesta de tarifas impositivas es la siguiente:

1. Base liquidable general

Tramos de base liquidable	Tipo marginal
0-60.000	25%
> 60.000	35%

2. Base liquidable del ahorro

Un tipo proporcional único que deberá coincidir con el tipo marginal mínimo de la tarifa general, en este caso el 25 por 100. Este tipo impositivo se aplicará de manera uniforme al total de las rentas del ahorro, sin discriminar por el periodo de generación del rendimiento o la plusvalía.

Para modular la progresividad con que se aplican, estas tarifas permitirían algunas alteraciones razonables. Por ejemplo, es factible la incorporación de un umbral de tributación que exima del pago del impuesto a rentas especialmente reducidas o el establecimiento de un tercer tramo en la tarifa de la base liquidable general que reduzca el tipo marginal inicial que soportan las rentas menos pudientes. Entre las ventajas de aplicar las tarifas propuestas debe resaltarse que tanto el fenómeno de la rémora fiscal como el de penalización fiscal asociada a la acumulación de rentas en contribuyentes con varios perceptores se convierten en problemas despreciables (10).

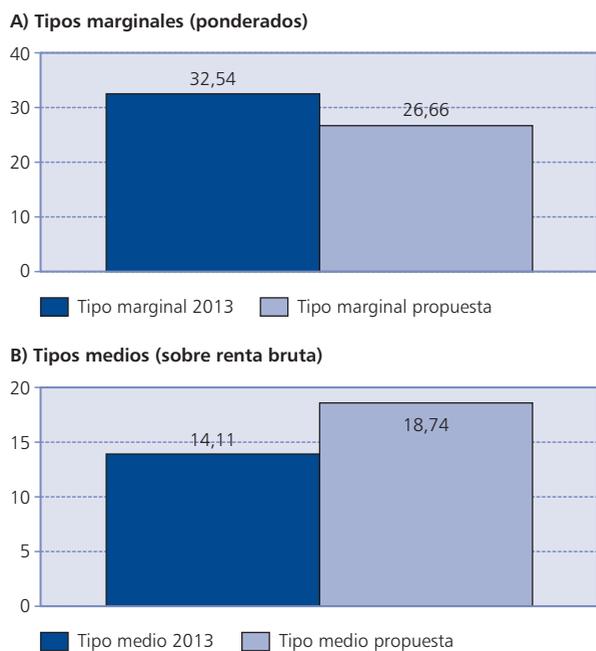
— Deducciones para la determinación de la cuota líquida

Con objeto de salvaguardar la capacidad recaudatoria del impuesto, proteger la neutralidad impositiva y reducir las opciones elusoras que ofrece el IRPF deberían eliminarse todas las deducciones en cuota, a excepción de las deducciones técnicas (deducción por doble imposición de dividendos y deducción por doble imposición internacional). Es decir, deberían desmantelarse de manera inmediata las actuales deducciones por donación, por inversiones empresariales y para madres trabajadoras con hijos menores de 3 años. También debería desaparecer, con carácter retroactivo, la deducción por

vivienda habitual. No obstante, la eliminación de esta última, dado su carácter plurianual, podría hacerse de manera escalonada a través de una reduc-

ción progresiva del tipo de deducción. Partiendo del tipo de deducción general actual, una propuesta razonable sería la siguiente:

**GRÁFICO 5
COMPARACIÓN DE LOS TIPOS MARGINALES Y MEDIOS AGREGADOS EN 2013 Y LOS QUE SE DERIVARÍAN DE LA PROPUESTA**

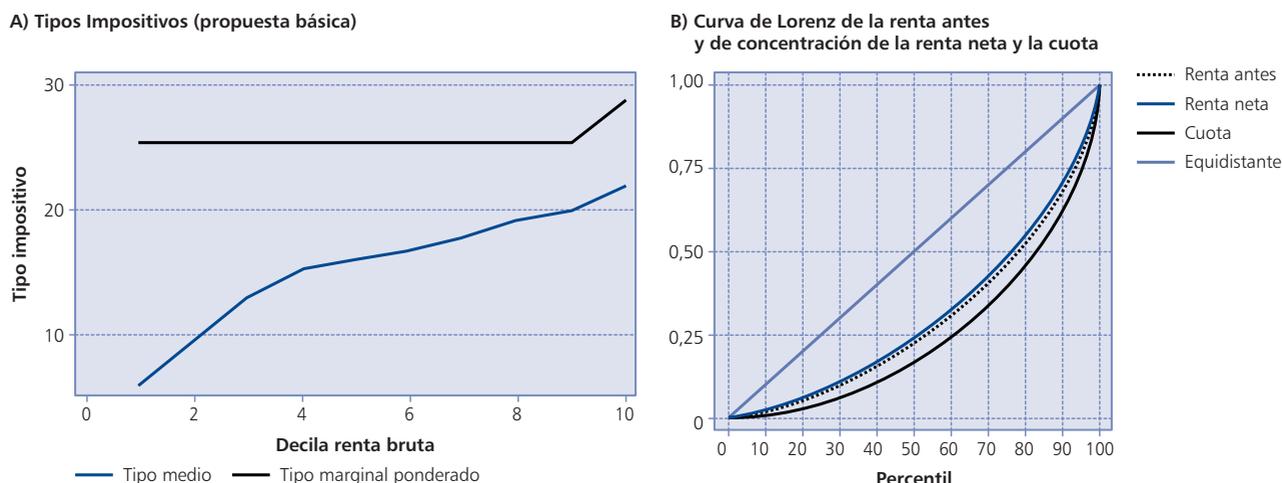


Tipo de deducción

IRPF 2014	10%
IRPF 2015	6%
IRPF 2016	2%
IRPF 2017	(sin reducción)

El gráfico 5 resume los tipos medios y marginales (agregados) representativos del IRPF actual y de un hipotético escenario de aplicación de la propuesta que aquí se recoge. Como puede observarse, la propuesta de reforma reduciría en casi 6 puntos el tipo marginal representativo del impuesto, aumentando en 4,63 puntos el tipo medio. Es decir, en términos agregados, los costes de eficiencia se reducirían y la recaudación aumentaría. ¿En cuánto cabría esperar que aumentase la recaudación? La simulación de la propuesta sugiere que el aumento de recaudación ascendería a 30.116 millones de euros, es decir alrededor de un 3 por 100 del PIB. En concreto, 21.979 millones de euros se explicarían por el efecto mecánico, mientras que los 8.137 millones restantes se deberían al efecto comportamiento inducido por las ganancias de eficiencia generadas. Además, como muestra el gráfico 6, esta ganancia recaudatoria se obtendría con un IRPF progresivo y redistributivo, como sugieren tanto la función de tipos medios como la curva de Lorenz, tanto de la renta neta como de la cuota líquida.

**GRÁFICO 6
EVOLUCIÓN DE LOS TIPOS MARGINALES Y MEDIOS CON LA RENTA Y CURVAS DE LORENZ DE LA PROPUESTA**



NOTAS

(1) Actualmente, de manera general España tiene un tipo marginal mínimo en la tarifa que grava la base liquidable general del 24,75. El tipo marginal mínimo en Bélgica es del 25 por 100 y en Noruega del 28 por 100. No obstante, en Noruega se aplica un impuesto lineal, lo que significa que ese 28 por 100 es a su vez el tipo marginal máximo y mínimo.

(2) En 2013 en España el tipo marginal máximo puede alcanzar en algunas comunidades el 56 por 100; el tipo marginal mínimo es del 24,75 por 100 y el número de tramos puede variar de 7 a 11, dependiendo de la comunidad autónoma de residencia.

(3) El Real Decreto Ley 20/2011 nació con la pretensión de aplicarse solo a los años 2012 y 2013. Finalmente, el Gobierno decidió extender la subida de tipos marginales también al año 2014. Los réditos recaudatorios en 2013 de la medida también han sido un fiasco: frente a los 1.772 millones adicionales respecto a 2012 que reconocían los Presupuestos Generales del Estado de 2013, la recaudación del IRPF en los primeros once meses de 2013 arroja una caída recaudatoria en relación al año anterior de 633 millones de euros, pérdida que asciende a 881 millones de euros si tenemos en cuenta que la AEAT imputa como un mayor IRPF en 2013 los 248 millones del impuesto sobre loterías inexistente en 2012.

(4) Las bajas elasticidades tipo medio-tipo marginal presentadas contrastan con los valores más elevados de la elasticidad del tipo medio a otros elementos del impuesto. A título ilustrativo, la elasticidad del tipo medio a la deducción de vivienda asciende a $-0,081$ (es decir, treinta veces superior a la elasticidad de quinto tipo marginal) y hasta $-0,97$ con respecto a la reducción por rentas del trabajo. En términos recaudatorios, la supresión de la deducción por vivienda o la eliminación de la reducción por rentas del trabajo hubiesen sido mucho más rentables.

(5) Teniendo en cuenta esta elasticidad, el Real Decreto Ley 20/2011 indujo en 2012 una caída de 450 millones de euros por impuestos indirectos. Una reducción semejante se producirá también en 2013 y 2014.

(6) El símbolo η' indica elasticidad parcial.

(7) La lista de elementos con capacidad de influir sobre $\eta_{BL(1-\tau)}$ es amplia y ha sido analizada por la literatura empírica más reciente. Así, por ejemplo, KOPCZUK (2005) confirma que una definición legal amplia de la base liquidable reduce la respuesta de los contribuyentes. Sin embargo, sorprendentemente, CHETTY y SAEZ (2009a) no encuentran efectos significativos en la respuesta de los contribuyentes estadounidenses al ser informados en detalle sobre el funcionamiento y aplicación de la deducción por rentas salariales (*Earned Income Tax Credit*). Esto significaría que aumentar la transparencia sobre cómo funcionan las deducciones en un impuesto no aumentaría el comportamiento reactivo del contribuyente. En el contexto de la imposición sobre el consumo, sin embargo, CHETTY *et al.* (2007) confirman que la transparencia en la aplicación de los impuestos indirectos potencia la elasticidad de respuesta del contribuyente. Por último, usando datos daneses para analizar el efecto de los impuestos sobre la oferta laboral en presencia de costes de ajuste y restricciones de demanda, CHETTY *et al.* (2010) documentan que cuanto más intensas son las reformas impositivas mayores son las elasticidades de respuesta de los contribuyentes. Es decir, la intensidad de respuesta de los contribuyentes aumenta con la relevancia de los cambios impositivos aprobados.

(8) A título ilustrativo, entre los ejemplos de estos primeros intentos de cuantificar los costes de cumplimiento cabe destacar: SLEMROD y SORUM (1984), DÍAZ y DELGADO (1995), SANDFORD (1995), TALIB (1996), MESSERE (1998), OLSON y WALTERSON (1999) o DELGADO *et al.* (2001). Una buena revisión de los trabajos publicados sobre el tema puede encontrarse en EVANS (1998, 2003a y 2003b).

(9) En este sentido, en el caso de que el ahorro-previsión goce del diferimiento en el pago del impuesto hasta el momento de la prestación, el capital final gravado debería distinguir entre el rendimiento financiero generado y el valor de las aportaciones. El primer componente debería gravarse en la base de ahorro mientras que el segundo lo debería hacer en la base general. Las aportaciones reducirían la base imponible general. Por otro lado, el IRPF no debería dispensar un tratamiento fiscal distinto ni por el instrumento utilizado (planes de

pensiones, seguros, fondos de pensiones, etc.) ni por la forma de prestación elegida (renta o capital).

(10) Por otro lado, a pesar de que con la tarifa propuesta el impacto de la inflación sobre el IRPF se reduce a la mínima expresión, en el supuesto de que se quisiese eliminar totalmente el efecto de la inflación (progresividad en frío) bastaría con indexar solo dos parámetros: el valor de las necesidades básicas (A) y el umbral que delimita el segundo tramo de la tarifa (60.000 euros).

(11) Este debate sobre respuestas a largo plazo *versus* respuestas a corto plazo es especialmente relevante en el contexto del gravamen de las rentas del capital, ya que las rentas del capital están en función de las decisiones de ahorro e inversión pasadas. Por ello, mientras un incremento significativo del gravamen a las rentas del capital podría disipar las fortunas existentes en un corto periodo de tiempo, el aumento esperado en la acumulación del capital consecuencia de una reducción de los impuestos podría, en cambio, llevar décadas o incluso generaciones. SAEZ *et al.* (2012) consideran que estimar los efectos de largo plazo sobre la acumulación del capital exigiría desarrollar un modelo dinámico de respuestas fiscales que todavía no se ha desarrollado en el contexto de la literatura de la EBL. Esta sería una prometedora forma de conectar la literatura de la EBL con la literatura macroeconómica sobre el comportamiento del ahorro.

(12) Por ejemplo, en países como España en los que el IRPF se comparte entre el gobierno central y los gobiernos regionales (comunidades autónomas), la modificación de la base liquidable declarada en el nivel superior de gobierno supone, a su vez, una modificación de la misma magnitud en la base liquidable del IRPF de los gobiernos regionales.

(13) En CREEDY y GEMMELL (2006) se analizan las consecuencias recaudatorias en los impuestos indirectos provocadas por modificaciones en el gravamen de la renta. En GONZÁLEZ-PÁRAMO y SANZ-SANZ (2004) se evalúa el coste marginal de los fondos públicos asociado a las reformas del IRPF en presencia de impuestos indirectos.

(14) A título ilustrativo, ejemplos de estas acciones son las donaciones que generan deducciones en la cuota del impuesto o la deducibilidad de los intereses por adquisición de vivienda, que incentivan la vivienda en propiedad frente al alquiler. En la medida que las donaciones incrementen la utilidad de los donatarios y la vivienda en propiedad induzca externalidades positivas sobre el vecindario, el valor de $\eta_{BL(1-\tau)}$ sobrestimaría los costes de eficiencia de la imposición.

BIBLIOGRAFÍA

- ARRAZOLA, M., y HEVIA, J. (2014), «Análisis de los Efectos de los Cambios en el IRPF sobre la Renta Declarada en España». Proyecto de investigación Funcas. Mimeo. Próxima publicación en *Cuadernos de Investigación Económica*.
- BADENES, N. (2001), *IRPF, Eficiencia y Equidad: Tres Ejercicios de Microsimulación*. Colección Investigaciones 1/01. Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.
- CHETTY, R. (2008), «Sufficient Statistics for Welfare Analysis: A Bridge Between Structural and Reduced-Form Methods». NBER Working Paper Series, n.º 14399.
- (2009), «Is the Taxable Income Elasticity Sufficient to Calculate Deadweight Loss? The Implications of Evasion and Avoidance», *American Economic Journal: Economic Policy*, 1(2): 31-52.
- CREEDY, J. (2011), *Tax and Transfer Tensions. Designing Direct Tax Structure*, Edward Elgar, Cheltenham.
- CREEDY, J., y GEMMELL, N. (2006), *Modelling Tax Revenue Growth*, Edward Elgar, Cheltenham.
- (2011), «Tax Rates and Revenue Changes: Behavioural and Structural Factors». Victoria University of Wellington Working Papers in Public Finance, n.º 11/05.

— (2012), «Revenue-Maximising Elasticities of Taxable Income in Multi-Rates Income Tax Structures». Victoria University of Wellington Working Papers in Public Finance, n.º 05/2012.

CREEDY, J., y SANZ, J.F. (2010), «Revenue Elasticities in Complex Income Tax Structures: An Application to Spain», *Fiscal Studies*, 31: 535-561.

DELGADO, M.L.; SALINAS, J., y SANZ-SANZ, J.F. (2001), «Hidden Tax Burden of the Personal Income Tax: Evidence from Recent Tax Reform in Spain», *Australian Tax Forum*, 16: 463-482.

DÍAZ, M. (2004), *La respuesta de los contribuyentes ante las reformas del IRPF, 1987-1994*. Tesina n.º 0405, Centro de Estudios Monetarios y Financieros (CEMFI).

DÍAZ, C., y DELGADO, M.L. (1995), «The Compliance Costs of Personal Income Tax in Spain», en C. SANDFORD (Ed.), *Taxation Compliance Costs Measurement and Policy*, Fiscal Publications, Bath.

EUROPEAN TAX HANDBOOK (2013), M. SCHELLEKENS (Ed.), Global Tax Series.

EVANS, C. (1998), «Taxation Compliance Costs: Some Recent Empirical Work and International Comparisons», *Australian Tax Forum*, 1(14): 93-122.

— (2003a), «Studying the Studies: An Overview of Recent Research into Taxation Operating Costs», *eJournal of Tax Research*, 1(1): 64-92.

— (2003b), «Taxing Personal Capital Gains: Operating Cost Implications», Australian Tax Research Foundation.

FELDBSTEIN, M.S. (1995), «The effect of Marginal Tax Rates on Taxable Income: A Panel Study of the 1986 Tax Reform Act», *Journal of Political Economy*, 103: 551-572.

— (1999), «Tax Avoidance and the Deadweight Loss of The Income Tax», *Review of Economics and Statistics*, 81(4): 674-680.

GIERTZ, S.H. (2004), «Recent Literature on Taxable Income Elasticities». Technical Paper 2004-16. Congressional Budget Office, Washington D.C.

— (2009), «The Elasticity of Taxable Income: Influences on Economic Efficiency and Tax Revenues, and Implications for Tax Policy», en A.D. VIARD (Ed.), *Tax Policy Lessons from the 2000s*.

GONZÁLEZ-PÁRAMO, J.M., y SANZ SANZ, J.F. (2004), *Evaluando Reformas Fiscales mediante el Coste Marginal de los Fondos Públicos*. Fundación BBVA.

GOOLSBEE, A. (1999), «Evidence on the High-Income Laffer Curve from Six Decades of Tax Reform», *Brookings Papers on Economic Activity*, 1-64.

HALL, R.E. (1999), «Comments and Discussion», *Brookings Papers on Economic Activity*, 48-51.

MUSGRAVE, R.A., y THIN, T. (1948), «Income tax progression», *Journal of Political Economy*, 56: 498-514.

NEUMARK, F. (1994), *Principios de la Imposición* (2.ª ed.), Instituto de Estudios Fiscales, Ministerio de Hacienda, Madrid.

OCDE (2006a), *Strengthening Tax Audit Capacities: General Principles and Approaches*, OCDE, París.

— (2006b), *Strengthening Tax Audit Capacities: Innovative Approaches to Improve the Efficiency and Effectiveness of Indirect Income Measurement Methods*, OCDE, París.

— (2006c), *Strengthening Tax Audit Capacities: Auditor Workforce Management – Survey Findings and Observations*, OCDE, París.

— (2007), *Tax Administration in OECD and Selected Non-OECD Countries: Comparative Information Series*, OCDE, París.

— (2008), *Study into the Role of Tax Intermediaries*, OCDE, París.

— (2011), *Tax Administration in OECD and Selected Non-OECD Countries: Comparative Information Series*, OCDE, París.

ONRUBIA, J., y SANZ, J.F. (2009), «Reported Taxable Income and Marginal Tax Rates: Evidence for Spain Based on the Fiscal Drag». Working Paper Series. Department of Economics. The University of Melbourne.

SAEZ, E. (2002), «The Desirability of Commodity Taxation under Non-Linear Income Taxation and Heterogeneous Tastes», *Journal of Public Economics*, 83: 217-230.

— (2004), «Reported Incomes and Marginal Tax Rates, 1960-2000: Evidence and Policy Implications», en J. POTERBA (Ed.), *Tax Policy and the Economy*, 18: 117-173.

SAEZ, E.; SLEMROD, J., y GIERTZ, S.H. (2012), «The Elasticity of Taxable Income with Respect to Marginal Tax Rates: A Critical Review», *Journal of Economic Literature*, 50(1): 3-50.

SANDFORD, C. (1973), *The Hidden Costs of Taxation*, Institute for Fiscal Studies, Londres.

— (Ed.) (1995), *Tax Compliance Costs: Measurement and Policy*, Fiscal Publications, Bath.

SANDFORD, C.; GODWIN, N., y HARDWICK, P. (1989), *Administrative and Compliance Costs of Taxation*. Fiscal Publications, Bath.

SANMARTÍN, J. (2007), «El efecto de los cambios en los tipos marginales sobre la base imponible del IRPF», *Hacienda Pública Española*, 182(3): 9-27.

SANZ, J.F. (2013a), «The Laffer Curve in Scheduling Multi-Rate Income Taxes with Non-Genuine Allowances: An Application to Spain». Proyecto de investigación para el Instituto de Estudios Fiscales. Mimeo.

— (2013b), «Los Costes de la Imposición: Un Sistema Fiscal Eficiente para una Economía en Crecimiento», en G. ELORRIAGA y J.F. SANZ-SANZ (Coords.), *Una Reforma Fiscal para el Crecimiento y el Empleo*, Fundación para el Análisis y los Estudios Sociales (FAES).

SANZ, J.F.; ARRAZOLA, M.; RUEDA, N., y ROMERO, D. (2012), «Declared Income and Marginal Tax Rates: Estimation of the Taxpayer's Behavioural Reactions». Mimeo.

SANZ, J.F.; ROMERO, D., y CASTAÑER, J. M. (2013c), *El Análisis de los Impuestos Indirectos a partir de la Encuesta de Presupuestos Familiares. El simulador de Impuestos Indirectos de la Fundación de las Cajas de Ahorros (FUNCASIndi)*, Colección Estudios de la Fundación, Serie Análisis, nº 62, Funcas.

SHAW, J.; SLEMROD, J., y WHITING, J. (2010), «Administration and Compliance», en INSTITUTE FOR FISCAL STUDIES (Ed.), *Dimensions of Tax Design. The Mirrlees Review*, Oxford University Press.

SLEMROD, J. (1994), «Fixing the leak in Okun's bucket. Optimal Progressivity when avoidance can be controlled», *Journal of Public Economics*, 55(1): 41-51.

— (1995), «Income Creation or Income Shifting? Behavioural Responses to the Tax Reform Act of 1986», *American Economic Review*, 85(2): 175-180.

— (2001), «A General Model of the Behavioral Response to Taxation», *International Tax and Public Finance*, 8: 119-128.

SLEMROD, J., y KOPCZUK, W. (2000), «The Optimal Elasticity of Taxable Income». NBER Working Paper Series n.º 7922.

SLEMROD, J., y SORUM, N. (1984), «The Compliance Costs of the US Individual Income Tax System», *National Tax Journal*, 4(37): 461-474.

SLEMROD, J., y YITZHAKI, S. (1996), «The Costs of Taxation and the Marginal Efficiency Cost of Funds», *International Monetary Fund, Staff Papers*, 43: 172-198.

TALIB, A.A. (1996), «The Compliance Costs of Taxation», *Bulletin for IBFD*, 9(50): 418-421.

ANEXO

ALGUNAS CONSIDERACIONES ADICIONALES SOBRE LA ELASTICIDAD DE LA BASE LIQUIDABLE

A lo largo del texto hemos considerado que $\eta_{BL,(1-\tau)}$ es un estadístico suficiente para estimar los costes de eficiencia de la imposición. No obstante, Chetty (2008 y 2009) llama la atención sobre determinadas cautelas a este respecto. Un resumen de las principales reservas de la EBL como indicador suficiente de los costes de eficiencia de la imposición se realiza en Saez *et al.* (2012). Las principales consideraciones a este respecto son las siguientes:

— La evidencia empírica parece confirmar que, ante cambios impositivos, en ocasiones se producen trasvases de bases liquidables de un impuesto a otro (por ejemplo, del IRPF al impuesto de sociedades) o de un momento del tiempo a otro (por ejemplo, ganancias del capital del presente al futuro). De confirmarse este particular, para cuantificar el impacto recaudatorio y los costes de eficiencia de un cambio impositivo, además de conocer el valor de $\eta_{BL,(1-\tau)}$ sería necesario conocer al menos dos nuevos parámetros:

- a) La proporción de la base liquidable que se trasvasa (hacia el futuro o hacia otros impuestos).
- b) El tipo impositivo efectivo soportado por esos trasvases.

— Las estimaciones disponibles de $\eta_{BL,(1-\tau)}$ se concentran en su valor de corto y medio plazo. Sin embargo, las respuestas a largo plazo es probable que sean menos elevadas porque, previsiblemente, ante un cambio impositivo, el contribuyente encuentre más complicado modificar su comportamiento de largo plazo (cambiar de carrera profesional, modificar su formación académica, etcétera) (11).

— La existencia de evasión fiscal podría generar una externalidad fiscal positiva. Chetty (2009) llama la atención sobre el hecho de que, en el supuesto de que un incremento impositivo lleve parejo una elevación de la evasión fiscal, ese aumento de la evasión conllevaría consecuentemente a una elevación de la recaudación procedente de las inspecciones fiscales que *a posteriori* se realizasen sobre los evasores. Dado que la mayoría de la evidencia empírica se fundamenta en datos de declaraciones de renta antes de la inspección fiscal, las ganancias de recaudación derivadas de la inspección no se reflejan en la magnitud de $\eta_{BL,(1-\tau)}$.

— En países con estructuras organizativas de gobiernos multinivel en los que existen impuestos que comparten base liquidable necesariamente se producen externalidades entre los distintos niveles territoriales de gobierno. Por tanto, el análisis de eficiencia debe realizarse teniendo en cuenta las consecuencias sobre la base liquidable agregada, al margen de que la modificación de tipo impositivo solo se haya llevado a cabo por uno de los niveles de gobierno (12).

— La modificación de las bases liquidables declaradas en los impuestos sobre la renta pueden tener un impacto significativo sobre los impuestos sobre el consumo. Si fuese así, la capacidad de distorsión contenida en la magnitud de $\eta_{BL,(1-\tau)}$ debería completarse con las distorsiones generadas sobre los impuestos sobre el consumo (13).

— En la medida en que la respuesta del contribuyente a una modificación de su carga fiscal marginal se instruye a través de acciones que generen externalidades sobre terceros, los costes de eficiencia contenidos en $\eta_{BL,(1-\tau)}$ deberían completarse con las variaciones de eficiencia inducidas sobre el resto de agentes económicos afectados (14).

A pesar de estas cautelas, la literatura científica de los últimos veinte años confirma la idoneidad de $\eta_{BL,(1-\tau)}$ como el indicador más verosímil para medir la ineficiencia impositiva. Por ello, conocer las ineficiencias asociadas a una determinada estructura impositiva exige necesariamente disponer de estimaciones creíbles de este importante parámetro.