

Tipo Impositivo Único y Cumplimiento Fiscal

Judith Panadés*

Universitat Autònoma de Barcelona

Resumen

El sistema impositivo que combina un único tipo impositivo con un mínimo exento ha sido objeto de largo debate en los últimos años. Sus detractores argumentan que los sistemas impositivos de estas características son menos progresivos y en consecuencia el grado de redistribución tenderá a ser menor. Por contra, sus defensores esgrimen su simplicidad como una de sus ventajas mayores, ya que la sencillez impositiva reduce las posibilidades de evasión y elusión fiscal. En este artículo presento un marco de análisis donde comparo el cumplimiento fiscal de un mismo contribuyente bajo dos estructuras impositivas distintas: una de tarifa única con mínimo exento y otra de tipos marginales crecientes. Bajo la condición de que en ambas estructuras impositivas la carga fiscal soportada por un contribuyente honesto sea equivalente, demuestro que la renta declarada será mayor bajo aquella estructura impositiva donde el contribuyente se enfrente a un tipo marginal más alto.

Abstract

The tax system combining a flat tax rate with an exempt minimum income has been largely debated in recent years. Detractors argue that tax systems with these characteristics are less progressive and, hence, they tend to lower the degree of redistribution. In contrast, supporters brandish its simplicity as one of its major advantages as simplicity leads to lower levels of both tax evasion and tax avoidance. This paper presents a framework in which I compare the tax compliance of the same taxpayer under two different tax structures: the one with a flat tax rate featuring a tax exempt income bracket and the one exhibiting increasing marginal tax rates. Provided the condition that in both tax structures the tax burden borne by an honest taxpayer is equivalent, I show that the income declared is higher under the tax structure for which the taxpayer faces a higher marginal rate.

Código de clasificación del JEL: E62, H26.

Palabras Clave: Evasión fiscal, Política Fiscal
Tax Evasion, Fiscal Policy

* Agradezco la financiación concedida tanto por el Ministerio de Ciencia e Innovación de España a través del proyecto ECO2009-09847 como por la Generalitat de Catalunya a través del proyecto SGR2009-00350. Este trabajo se ha beneficiado de los valiosos de un evaluador anónimo. Los errores que permanezcan son de mi exclusiva responsabilidad.

1. Introducción

Los impuestos directos que gravan las rentas de los ciudadanos constituyen una de las mayores fuentes de ingresos de la que disponen los gobiernos de los distintos países. En el sistema tributario mexicano, el Impuesto sobre la Renta (ISR) constituye el instrumento de recaudación más importante para el gobierno federal. En el año 2009, los ingresos provenientes de ISR representaron aproximadamente el 47.3% de la recaudación tributaria del país.¹ En España, el mismo impuesto (IRPF) también es, sin duda, la fuente de recursos públicos más importante después de las cotizaciones sociales. Por ejemplo, durante el año 2006 la recaudación del IRPF supuso casi el 61% del total de ingresos generados por los impuestos directos y el 35% de los ingresos tributarios totales del país.

Sin embargo, la mayoría de los sistemas de imposición directa vigentes actualmente, no son inmunes al fenómeno del fraude fiscal. Según las estimaciones efectuadas por Schneider y Enste (2000), la magnitud de la economía sumergida de origen fiscal en México, Perú, Guatemala y Panamá se situaba entre el 40 y 60% del PIB durante el periodo 1990-1993. Aun así, cabe señalar que Pozo (1996) estima para México un porcentaje ligeramente menor e igual al 35.1% del PIB para el mismo periodo usando como aproximación la demanda de moneda extranjera. En países europeos este porcentaje disminuye sustancialmente aunque sigue siendo significativo y preocupante. En países como España, Italia, Portugal y Grecia se situaba entre 24% y el 30% del PIB hace una década. Incluso en países tales como los EE.UU. que poseen una administración fiscal sólida y consolidada, el fenómeno de la evasión fiscal está presente. Según el *Internal Revenue Service* (IRS) el porcentaje de evasión en el impuesto sobre la renta en los EE.UU. se situaba en torno al 16% en el año 2006.

Centrando nuestra atención en México, y según un estudio realizado por el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey (2009), en el año 2000 la evasión global estimada en los principales impuestos era de 39.6% aunque en el año 2008 se redujo hasta un 23.4%. Con respecto al nivel de evasión en el ISR de personas físicas asalariadas, el mismo estudio obtuvo una tendencia a la baja más pronunciada ya que la tasa de evasión se redujo del

¹Fuente: Estadísticas Oportunas de Finanzas Públicas.

31.38% al 15.0% entre los años 2000 y 2008. Por otra parte, según el estudio realizado por Cantalà et al. (2005), la evasión fiscal en México asociada al ISR de las personas físicas con actividad empresarial y profesional, correspondiente al año de 2003 era en torno al 0.76% del PIB. Calculada como tasa de evasión, ésta era del 77%. Finalmente, el trabajo efectuado por Aguayo et al. (2011) calcula que el total de evasión en el ISR sobre la nómina a través de terceros aumentó entre 2004 y 2008, al pasar de 1.424 millones de pesos a 3.564 millones de pesos o lo que es lo mismo, expresado como porcentaje de la recaudación total de ISR sobre la nómina pasó de 0.62% en 2004 a 1.25% en 2008.

Aunque los datos disponibles sobre la dimensión del fraude fiscal son meras estimaciones es obvio que este fenómeno no es algo que se deba considerar como marginal sino que cada año sustrae importantes cantidades de ingresos de las arcas estatales. Es por ello, que en los últimos años se abierto un extenso debate sobre cómo debería ser la estructura del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas. Una propuesta largamente debatida es aquella que simplifica al máximo este impuesto estableciendo un único tipo impositivo combinado con un mínimo exento amplio. Sus detractores argumentan que la instauración de un sistema impositivo de estas características reducirá la progresividad inicial del sistema fiscal y en consecuencia la redistribución llevada a cabo a través del mismo también será menor.² Por contra, sus defensores esgrimen la simplicidad de cálculo y su efecto positivo sobre el cumplimiento fiscal como algunas de sus ventajas más evidentes.

Los defensores de la estructura impositiva que combina una tarifa única con un mínimo exento creen que una reducción del tipo marginal máximo supondrá una disminución del coste de ser honrado para los contribuyentes de rentas altas. Ello conllevaría que los contribuyentes declarasen un nivel de renta mayor, mejorando así el cumplimiento fiscal. Esta afirmación si bien es sustentada por muchos de los trabajos empíricos realizados en las últimas tres décadas, no lo es por la práctica totalidad de artículos teóricos.³ La intuición dada por Yitzhaki (1974) respecto al comportamiento de la renta declarada cuando se producen variaciones del tipo

²Ver Freire-Serén y Panadés (2008).

³Clotfelter (1983) y Poterba (1987) analizan empíricamente cual es el signo de la relación entre el tipo impositivo y la renta evadida. Hallan que un mayor tipo impositivo implica una renta declarada menor. Más recientemente, Schneider y Enste (2000) concluyen que un tipo impositivo mayor incentiva el fraude fiscal a través de un aumento de magnitud de la economía sumergida.

impositivo es clara y nada ambigua.⁴ Si el contribuyente se enfrenta a un tipo impositivo mayor se empobrece ya que debe pagar más impuestos para el mismo nivel de renta, tanto en caso de ser inspeccionado como en caso de no serlo. Bajo el supuesto de aversión absoluta al riesgo decreciente, el contribuyente declarará una renta mayor, ya que al disminuir su riqueza su aversión al riesgo aumenta ante la posibilidad de ser inspeccionado. Así pues, cuando solamente se analizan los efectos derivados de un cambio en el tipo impositivo, no se puede afirmar que tipos impositivos menores tiendan a disminuir el nivel de evasión de los contribuyentes. Finalmente, algunos autores tales como Yitzhaki (1987) y Goerke (2003) han analizado la relación existente entre la progresividad del sistema impositivo sobre la renta y la evasión fiscal, obteniendo como resultado que una mayor progresividad tiende a desincentivar el nivel de evasión. Slemrod (1994) y Slemrod y Kopczuk (2002) también han contribuido a esta creciente literatura examinando los límites de la progresividad óptima de la función impositiva.

Durante la última década, algunos países han apostado por efectuar una drástica reforma de su imposición directa sobre la renta pasando de un sistema de tipos marginales crecientes a uno de tipo único sin mínimo exento. El caso más analizado, por ser también uno de los primeros, ha sido la reforma efectuada en Rusia que ha pasado de un tipo marginal máximo del 45% a una única tarifa del 13% sin mínimo exento.⁵ Los artículos de Ivanova et al. (2005) y de Gorodnichenko et al. (2007) analizan detalladamente esta reforma fiscal y hallan que el cumplimiento fiscal ha mejorado en términos medios entre un 17% y 10%-12% respectivamente.

El objetivo de este artículo se centra en analizar más detalladamente los efectos que sobre la evasión fiscal tiene el paso de un sistema de tipo marginal creciente a uno de tipo único con un mínimo exento. Para ello presento un contexto teórico donde comparo el nivel de cumplimiento fiscal de un mismo contribuyente bajo los dos sistemas impositivos mencionados anteriormente. Con el objetivo de dejar a un lado las implicaciones sobre el nivel de progresividad asociado a cada una de las funciones impositivas consideradas, impondré que

⁴ Yitzhaki (1974) extiende el modelo de Allingham y Sandmo (1972) considerando que la multa a pagar por los contribuyentes inspeccionados es proporcional a los impuestos evadidos.

⁵ Otros países que han apostado por este tipo de reformas fiscales han sido: Serbia estableciendo un tipo único del 14%, Irak con un 15%, Eslovaquia fijando un 19% y Ucrania con un 13%.

la cantidad de impuestos pagada por un contribuyente honesto será la misma en ambos sistemas impositivos. Dicho supuesto me permite eliminar los potenciales efectos de las modificaciones en la progresividad que soportan los contribuyentes al cambiar de estructura impositiva ya que para una misma renta real la cantidad de impuestos pagada será idéntica en ambos escenarios. En este contexto, el resultado que se obtiene es una vez más robusto con el resultado obtenido en la literatura teórica: la renta declarada será mayor en aquella estructura impositiva donde el contribuyente se enfrente a un tipo marginal mayor. Es por ello que deben analizarse otros factores que puedan incentivar o desincentivar la evasión fiscal y que nos ayuden a entender porque es posible que se modifique el comportamiento evasor de los contribuyentes como consecuencia del cambio de sistema impositivo.

Este artículo se organiza como sigue. En la Sección 2 se analiza el comportamiento evasor del mismo contribuyente bajo los dos sistemas impositivos considerados. La Sección 3 presenta los resultados obtenidos acerca del nivel de cumplimiento esgrimido por el contribuyente en cada uno de los sistemas impositivos analizados. Finalmente, en la Sección 4 se discuten los aspectos más relevantes derivados del análisis efectuado en la Sección 3 y la Sección 5 concluye el artículo.

2. La Evasión Fiscal

El objetivo de este artículo se centra en analizar el cumplimiento fiscal de los contribuyentes bajo dos estructuras impositivas distintas: la de tipo único con mínimo exento y la de tipo marginal creciente. Para ello consideremos el modelo standard de evasión fiscal propuesto por Allingham y Sandmo (1972) según el cual los individuos poseen una renta real igual a y , y declaran la cantidad de renta $x \in (0, y)$ que maximiza su utilidad esperada.

La función impositiva $T(\cdot)$ puede ser o bien de *tipo único* (TU),

$$T(y) = \begin{cases} 0 & \text{si } y \leq a \\ \tau(y - a) & \text{si } y > a, \end{cases} \quad (1)$$

donde $\tau \in (0,1)$ es el tipo impositivo único y el parámetro $a \in (0, y)$ representa el mínimo exento, o bien de *tipo marginal creciente* (TC),

$$T(y) = \begin{cases} t_1(b-y) & \text{si } y \leq b \\ t_1b + t_2(y-b) & \text{si } y > b, \end{cases} \quad (2)$$

donde para simplificar se ha considerado una estructura impositiva sólo con dos tipos impositivos, $t_1 \in (0,1)$ y $t_2 \in (0,1)$, cumpliéndose que $t_2 > t_1$. El parámetro $b \in (0, y)$ nos indica el nivel de renta donde el tipo impositivo cambia de t_1 a t_2 . Supondré que existe un continuo de contribuyentes iguales y analizaré la decisión de evasión de un contribuyente representativo bajo cada una de las funciones impositivas descritas en (1) y (2). Adicionalmente, también supondré que la renta real de cada contribuyente satisface que $y > \max\{a, b\}$.

Dado que uno de los principales argumentos en contra de la estructura impositiva de tipo único es que reduce la progresividad, se va a introducir en el análisis la restricción de que la cantidad de impuestos pagada por un contribuyente totalmente honesto sea la misma independientemente del sistema impositivo considerado. Este supuesto implica que contribuyentes con rentas iguales paguen la misma cantidad de impuestos. Así pues, un contribuyente con una renta real igual a $y > \max\{a, b\}$ que tributara según el sistema de TU, pagaría una cantidad de impuestos igual a $\tau(y-a)$, mientras que si este mismo contribuyente tributara según el sistema de TC, su carga fiscal sería igual a $t_1b + t_2(y-b)$. Esto implica que se debe cumplir la siguiente condición:

$$\tau(y-a) = t_1b + t_2(y-b). \quad (3)$$

Fijémonos que estamos forzando que la progresividad soportada por este contribuyente sea la misma a priori pero no una vez él haya tomado su decisión sobre cuanta renta declarar. Los gobiernos diseñan las estructuras impositivas suponiendo que los contribuyentes son totalmente honestos por lo que esta condición simplemente refleja la voluntad del gobierno de que el cambio de tarifa no debe suponer un incremento de la cantidad de impuestos a pagar. Esta restricción de manera obvia también puede ser interpretada como que el gobierno desea mantener constante la recaudación ex-ante sea cual sea la estructura impositiva vigente.

La probabilidad de inspección a la que se enfrentan los contribuyentes es constante e igual a p . La inspección permite al gobierno conocer perfectamente cual es la renta real y de un individuo. Así pues, los contribuyentes reducen la cantidad de impuestos a pagar en

$T(y) - T(x)$ cuando no son inspeccionados. Por otro lado, si un individuo es inspeccionado debe hacer frente al pago de una multa proporcional a la cantidad de impuestos evadidos $\pi > 1$ (véase al respecto la formulación de Yitzhaki, 1974). Vamos a suponer adicionalmente que declarar una cantidad de renta superior a la real no proporciona ganancia alguna. Por otra parte, declarar una cantidad de renta negativa no presupone recibir una subvención del gobierno ya que para éste una renta declarada negativa es equivalente a una renta igual a cero. En otras palabras el sistema fiscal no incluye ningún tipo de subvención para compensar pérdidas. Estas características del sistema fiscal implican que la cantidad óptima de renta declarada nunca va a ser menor que cero ni mayor que y . En consecuencia, la renta neta de un individuo que declara la cantidad x de renta y que posee una renta real y es igual a

$$Z^N = y - T(x),$$

si el individuo no es inspeccionado, y a

$$Z^Y = y - T(x) - \pi(T(y) - T(x)),$$

si el individuo es inspeccionado. Supondré que los parámetros que definen la política de inspección, p y π están dados exógenamente. Un contribuyente escoge la cantidad de renta que quiere declarar x con el objetivo de maximizar su utilidad esperada

$$E[U] = (1 - p)U(y - T(x)) + pU(y - T(x) - \pi(T(y) - T(x))), \quad (4)$$

donde la función de utilidad $U(\cdot)$ es dos veces diferenciable y estrictamente cóncava, $U' > 0$ y $U'' < 0$.

La condición de primer orden para la maximización de (4) es:

$$-(1 - p)U'(y - T(x))T'(x) + pU'(y - T(x) - \pi(T(y) - T(x)))T'(x)(\pi - 1) = 0. \quad (5)$$

Observemos que si la función impositiva es de TU la condición de primer orden (5) será igual a

$$F(x) \equiv -(1 - p)U'(Z^N(x))\tau + pU'(Z^Y(x))\tau(\pi - 1) = 0, \quad (6)$$

donde

$$Z^N(x) = y - \tau(x - a) \quad (7)$$

y

$$Z^Y(x) = y - \tau(x - a) - \pi\tau(y - x), \quad (8)$$

mientras que si la función impositiva es de TC, (5) será igual a

$$\hat{F}(\hat{x}) \equiv -(1 - p)U'(\hat{Z}^N(\hat{x}))t_2 + pU'(\hat{Z}^Y(\hat{x}))t_2(\pi - 1) = 0, \quad (9)$$

donde

$$\hat{Z}^N(\hat{x}) = y - t_1b - t_2(\hat{x} - b) \quad (10)$$

y

$$\hat{Z}^Y(\hat{x}) = y - t_1b - t_2(\hat{x} - b) - \pi t_2(y - \hat{x}), \quad (11)$$

donde x y \hat{x} son las cantidades óptimas de renta declarada respectivamente en cada uno de los casos.

Las respectivas condiciones de segundo orden asociadas a las anteriores funciones impositivas son

$$D \equiv (1 - p)U''(Z^N(x))\tau^2 + pU''(Z^Y(x))\tau^2(\pi - 1)^2 < 0$$

y

$$\hat{D} \equiv (1 - p)U''(\hat{Z}^N(\hat{x}))t_2^2 + pU''(\hat{Z}^Y(\hat{x}))t_2^2(\pi - 1)^2 < 0.$$

El supuesto de concavidad de la función de utilidad nos asegura que se cumple $D < 0$ y $\hat{D} < 0$.

Para simplificar el análisis que se llevará a cabo en la siguiente sección, necesitamos que se cumpla que $y > x > a$ cuando la función impositiva sea de TU y que se cumpla que $y > \hat{x} > b$ cuando la función impositiva sea de TC. Para ver que condiciones garantizan el cumplimiento de las anteriores desigualdades, en primer lugar evaluaremos la ecuación (6) en $x = a$ y en $x = y$ cuando la función impositiva es de TU. Debido a la concavidad de la expresión (4), las siguientes dos condiciones nos garantizan que la renta declarada x será mayor que a y estrictamente menor que y :

$$pU'(y - \pi\tau y + \tau\pi a)(\pi - 1) > (1 - p)U'(y),$$

y

$$p\pi < 1. \quad (12)$$

En el caso de la función impositiva de TC evaluaremos la ecuación (9) en $\hat{x} = b$ y $\hat{x} = y$. Debido a la concavidad de la expresión (4), las condiciones que garantizan que la renta declarada \hat{x} será mayor que b y estrictamente menor que y son:

$$pU'(y - t_1b - t_2\pi(y - b))(\pi - 1) > (1 - p)U'(y - t_1b),$$

y

$$p\pi < 1.$$

Supondré que a partir de ahora estas condiciones se cumplen para cada uno de los casos.

3. Tipo impositivo único versus tipo impositivo creciente

El objetivo de este ejercicio es analizar bajo cual de las dos funciones impositivas presentadas, el contribuyente decide no declarar una mayor parte de su renta real bajo el supuesto de que si fuera honesto la cantidad de impuestos a pagar sería la misma en ambas funciones impositivas. Por lo tanto, queremos saber si la evasión óptima bajo el sistema impositivo de TU, es mayor o menor que el nivel de evasión óptimo cuando el sistema impositivo es de TC. Para ello tomaremos la condición de primer orden $F(x)$ definida en (6) y la evaluaremos en \hat{x} . Así pues, $F(\hat{x})$ será igual a

$$F(\hat{x}) = -(1 - p)U'(Z^N(\hat{x}))\tau + pU'(Z^Y(\hat{x}))\tau(\pi - 1).$$

Fijémonos que el signo de $F(\hat{x})$ nos dirá si se evade más en una estructura impositiva de TU o de TC. En concreto, dado que se cumple que $F(x) = 0$, si $F(\hat{x}) > 0$ entonces $\hat{x} < x$ y si $F(\hat{x}) < 0$ obtendremos que $\hat{x} > x$. Supongamos que queremos saber bajo que supuestos se cumple que $F(\hat{x}) > 0$. En este caso deberá ser cierto que

$$\frac{U'(Z^N(\hat{x}))}{U'(Z^Y(\hat{x}))} < \frac{p(\pi - 1)}{1 - p} \quad (13)$$

Por otro lado dado, tomando (9) sabemos que se cumple

$$\frac{U'(\hat{Z}^N(\hat{x}))}{U'(\hat{Z}^Y(\hat{x}))} = \frac{p(\pi - 1)}{1 - p} \quad (14)$$

Sustituyendo (14) en (13) se obtiene

$$\frac{U'(Z^N(\hat{x}))}{U'(Z^Y(\hat{x}))} < \frac{U'(\hat{Z}^N(\hat{x}))}{U'(\hat{Z}^Y(\hat{x}))} \quad (15)$$

Dado que queremos imponer que la progresividad soportada por un consumidor sea la misma bajo las dos estructuras fiscales en caso de ser totalmente honesto, sustituimos la condición (3) en los consumos $\hat{Z}^N(\hat{x})$ y $\hat{Z}^Y(\hat{x})$ definidos en (10) y (11) respectivamente. Se obtiene que $\hat{Z}^N(\hat{x})$ y $\hat{Z}^Y(\hat{x})$ pasan a ser iguales a

$$\hat{Z}^N(\hat{x}) = y - \tau(y - a) + t_2(y - \hat{x}) \quad (16)$$

y

$$\hat{Z}^Y(\hat{x}) = y - \tau(y - a) + t_2(y - \hat{x}) - t_2\pi(y - \hat{x}) \quad (17)$$

Por otra parte, evaluamos en \hat{x} las expresiones (7) y (8) para hallar $Z^N(\hat{x})$ y $Z^Y(\hat{x})$. Los consumos $Z^N(\hat{x})$ y $Z^Y(\hat{x})$ pueden ser escritos como

$$Z^N(\hat{x}) = y - \tau(y - a) + \tau(y - \hat{x}) \quad (18)$$

y

$$Z^Y(\hat{x}) = y - \tau(y - a) + \tau(y - \hat{x}) - \tau\pi(y - \hat{x}) \quad (19)$$

sumando y restando τy . Las expresiones (16), (17), (18) y (19) nos permiten afirmar que se cumple que

$$\hat{Z}^N(\hat{x}) > Z^N(\hat{x}) \quad \text{y} \quad Z^Y(\hat{x}) > \hat{Z}^Y(\hat{x}) \quad \text{si} \quad t_2 > \tau$$

y

$$\hat{Z}^N(\hat{x}) < Z^N(\hat{x}) \quad \text{y} \quad Z^Y(\hat{x}) < \hat{Z}^Y(\hat{x}) \quad \text{si} \quad t_2 < \tau.$$

Por otra parte, el supuesto de concavidad de la función de utilidad $U(\cdot)$ nos permite afirmar que se cumple que

$$U'(\hat{Z}^N(\hat{x})) < U'(Z^N(\hat{x})) \quad \text{y} \quad U'(Z^Y(\hat{x})) < U'(\hat{Z}^Y(\hat{x})) \quad \text{si} \quad t_2 > \tau$$

y

$$U'(\hat{Z}^N(\hat{x})) > U'(Z^N(\hat{x})) \quad \text{y} \quad U'(Z^Y(\hat{x})) > U'(\hat{Z}^Y(\hat{x})) \quad \text{si} \quad t_2 < \tau.$$

En consecuencia, la desigualdad (15) será cierta cuando el valor del tipo marginal máximo de la función impositiva de TC sea menor que el tipo impositivo de la función de TU, o lo que es lo

mismo, cuando $t_2 < \tau$. Por lo tanto, podemos afirmar que en este caso el contribuyente declarará una renta mayor bajo la estructura impositiva de TU.

Con el objetivo de complementar el anterior resultado veamos que sucede con la cantidad de impuestos evadidos. Para ello, tomemos el caso de un contribuyente que tribute según el sistema impositivo de TU. En este caso, es fácil ver que restando y sumando el término $\tau(y - a)$ a (7) y a (8), $Z^N(x)$ y $Z^Y(x)$ se pueden expresar como función de los impuestos evadidos e ,

$$Z^N(e) = y - \tau(y - a) + e$$

y

$$Z^Y(e) = y - \tau(y - a) - e(\pi - 1),$$

donde $e = \tau(y - x)$. Tomemos ahora el caso de un contribuyente que tribute por el sistema impositivo de TC. Sumando y restando el término $t_2(y - b)$, las rentas $\hat{Z}^N(\hat{x})$ y $\hat{Z}^Y(\hat{x})$, definidas en (10) y (11) respectivamente, pueden expresarse como función de los impuestos evadidos \hat{e} ,

$$\hat{Z}^N(\hat{e}) = y - t_1 b - t_2(y - b) + \hat{e}$$

y

$$\hat{Z}^Y(\hat{e}) = y - t_1 b - t_2(y - b) - \hat{e}(\pi - 1),$$

donde $\hat{e} = t_2(\hat{x} - b)$. Finalmente, recordemos que la condición (3) nos permite definir Z como la renta neta de impuestos en caso de que el consumidor sea honesto,

$$Z \equiv y - \tau(y - a) = y - t_1 b - t_2(y - b).$$

En consecuencia, $Z^N(e)$, $Z^Y(e)$, $\hat{Z}^N(\hat{e})$, y $\hat{Z}^Y(\hat{e})$, pueden expresarse como

$$Z^N(e) = Z + e,$$

$$Z^Y(e) = Z - e(\pi - 1),$$

$$\hat{Z}^N(\hat{e}) = Z + \hat{e},$$

y

$$\hat{Z}^Y(\hat{e}) = Z - \hat{e}(\pi - 1).$$

Es fácil comprobar que un mismo contribuyente, bajo la restricción impuesta por la condición (3), escogería de manera óptima evadir la misma cantidad de impuestos independientemente del sistema impositivo considerado.

La siguiente proposición generaliza los resultados obtenidos acerca del nivel de cumplimiento fiscal asociado a cada una de las estructuras impositivas consideradas:

Proposición 1

- (a) Si $t_2 > \tau$, entonces se declarará una cantidad menor de renta bajo una estructura impositiva de TU que bajo una estructura impositiva de TC.
- (b) Si $t_2 < \tau$, entonces se declarará una cantidad menor de renta bajo una estructura impositiva de TC que bajo una estructura impositiva de TU.
- (c) La cantidad de impuestos evadidos es la misma bajo las dos estructuras impositivas.

La anterior proposición nos dice que la renta declarada será más elevada en aquel sistema impositivo donde el tipo marginal sea mayor y que la cantidad de impuestos evadidos será la misma en ambos sistemas impositivos. La intuición de este resultado es la siguiente. Cuando un contribuyente se enfrenta a un tipo impositivo mayor debe pagar más impuestos por la misma renta declarada. Este hecho genera dos tipos de efectos: el efecto sustitución y el efecto renta. El efecto sustitución nos dice que ante una mayor carga fiscal el contribuyente reaccionará sustituyendo honestidad por evasión. Por lo tanto el efecto sustitución tiene un efecto negativo sobre la renta declarada. El efecto renta nos dice que cuando el contribuyente se enfrenta a un tipo impositivo mayor, se empobrece ya que su factura fiscal aumenta. El signo de este efecto dependerá de cual sea su comportamiento frente al riesgo. Ahora bien, cuando la multa es proporcional a la cantidad de impuestos evadidos no existe efecto sustitución que incentive al contribuyente a declarar menos renta, ya que si declara menos, también pagará una mayor multa en caso de ser inspeccionado. Asimismo, en el contexto analizado tampoco existe un efecto renta que afecte a la cantidad de renta que quiere declarar, dado que el individuo es "compensado" al saber que si declara toda su renta real, la carga impositiva soportada sería la misma en ambas situaciones. Por lo tanto, cuando el tipo

impositivo marginal al que se enfrenta el contribuyente es mayor, la renta declarada aumenta con el fin de no modificar la cantidad de impuestos evadidos y, así mantener constante el importe de la multa a pagar en caso de ser descubierto.

4. Algunas Consideraciones

En esta sección se pretende puntualizar los aspectos más relevantes que se derivan de los resultados obtenidos en la Sección 3 con el objetivo de identificar las ventajas y desventajas del sistema impositivo de TU en comparación al sistema de TC desde la perspectiva del cumplimiento fiscal. El análisis efectuado en la Sección 3 se ha llevado a cabo bajo la restricción de que la cantidad de impuestos a pagar debía ser la misma si los contribuyentes eran honestos. En este caso, la proposición 1 demuestra que un tipo marginal más elevado incentiva a los contribuyentes a declarar más pero mantiene la cantidad de impuestos evadidos constante. Ello implica por lo tanto, que la recaudación será la misma en ambos casos. De hecho, este análisis extiende y contextualiza el efectuado por Yitzhaki (1987). Así pues, podemos concluir que el resultado obtenido no sugiere que la sustitución de una función impositiva de TC por una de TU cree incentivos a evadir menos impuestos, tal y como parece darse por hecho en el debate iniciado acerca de esta cuestión. De manera obvia si se prescinde de la restricción impuesta, el resultado que se obtenga dependerá tanto de los parámetros fiscales como de la aversión al riesgo que exhiban los contribuyentes. Parece pues, que las razones del posible cambio en el comportamiento evasor de los contribuyentes deberemos buscarlo en factores distintos a un mero cambio de tarifa impositiva. A continuación se discuten algunos de ellos.

4.1 Coste de Inspección

En primer lugar cabe decir que en el análisis teórico efectuado en la Sección 3 no se ha incluido ningún coste asociado a la inspección de los contribuyentes. El coste de inspección es un coste que depende fundamentalmente de dos elementos: la cantidad de inspectores que se contratan y la tecnología de inspección. De manera obvia, una estructura impositiva más sencilla como la que nos proporciona el impuesto de TU puede suponer una mejora de la tecnología de inspección al aumentar la productividad de los inspectores. En este caso, dada

una cantidad de recursos fija que financie el coste total de la inspección fiscal, se podrán llevar a cabo más inspecciones con el mismo volumen de unidades de inspección. Si la probabilidad de inspección p se aproxima como la proporción que representa número de contribuyentes inspeccionados sobre el total, un aumento de p implicará un nivel de evasión menor.⁶

4.2 Coste de Gestión

El análisis teórico expuesto tampoco incluía ningún tipo de coste asociado a la gestión administrativa del propio impuesto. El coste de la gestión administrativa es un coste asociado al trámite de procesar la declaración por parte de la Agencia Tributaria. Así pues, si realmente el impuesto de TU simplifica la gestión administrativa, entonces el coste asociado a este concepto se reducirá. En consecuencia, para una misma proporción p de contribuyentes inspeccionados, la evasión sería la misma pero la recaudación podría verse incrementada a través de la reducción del coste de gestión.

4.3 Complejidad de la función impositiva

La complejidad de un sistema impositivo o de un impuesto en concreto nace de la voluntad de los legisladores de tratar a todos los contribuyentes en función de sus características individuales, para equiparar sus cargas fiscales en términos de alguna noción de equidad general. El objetivo que se persigue es determinar la base imponible de cada contribuyente que refleje cual es su capacidad de pago real.

A pesar de ello, la complejidad de la función impositiva es vista por el contribuyente como una oportunidad mayor de evadir o eludir impuestos, lo que puede originar una reducción del cumplimiento fiscal.⁷ De hecho, una complejidad excesiva del sistema tributario impone costes de cumplimiento fiscal nada despreciables. Por ejemplo, Slemrod (1995) sugiere que estos costes de cumplimiento son del orden de 75 billones de dólares en los EEUU.⁸ Además, una

⁶Tomando la ecuación (5) y aplicando el Teorema de la Función Implícita, es fácil ver que $\frac{dx}{dp} > 0$.

⁷Ver Milliron (1985).

⁸Krause (2000) argumenta, sin embargo, que el signo de la relación entre la complejidad y los costes del cumplimiento fiscal en términos de recaudación es ambiguo ya que por ejemplo, una ley tributaria muy compleja podría disuadir a los contribuyentes de aplicarse deducciones a las que tienen derecho.

mayor complejidad del sistema impositivo se asocia con unos mayores costes de gestión del impuesto lo que tiende a reducir el cumplimiento fiscal. A modo de ejemplo cabe mencionar el trabajo de Slemrod (1996) donde se toma como medida de la complejidad de un sistema fiscal, el coste total de gestión del impuesto. Además, reglas muy complicadas también tienden a generar inspecciones menos eficientes y más costosas.

Queda claro que el paso a un sistema impositivo de tipo único podría reducir sustancialmente la complejidad del impuesto sobre la renta y en consecuencia generar una posible mejora del cumplimiento fiscal a través de dos vías. En primer lugar un sistema impositivo más sencillo y transparente induce a cometer menos errores no intencionados. En segundo lugar, esta simplificación de la estructura impositiva podría ser interpretada por el contribuyente como un aumento de la probabilidad de ser inspeccionado, lo que conduciría a reducir la evasión.

A modo de ejemplo tomemos el caso de la imposición sobre la renta en España. El Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF) vigente consta de 4 tramos. La magnitud de la reducción dependerá de si sólo se producen cambios en la tarifa nominal lo que supondría la reducción de los 4 tramos actuales a 2 (tramo exento y tramo de tarifa única) o si también se eliminan algunas deducciones tanto sobre la base imponible como sobre la cuota íntegra. Pensemos que actualmente (según la nueva ley 35/2006, de 28 de noviembre, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas) existen 8 casos compatibles entre ellos para reducir renta base que ha de ser utilizada para calcular la carga fiscal de cada contribuyente. Además la ley fija 6 deducciones posibles que se pueden aplicar a la cuota a pagar desglosadas en los múltiples casos que contemplan cada una de ellas. Finalmente, debemos recordar que cada Comunidad Autónoma que integra el estado Español puede incluir aquellas deducciones en la cuota que crea pertinentes y financiables en función de sus recursos disponibles. Si se redujeran o agruparan todas las deducciones disponibles, se simplificaría la estructura de la declaración del impuesto, lo que induciría a menos errores de cálculo (intencionados o no) y por lo tanto la recaudación impositiva tendería a aumentar.

4.4 Elusión Fiscal

El problema de la elusión fiscal aparece casi siempre asociado al término de evasión fiscal aunque en la literatura estos dos términos no se pueden considerar ni mucho menos como sinónimos. Debemos entender por *elusión fiscal* todas aquellas actividades que se lleven a cabo con el fin de minimizar la carga impositiva de un contribuyente aprovechando las excepciones

y vacíos que presenta la propia legislación fiscal. En contraposición a la evasión fiscal, la elusión fiscal implica una actuación lícita y por lo tanto no sancionable desde un punto de vista estrictamente legal.⁹ Paralelamente, la aparición de países llamados paraísos fiscales, donde las rentas son gravadas a un tipo mucho menor que en el país de origen, ha incentivado a contribuyentes con ingresos muy altos a fijar su residencia en estos países con el fin de pagar menos impuestos. Esta práctica tan estandarizada supone cada año una reducción nada desdeñable de los ingresos estatales.¹⁰

La simplificación de la estructura impositiva de muchos países en los que la imposición sobre la renta contempla más de dos tramos de renta podría comportar un mejor nivel de cumplimiento fiscal a través de la reducción de la elusión fiscal. En primer lugar, una función impositiva más simple reduce sin duda la posibilidad de que existan huecos legales que puedan ser utilizados por los contribuyentes con el objetivo de aliviar su factura fiscal. En segundo lugar, fijar un único tipo impositivo menor que el tipo marginal máximo existente puede desincentivar la búsqueda de opciones alternativas con el fin de tributar a un tipo menor. Por ejemplo, una función impositiva de tipo único con mínimo exento que estableciera un tipo similar al que grava a los beneficios empresariales (en España es igual al 35% y en México al 30%), podría desincentivar una de las prácticas más generalizadas de elusión fiscal: constituir empresas para tributar la renta personal como renta derivada de una actividad económica.¹¹

4.5 Aversión al Riesgo

La respuesta de los contribuyentes en términos de la cantidad de renta que desean declarar cuando la función impositiva varía, depende en buena medida del supuesto de aversión al riesgo que se considere. Este artículo está absento de este tipo de consideraciones dado que el análisis se ha llevado a cabo bajo la restricción de que la cantidad de impuestos pagados por un contribuyente honesto era la misma en ambos regímenes fiscales. Esta condición mantiene la renta neta de impuestos constante siempre que el contribuyente sea honesto. Obviamente, la

⁹En general la actividad de evasión fiscal conlleva cierto riesgo asociado ya que el contribuyente puede ser inspeccionado y por lo tanto sancionado, mientras que en la elusión fiscal no existe riesgo alguno.

¹⁰Ver Scheider y Enste (2000).

¹¹Ver Slemrod (2001).

eliminación de esta restricción restaura el papel fundamental que juega la aversión al riesgo sobre el comportamiento evasor de los contribuyentes.

Yitzhaki (1974) demostró que si la sanción es proporcional a la cantidad de impuestos evadidos un aumento del tipo impositivo genera un mayor cumplimiento fiscal (o una menor evasión) bajo el supuesto de aversión absoluta al riesgo decreciente (DARA). La intuición económica de este resultado se basa en la aparición de dos efectos de distinto signo: el efecto renta y el efecto sustitución. Por un lado, el efecto renta nos dice que al aumentar el tipo impositivo, el contribuyente se empobrece ya que su factura fiscal aumenta. El signo del efecto renta dependerá del grado de aversión al riesgo que exhiban los individuos. En concreto, este efecto es positivo bajo el supuesto de DARA, ya que al disminuir su riqueza su aversión absoluta al riesgo aumenta y, por lo tanto, el individuo tiende a reducir su evasión. Por otro lado, el efecto sustitución nos dice que un aumento del tipo impositivo encarece la honestidad frente a la evasión, ya que ahora cada unidad declarada tributará a un tipo marginal mayor. El signo del efecto sustitución es negativo, pues tiende a aumentar la evasión. Cuando la multa es proporcional a la cantidad de impuestos evadidos el efecto sustitución desaparece y el signo de la relación entre el tipo impositivo y el nivel de cumplimiento fiscal sólo depende del signo del efecto renta. Bajo el supuesto de DARA el signo del efecto renta es positivo lo que nos permite afirmar que cuando el tipo impositivo aumenta los contribuyentes declaran una cantidad mayor de renta. El resultado obtenido aunque es claramente inambiguo y muy robusto, cabe decir que no ha sido corroborado por la mayoría de los trabajos empíricos existentes, los cuales concluyen que tipos impositivos mayores tienden a estimular la evasión fiscal. Es por ello que muchos trabajos han intentado buscar formalizaciones alternativas que conciliaran los resultados teóricos con los empíricos.¹²

Algunos autores como Balassone y Jones (1998) han puesto en duda la aceptación casi unánime del supuesto que hace referencia al tipo de aversión que exhiben los individuos. En general se suele establecer que el comportamiento más plausible es aquel que nos dice que un individuo es menos averso al riesgo cuando más rico es. Según estos autores excluir la posibilidad de que la aversión absoluta al riesgo pueda ser creciente respecto de la renta (IARA) es excluir la posibilidad de que la demanda del bien evasión pueda ser considerada

¹²Algunos ejemplos de esta línea de trabajo son los artículos de Cowell y Gordon (1988), Lee (2001) y Panadés (2004).

como la demanda de un bien inferior.¹³ El supuesto de IARA en el modelo de Yitzhaki, tampoco nos garantiza que ante un aumento del tipo impositivo los contribuyentes decidan evadir más ya que formalmente la evasión puede aumentar, disminuir o permanecer constante. A pesar de ello, el supuesto de IARA si que abre una puerta hacia esta posibilidad. La intuición que subyace detrás de esta opción se basa en el argumento de que para niveles bajos de renta un aumento del tipo impositivo podría empobrecer mucho al contribuyente por lo que el efecto renta podría ser muy elevado y conducir a una mayor evasión en un intento por mantener el mismo nivel de renta inicial. Por lo tanto, podemos conjeturar que si como consecuencia del paso de un sistema impositivo de TC a uno de TU el tipo impositivo medio baja para la mayoría de contribuyentes, sería posible que bajo el supuesto de IARA el nivel de evasión fiscal disminuyera.

4.6 Coste Moral

Otro de los factores de los que se habla paralelamente al grado de aversión al riesgo de los contribuyentes hace referencia a la existencia de lo que se ha denominado *moralidad impositiva* o *coste moral de la evasión*. La moralidad impositiva, entendida como una motivación intrínseca que empuja al contribuyente a pagar los impuestos que la ley establece, puede ser un factor clave para entender el grado actual de cumplimiento fiscal en la mayoría de países desarrollados. En general, se ha utilizado este concepto para explicar porqué el nivel de evasión observado es menor que el que se obtiene al simular el modelo teórico standard considerando unos valores razonables para los parámetros de los modelos y para el nivel de aversión al riesgo. La intuición que subyace en los resultados obtenidos por la mayoría de los trabajos empíricos se basa en el hecho de que los contribuyentes desarrollan un sentimiento de culpabilidad al no declarar la totalidad de su renta. Esta culpa interior genera un coste psicológico que crea incentivos a evadir menos.¹⁴ Por otra parte, la evidencia empírica también sugiere que este coste moral depende sistemáticamente de la satisfacción de los contribuyentes con sus autoridades fiscales y gobiernos. En este caso, la evasión fiscal puede, al menos hasta cierto punto, servir como

¹³Es fácil ver en el modelo de Yitzhaki que si aumenta la renta real del contribuyente la evasión disminuye bajo el supuesto de IARA.

¹⁴Ver Togler (2001, 2002).

mecanismo para castigar a los gobiernos que se desvían de los objetivos prometidos a los contribuyentes.

En el contexto que se analiza en este artículo debemos plantearnos si el paso de un sistema impositivo de de TC a uno de TU puede generar un mayor coste moral que induzca al contribuyente a evadir menos. Si el contribuyente interpreta que la implementación de un sistema de TU tiene como objetivo la simplificación de la estructura impositiva y por lo tanto facilitar el trámite de la presentación de la declaración, puede sin duda ver aumentado su coste moral al evadir impuestos y en este caso el nivel de cumplimiento tendería a aumentar.

5 Conclusiones

En este artículo he analizado las posibles ventajas de un sistema impositivo de tipo único frente a uno de tipo creciente desde el punto de vista del cumplimiento fiscal analizando de manera más rigurosa el problema de la evasión fiscal. Los efectos que a nivel teórico se derivan de este cambio de sistema impositivo nos dicen que los contribuyentes declaran una mayor renta cuando el tipo marginal al que se enfrentan es mayor. Este resultado no parece estar en consonancia con la creencia de que tipos impositivos menores generan un mayor nivel de cumplimiento fiscal. Es por ello que se debe buscar una explicación plausible a esta creencia en factores adicionales a un puro cambio de tarifa impositiva. En este artículo se han analizado algunos de estos factores desde un punto de vista positivo intentando estudiar su relación con el cumplimiento fiscal. En concreto, se ha puesto de manifiesto que si el paso de un sistema impositivo de TC a uno de TU reduce tanto los costes de inspección como los de gestión, así como la complejidad impositiva, las oportunidades de elusión fiscal o el coste moral entonces, posiblemente, exista un efecto de signo positivo sobre el cumplimiento fiscal.

Finalmente, debemos tener en cuenta que aunque en los países en los que han llevado a cabo este tipo de reformas fiscales si parece haberse constatado una mejora del cumplimiento fiscal en términos de mayor renta declarada, este efecto no es por defecto exportable a países con una consolidada administración fiscal. En países tales como Rusia donde no existía una sólida administración tributaria que gestionara y controlara el pago del impuesto sobre la renta, el paso de un sistema impositivo complejo de tipo marginal creciente a uno que solamente contempla una única tarifa ha simplificado tanto la gestión y control del impuesto, que el efecto final sobre el cumplimiento fiscal ha sido claramente positivo. Naturalmente es difícil

saber en el caso de países desarrollados y con administraciones fiscales eficientes, que efectos comportaría este cambio de estructura impositiva y cual sería la magnitud de los mismos, tanto a nivel de cumplimiento fiscal como a nivel recaudatorio. Quizás no sea posible en este momento pensar en un cambio tan drástico de sistema impositivo como el analizado en este artículo pero si es posible pensar en cambios de tipo más marginal que permitan obtener algunos de los efectos positivos sobre el cumplimiento fiscal expuestos anteriormente.

Referencias

- Aguayo, E., J. C. Arteaga, B. Bedoy, C. Caamal, M. Pérez y J. Rangel (2011), "Evasión en el Pago del Impuesto sobre la Renta sobre Nóminas a través de Terceros", Manuscrito. *Centro de Investigaciones Económicas. Universidad Autónoma de Nuevo León.*
- Allingham, M. y A. Sandmo (1972), "Income Tax Evasion: A Theoretical Analysis", *Journal of Public Economics*, 1, pp 323-338.
- Balassone y Jones (1998), "Tax Evasion and Tax Rates: Properties of a Penalty Structure", *Public Finance Review*, 26, pp 270-285.
- Cantalá D., Sempere, J. y H. Sobarzo (2005), "Evasión Fiscal en el Impuesto Sobre la Renta de las Personas Físicas", *Manuscrito. Colegio de México.*
- Clotfelter, C. (1983), "Tax Evasion and Tax Rates: An Analysis of Individual Returns", *Review of Economics and Statistics*, 65, pp 363-373.
- Cowell, F. y J. Gordon (1988), "Unwillingness to pay : Tax evasion and public good provision", *Journal of Public Economics*, 36, pp 305-321.
- Freire-Serén M.J. y J. Panadés (2008), "Does Tax Evasion Modify the Redistributive Effect of Tax Progressivity?", *Economic Record*, 84, pp 486-495.
- Goerke, L., (2003), "Tax Evasion and Tax Progressivity", *Public Finance Review*, 31, pp 189-203.
- Gorodnichenko Y., J. Martínez-Vázquez y K. Sabirianova (2009), "Myth and Reality of Flat Tax Reform: Micro Estimates of Tax Evasion Response and Welfare Effects in Russia", *Journal of Political Economy*, 117, 3, pp 504-554.
- Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey (2009), "Evasión Global de Impuestos: Impuesto Sobre la Renta, Impuesto al Valor Agregado e Impuesto Especial sobre Producción y Servicio no Petrolero", *Servicio de Administración Tributaria.*
- Ivanova A., M. Keen y A. Klemm (2005), "The Russian 'Flat Tax' Reform", *Economic Policy*, 20, pp 397-444.
- Krause, K. (2000), "Tax Complexity: Problem or Opportunity?", *Public Finance Review*, 28, pp 395-414.
- Lee, K. (2001), "Tax Evasion and Self-Insurance", *Journal of Public Economics*, 81, pp 73-81.
- Milliron (1985), "A Behavioral Study of the Meaning and Influence of Tax Complexity", *Journal of Accounting Research*, 23, pp 794-816.
- Panadés, J. (2004), "Tax Evasion and Relative Tax Contribution", *Public Finance Review*, 32, pp 183-195.

- Poterba, J. (1987), "Tax Evasion and Capital Gains Taxation", *American Economic Review*, 77, pp 234-239.
- Pozo, S. (1996), "Exploring the Underground Economy: Studies of Illegal and Unreported Activity. Michigan: W.E", *Upjohn Institute for Employment Research*.
- Schneider, F. y D. Enste (2000), "Shadow Economies: Size, Causes, and Consequences" *Journal of Economic Literature*, 38, pp 77-114.
- Slemrod, J. (1994), "Fixing the Leak in Okun's Bucket: Optimal Tax Progressivity When Avoidance Can Be Controlled", *Journal of Public Economics*, 55, pp 41-51.
- Slemrod, J. (1995), "The Simplification Potential of Alternatives to the Income Tax", *Tax Notes*, 66, pp 1331-1338.
- Slemrod, J. (1996), "Which Is the Simplest Tax System of Them All? In The Economics Effects of Fundamental Tax Reform", ed. Henry Aaron and William G. Gale. Washington, DC: Brookings Institution Press.
- Slemrod, J. (2001), "A General Model of the Behavioral Response to Taxation", *International Tax and Public Finance*, 8, pp 119-128.
- Slemrod, J. y W.Kopczuk (2002), "The Optimal Elasticity of Taxable Income", *Journal of Public Economics*, 84, pp 91-112.
- Torgler, B. (2001), "Is Tax Evasion Never Justifiable?", *Journal of Public Finance and Public Choice*, 19, pp 143-168.
- Torgler, B. (2002), "Speaking to Theorists and Searching for Facts: Tax Morale and Tax Compliance in Experiments", *Journal of Economic Surveys*, 16, pp 657-684.
- Yitzhaki, S., (1987), "On the Excess Burden of Tax Evasion", *Public Finance Quarterly*, 15, pp 123-137.
- Yitzhaki, S. (1974), "A Note on Income Tax Evasion: A Theoretical Analysis", *Journal of Public Economics*, 3, pp 201-202.