
Imposició i eficiència

PID_00181705

Fernando Álvarez Gómez

Temps mínim de dedicació recomanat: 4 hores



Fernando Álvarez Gómez

Doctor en Economia Aplicada per la Universitat Internacional de Catalunya. Llicenciat en Ciències Econòmiques i Empresariales per la Universitat de Barcelona. Professor dels Estudis d'Economia i Empresa de la Universitat Oberta de Catalunya.

Segona edició: febrer 2019

© Fernando Álvarez Gómez

Tots els drets reservats

© d'aquesta edició, FUOC, 2019

Av. Tibidabo, 39-43, 08035 Barcelona

Disseny: Manel Andreu

Realització editorial: Oberta UOC Publishing, SL



Els textos i imatges publicats en aquesta obra estan subjectes –llevat que s'indiqui el contrari– a una llicència de Reconeixement-NoComercial-SenseObraDerivada (BY-NC-ND) v.3.0 Espanya de Creative Commons. Podeu copiar-los, distribuir-los i transmetre'ls públicament sempre que en citeu l'autor i la font (FUOC. Fundació per a la Universitat Oberta de Catalunya), no en feu un ús comercial i no en feu obra derivada. La llicència completa es pot consultar a <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/es/legalcode.ca>

Índex

Introducció	5
Objectius	6
1. La tributació i els seus efectes	7
1.1. Efectes microeconòmics dels impostos	7
1.2. Efectes macroeconòmics dels impostos	8
1.3. Efectes econòmics dels impostos sobre altres figures tributàries	8
2. Incidència impositiva	10
2.1. Imposició i incidència	10
2.2. Regles generals de la incidència	13
2.3. L'impost sobre els demandants	14
2.4. Casos especials en la incidència	18
2.5. El paper de les elasticitats d'oferta i de demanda	18
2.5.1. La distribució de la càrrega	20
2.5.2. Factors que influeixen sobre l'elasticitat de l'oferta i de la demanda	20
2.6. Tipus d'incidència	21
2.7. Excés de gravamen	22
2.8. Per a la reflexió	23
3. Eficiència, equitat i recaptació	25
3.1. La relació entre eficiència i recaptació	27
3.2. Corba de Laffer	27
3.3. Models d'eficiència	31
3.4. Conclusions	35
4. Els costos d'administració i de compliment	36
4.1. Pressió fiscal psicològica	36
4.2. Mentalitat fiscal	39
4.3. Resistència fiscal	40
4.4. Fraud fiscal	41
Resum	43
Bibliografia	45

Introducció

Una vegada coneguts els principis que han d'inspirar el disseny dels sistemes tributaris i conegut, en cada cas, el subjecte passiu sobre el qual recau l'impost segons el legislador, cal preguntar-se: els impostos recauen sobre el subjecte passiu establert en la legislació tributària o, per contra, el gravamen és traslladat a altres agents econòmics?

En aquest mòdul estudiarem el problema de la incidència dels impostos, és a dir, com el funcionament dels mercats estableix sobre qui recau la càrrega d'un tribut. Per a això, analitzarem el cas d'un impost sobre la venda d'un producte comprovant que el gravamen afecta tant l'oferent com el demandant, i que l'import de la càrrega experimentada per un agent econòmic i un altre dependrà fonamentalment de les elasticitats de les corbes de demanda i d'oferta i no de les previsions establertes en la norma jurídica. Demostrarem que les regles generals de la incidència són les mateixes, amb independència que el tribut s'estableixi sobre el venedor o sobre el comprador.

Així, entès que l'objectiu primari d'un sistema impositiu ha de ser aportar a les arques del sector públic prou recursos per a finançar els diferents programes de despesa que aquest sector públic vol dur a terme, també hem de ser conscients que, donada una recaptació, diferents impostos no tenen els mateixos efectes econòmics ni són igualment desitjables, per la qual cosa eficiència i equitat han de ser els criteris bàsics que l'economia pública ha d'utilitzar en establir el disseny impositiu o les reformes fiscals.

Finalment, cal tenir present que una vegada configurat un sistema tributari atenent els paràmetres ja comentats, juntament amb la pressió fiscal econòmica que haurà d'assumir el contribuent en el pagament de l'impost, hi ha una pressió fiscal psicològica, que inclou tant la percepció de la càrrega tributària suportada com tots els costos de compliment que origina la recaptació d'impostos i que generen una pressió fiscal indirecta.

Objectius

L'objectiu general d'aquest mòdul és conèixer l'impacte de la fiscalitat sobre el mercat i relacionar aquesta incidència amb els conceptes d'*eficiència*, *equitat*, *recaptació* i *costos de compliment*.

Aquest objectiu general es pot desglossar en els objectius específics següents:

1. Conèixer els efectes econòmics de la imposició.
2. Analitzar el concepte d'*incidència impositiva* i el paper que hi exerceixen les elasticitats d'oferta i demanda.
3. Estudiar el concepte d'*excés de gravamen*.
4. Conèixer la relació entre *eficiència* i *recaptació*, i la seva translació a la corba de Laffer.
5. Entendre la idea de pressió fiscal psicològica i conèixer els costos de compliment que hi van associats.
6. Analitzar les diferències entre els conceptes de *mentalitat fiscal*, *resistència fiscal* i *fraud fiscal*.

1. La tributació i els seus efectes

Tothom sap que la posada en vigor d'un sistema tributari té impacte sobre l'economia, i que de vegades genera situacions no desitjades pel legislador. A manera d'introducció en aquest primer apartat detallem alguns dels efectes que provoquen els impostos en l'àmbit microeconòmic i macroeconòmic, de manera que en els apartats següents puguem aprofundir en la idea de la incidència de la imposició.

1.1. Efectes microeconòmics dels impostos

En l'anàlisi microeconòmica podem distingir entre els efectes relacionats amb incentius i desincentius que provoquen canvis en el comportament dels subjectes, els efectes relacionats amb les distorsions impositives provocades pels impostos i els efectes relacionats amb la incidència real de la càrrega tributària:

1) **Efectes microeconòmics relacionats amb incentius i desincentius que provoquen canvis en el comportament dels subjectes.** L'establiment de qualsevol impost comporta per a qui el paga una disminució de la seva renda disponible i, per tant, de la seva capacitat de consum en el període corrent o en períodes successius. Aquest canvi provoca alteracions en la conducta del subjecte, que és diferent del que hauria fet en absència d'impostos i que pot produir diferents implicacions sobre les variables econòmiques (producció, ocupació, etc.).

2) **Efectes microeconòmics relacionats amb les distorsions impositives provocades pels impostos.** Juntament amb la pèrdua d'utilitat que els agents tenen en disminuir la seva renda pel pagament d'impostos, l'establiment d'aquests introdueix en el sistema econòmic un altre tipus de costos. Entre aquests, figuren els costos d'eficiència derivats de les distorsions que els impostos provoquen en el comportament optimitzador que els agents desenvolupen en economia, i que s'estudiaran en l'apartat següent.

3) **Efectes microeconòmics relacionats amb la incidència real de la càrrega tributària.** Normalment el sistema tributari estableix uns criteris per a determinar com ha de ser la distribució de la càrrega tributària entre els ciutadans (principi de benefici / principi de la capacitat de pagament). No obstant això, aquesta distribució dependrà, en última instància, del comportament dels agents econòmics i dels mercats sobre els quals el sistema tributari exerceix la seva influència, determinant estructures d'incentius i comportaments que poden coincidir o no amb els que hagi previst el legislador. Per tant, cal ana-

Avaluació correcta dels efectes econòmics dels impostos

Per a avaluar correctament els efectes econòmics dels impostos cal analitzar les conseqüències d'aquestes alteracions en la conducta dels individus provocades en introduir o modificar alguna figura tributària. L'efecte sobre la conducta dels individus és diferent per als diferents individus i per a cada classe d'impost i, per tant, s'hauria d'analitzar quan s'estudii la teoria especial dels impostos.

litzar els efectes econòmics que es produeixen en el sistema de preus per a conèixer qui acaba pagant l'impost. Aquesta qüestió s'analitza també mitjançant l'estudi de la incidència impositiva.

1.2. Efectes macroeconòmics dels impostos

Des d'aquesta perspectiva els efectes del sistema fiscal no s'analitzen de manera individualitzada, sinó que cal desenvolupar una anàlisi conjunta de la recaptació d'impostos produïda i de la despesa pública finançada amb aquests impostos. Es tractaria d'observar com la combinació de totes dues perspectives pot afectar els diferents objectius macroeconòmics perseguits per la política fiscal.

Aquesta anàlisi conjunta sobre les implicacions macroeconòmiques es pot desenvolupar des d'orientacions diferents:

- D'una banda, des d'una perspectiva de pressupost equilibrat i suficiència del sistema, es pot analitzar com canvis en els impostos afecten el volum de despeses públiques o la manera de finançar-les (variacions en altres impostos o en els nivells d'endeutament).
- D'altra banda, també es poden analitzar els efectes macroeconòmics produïts per la substitució d'un impost per un altre d'igual recaptació, de manera que no s'alteri el volum global d'ingressos i despeses i, per tant, el nivell de demanda agregada.
- Finalment es poden analitzar els efectes macroeconòmics de variacions en un impost sense que hi hagi canvis en altres impostos o en els nivells de despesa pública.

Com que els impostos, en el vessant macroeconòmic, són una de les partides que componen el pressupost, se n'han d'analitzar els efectes econòmics juntament amb les altres partides del pressupost. Així, els impostos produeixen conseqüències sobre el funcionament d'una economia, i aquests efectes o conseqüències afecten l'assoliment dels principis tributaris que s'han assenyalat com a valors de referència en tot sistema fiscal (simplicitat, suficiència, equitat, neutralitat i flexibilitat), i també la consecució dels objectius macroeconòmics assenyalats per a la política econòmica (creixement, estabilitat de preus, plena ocupació, distribució de la renda, etc.).

1.3. Efectes econòmics dels impostos sobre altres figures tributàries

No volíem tancar aquest apartat sense fer una breu anotació a aquest efecte que l'existència d'un impost té sobre altres figures impositives, anàlisi que va més enllà del comportament estrictament econòmic que hem vist en els subapartats anteriors. Així, per exemple, podem destacar que el tractament

Vegeu també

L'efecte dels impostos sobre els aspectes macroeconòmics s'estudia en altres assignatures de l'àmbit fiscal, com *Fonaments de la fiscalitat*.

fiscal de les transmissions entre vius i de les herències, per mitjà dels impostos de successions i donacions, influeix sobre decisions com la residència, o com les normatives sobre unitat contribuent, per exemple en l'IRPF, tenen efectes sobre les decisions matrimonials, etc.

També l'organització dels fluxos financers en una determinada cartera d'actius (accions, deute públic, fons d'inversió, fons de pensions, etc.) depèn significativament del tractament fiscal. Els impostos influeixen en el fet d'assumir un major o menor grau de risc a l'hora de triar una cartera d'actius financers determinada. L'anàlisi d'aquests efectes es basa en els anomenats *models d'optimització de cartera*.

La fiscalitat de les operacions financeres ja s'ha tractat en un altre mòdul de l'assignatura.

El volum òptim d'estalvi desitjat per a un nivell de renda determinat es pot veure influït per l'existència d'impostos. En aquest sentit l'anàlisi dels efectes impositius sobre l'oferta d'estalvi es basa habitualment en els models intertemporals d'optimització.

Sense oblidar que diverses decisions laborals dels agents es veuen alterades per l'existència de programes impositius: el nombre d'anys que un individu estudia sense accedir al mercat de treball, l'elecció d'una feina, la quantitat d'oferta de treball, la decisió sobre el moment de retirar-se, etc.

2. Incidència impositiva

Les anàlisis de la incidència impositiva tracten de donar resposta a la pregunta de qui paga realment els impostos, ja que tot tribut produeix un conjunt de conseqüències sobre la societat en la qual s'estableix, que poden conduir al fet que no hi hagi una correspondència entre els subjectes legalment obligats a pagar l'impost i els que en suporten la càrrega.

Les múltiples polèmiques suscitées pel tema de la incidència parteixen de diverses posicions doctrinals adoptades per a abordar-ne l'estudi, i tenen l'origen en les terminologies aplicades per a la definició dels conceptes inherents a la incidència i als efectes econòmics dels impostos.

2.1. Imposició i incidència

Encara que les primeres teories sobre la imposició i la incidència apareixen a Anglaterra a mitjan segle XVII, només després d'Adam Smith la teoria general de la incidència obté un lloc preferent en els tractats d'economia.

A partir de la visió dels clàssics, contemplada per Malthus, Say i J. S. Mill, al llarg del segle XIX, es produeix un notable buit quant als intents de sistematització dels efectes econòmics tant en la quantia com des del punt de vista científic. Així, fins i tot un autor com Adolph Wagner, hi dedica poca atenció i la seva anàlisi es veu refutada posteriorment per Pantaleoni, que és el primer a presentar el 1882 una organització sistemàtica sobre els efectes de la imposició, que es va mantenir vigent durant un llarg període de temps.

Pantaleoni defineix el concepte de *translació* com "el procés mitjançant el qual el contribuent es reemborsa tot el tribut o una part que el grava transferint el gravamen a un altre contribuent, que al seu torn se'n pot alliberar, de tot el tribut o d'una part, de manera similar".

Així, la introducció o reforma d'un impost fa que els agents del mercat reajustin les seves decisions responnent als nous costos i preus relatius i, per tant, s'altera l'equilibri de l'economia.

D'aquesta manera, la translació impositiva seria el procés pel qual el contribuent legal intenta recuperar la pèrdua que el pagament de l'impost li ha comportat i tracta de restablir la situació prèvia a la percussió de l'impost.

A partir d'aquí s'elabora una definició senzilla dels conceptes fonamentals d'*evasió*, *percussió*, *translació* i *incidència*. Així, l'acció social provocada per l'establiment o la modificació d'un impost pot presentar les alternatives següents:

- **Evasió:** si el contribuent no paga l'impost es produeix una evasió d'aquest impost. Però si el contribuent paga, podem distingir:
- **Percussió:** la percussió de l'impost recau sobre el subjecte passiu contribuent, que està obligat per llei a liquidar-ne l'import. Juntament amb aquesta alternativa, apareix la **repercussió**, que és un procediment legal que permet que un tribut que ha de ser pagat pel subjecte passiu jurídicament obligat a això, sigui suportat pel titular de la capacitat econòmica o contributiva corresponent. Així doncs, quan per raons d'economia recaptatòria o d'eficàcia en el control tributari, el legislador determina que la quota tributària s'exigeixi de qui no n'és el destinatari (econòmic), ha d'establir la seva repercussió amb la finalitat que finalment incideixi en el contribuent.
- **Translació:** es produeix translació de l'impost quan el contribuent obligat transfereix a un altre el gravamen que ha suportat, la qual cosa pot fer elevat el preu dels béns que produeix o disminuint el seu nivell d'adquisició de béns i serveis. Per tant, la translació fa referència a la possibilitat existent que un contribuent, obligat a suportar la càrrega tributària, la pugui traslladar, tota o una part, cap a altres agents econòmics en el marc de les seves relacions productives, comercials, professionals, etc., si el mercat, el sistema de competència, de preus, etc. ho permet. Es tractaria d'una possibilitat existent en funció del joc de les diferents forces i circumstàncies que influeixen en els mercats.
- **Incidència:** la incidència de l'impost recau sobre el contribuent que en última instància suporta la càrrega tributària, ja que no la pot transferir a d'altres. Les conseqüències de la incidència poden ser acumulativament o alternativament:
 - **Difusió:** consisteix en una disminució dels consums, assumida voluntàriament per a eludir en part les càrregues de l'impost.
 - **Capitalització o amortització:** disminució del valor capital de les rendes gravades.
 - **Remoció o transformació:** augment de l'esforç en el procés productiu per a pal·liar l'impacte de l'impost.

La importància d'aquesta sistematització no resideix exclusivament en el caràcter pioner que té, ja que cal tenir en compte que les dues grans línies d'investigació sobre la matèria que van sorgir des de llavors (l'escola italiana i l'escola anglosaxona a partir de la revisió de Seligman) han partit dels plantejaments de Pantaleoni i de les seves successives adaptacions i reformulacions.

A partir de l'obra de Seligman i el suport de les idees de Pantaleoni, es van desenvolupar tant als Estats Units com a Anglaterra una sèrie d'interessants aportacions que van perfeccionar i van ampliar l'anàlisi tradicional sobre la incidència. Entre aquestes cal destacar la de Musgrave, que tracta de precisar el concepte d'*incidència impositiva* des de tres enfocaments alternatius:

a) Incidència absoluta: mesura els canvis en la distribució de la renda produïts per l'increment d'un impost determinat, mentre es mantenen constants les despeses públiques i els altres impostos.

b) Incidència diferencial: mesura els canvis en la distribució de la renda causats per la substitució d'un impost per un altre, mentre es mantenen constants tant la despesa pública com el rendiment conjunt de tots dos impostos en termes reals.

c) Incidència d'un pressupost equilibrat: estudia els efectes distributius ocasionats per la imposició en tots dos costats del pressupost; és a dir, suposa que hi ha un augment de la imposició però que al mateix temps aquest increment impositiu reverteix en la despesa pública, la qual cosa fa que el compte de les administracions públiques romangui en equilibri.

Des d'aquesta concepció de la incidència, la translació en sentit tradicional implicaria una cadena específica d'esdeveniments des de l'impacte fins a l'últim destinatari de la càrrega. Valle sistematitza d'una manera molt clara el pensament de Musgrave, ja que considera la distribució de la renda existent en els supòsits següents:

- 1) Quan no hi ha impost.
- 2) Quan l'impost és suportat íntegrament per les persones a les quals s'exigeix legalment el pagament de l'impost a Hisenda.
- 3) Quan l'impost és suportat per les persones a les quals la llei vol gravar, amb independència de si estan obligades o no a satisfer directament l'impost.
- 4) Situació real que es produeix al final del procés d'ajust generat a conseqüència de l'impost, en què l'impost és suportat per un nombre determinat de contribuents.

2.2. Regles generals de la incidència

Per explicar la incidència d'un impost sobre la venda d'un producte, vegem la figura 1.

Figura 1. Incidència d'un impost sobre la venda d'un producte

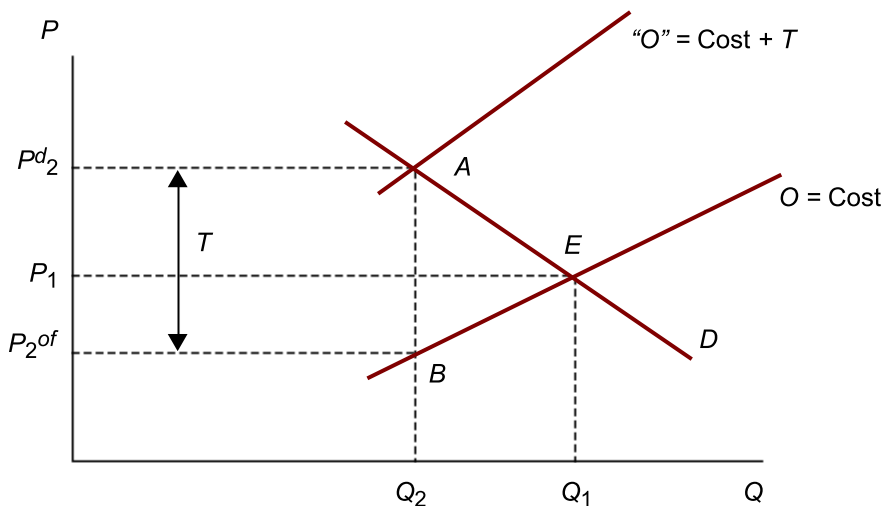


Figura 1

Aquest esquema val tant per a un impost de T unitats monetàries per unitat produïda com per a un impost sobre el preu de venda del producte. Si el gravamen recau sobre les vendes totals de l'empresari, impost *ad valorem*, l'anàlisi seria similar, encara que les dues línies d'oferta de la gràfica no serien paral·leles.

Inicialment, el mercat apareix caracteritzat per les corbes d'oferta i demanda, la qual cosa determina un punt d'equilibri E , amb un preu P_1 i una quantitat Q_1 . Si ara l'estat estableix un impost per valor de T , l'oferta reflecteix no solament el cost de fabricació sinó també l'impost. D'aquesta manera, tenim dues corbes d'oferta: la que reflectim com a O indica el que cobra l'empresari, la que apareix com a " O " assenyalada a més del que ha cobrat el fabricant, l'impost recaptat pel sector públic.

Per al consumidor aquest impost es presenta unit al preu de venda del producte. No té importància, des del seu punt de vista, que el cobri totalment o parcialment l'empresari, tan sols que s'ha produït un increment en el preu d'adquisició. En aquestes circumstàncies, el consumidor se situaria en el punt A , on la corba de demanda s'encreua amb aquesta "oferta", que reflecteix, a més dels costos de producció, l'impost. Amb això, la quantitat es redueix fins a Q_2 i el preu pagat pel demandant arriba fins a P_2 .

No obstant això, l'ofertant no cobra el mateix preu que paga el consumidor, ja que a aquesta xifra cal restar-hi l'impost. En altres paraules, el preu cobrat per l'ofertant P_2^{cf} és simplement $P_2^d - T$. Això ho indiquem amb el punt B , la distància del qual fins a A coincideix exactament amb l'impost.

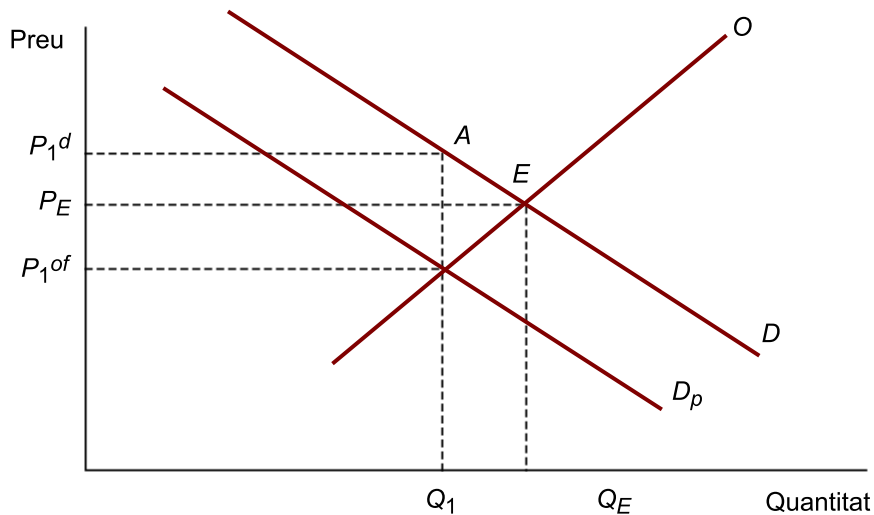
D'acord amb aquesta argumentació, tant el demandant com l'ofertant han patit les conseqüències de l'impost. El primer perquè paga un preu més alt que l'inicial i el segon perquè rep un preu inferior.

En tot cas, si féssim una anàlisi per la via de les elasticitats, comprovaríem que les possibilitats de repercutir el gravamen al demandant depenen de les elasticitats de les corbes de demanda i d'oferta i no de les previsions legals. Més endavant entrarem amb una mica més de detall en aquest tema.

2.3. L'impost sobre els demandants

Encara que els resultats obtinguts en el subapartat anterior no experimenten cap modificació quan l'impost recau sobre el demandant, la representació gràfica de la situació sí que pateix variacions. En efecte, si l'impost s'estableix sobre el comprador, aquest entén que part del preu pagat es dirigeix cap al sector públic, en lloc de percebre'l l'empresari. Aquest fet no altera el màxim que vol pagar el consumidor, indicat per la corba de demanda, sinó que l'empresari observa que del total pagat pel comprador una part no li arriba a ser lliurada; així la demanda "percebuda" per l'oferent es desplaça cap a l'interior, tal com s'indica en la figura 2.

Figura 2. L'impost recau sobre el demandant



En la figura 2 es presenta una situació d'equilibri inicial amb un preu P_E i una quantitat Q_E . Si ara s'estableix un impost sobre el demandant, la corba de demanda, tal com és percebuda per l'empresari, es desplaça cap a l'interior, la qual cosa queda marcada per la línia D_p . En aquestes circumstàncies, l'empresari redueix la seva producció fins a Q_1 , atès que està rebent un preu, P_1^{of} , menor que l'inicial, encara que el consumidor està pagant, entre l'impost i el pagament a l'empresari, una xifra superior, P_1^d , al preu inicial. Com en el cas anterior, la distància entre la demanda real i la percebuda per l'empresari és l'impost. Així mateix, el gravamen acaba afectant tant el demandant com l'oferent.

Exemple numèric amb impost unitari i impost *ad valorem*

Segons la demanda del mercat, la disposició que s'ha de pagar és: $P = 50 - 0,2Q$.

I d'acord amb l'oferta del mercat: $P = 5 + 0,3Q$.

Condicció d'equilibri: oferta = demanda

$$P = 50 - 0,2Q = 5 + 0,3Q; \quad 45 = 0,5Q \quad 5.1$$

$$Q = \frac{45}{0,5}; \quad 5.2$$

$$Q = 90 \quad 5.3$$

$$P = 50 - 0,2(90) = 5 + 0,3(90) = 32 \quad 5.4$$

En absència d'impostos, el preu que equilibra el mercat és $P = 32$ i la quantitat intercanviada és $Q = 90$.

Introducció d'un impost unitari de $m = 2$ dòlars

Es pot plantejar sobre la funció d'oferta o sobre la funció de demanda. És indistint. En aquest cas, serà presentat en l'oferta del mercat, de tal manera que la funció d'oferta amb impostos és la següent: $P = 5 + 0,3Q + 2 = 7 + 0,3Q$.

La demanda del mercat és l'original; per tant, la condició d'equilibri (oferta igual a demanda) llançarà els resultats següents:

$$50 - 0,2Q = 7 + 0,3Q; \quad 43 = 0,5Q; \quad Q = \frac{43}{0,5}; \quad 5.5$$

$$Q = 86 \quad 5.6$$

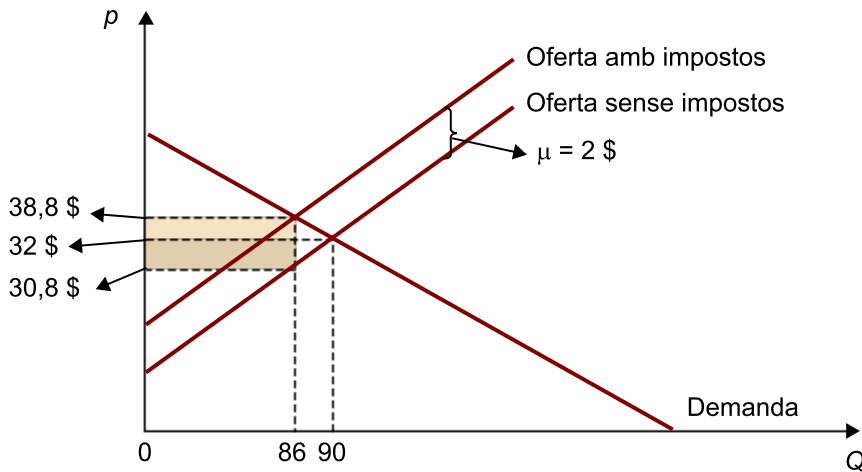
$$P = 50 - 0,2(86) = 7 + 0,3(86) = 32,8 \quad 5.7$$

En presència d'un impost unitari de 2 dòlars, el preu amb impostos que equilibra el mercat és $(p + m) = 32,8$, mentre que el preu que rep el productor és $p = 32,8 - 2 = 30,8$.

Per la seva banda, la quantitat d'equilibri és de 86 unitats. Observeu que, si se substitueix aquesta quantitat en la funció d'oferta original ($p = 5 + 0,3(86) = 30,8$), s'obté el preu que rep el productor.

En definitiva, el preu puja 0,8 dòlars i la quantitat intercanviada cau 4 unitats en comparació amb la situació sense impostos. Vegem aquest exemple en la figura 3.

Figura 3. Introducció d'un impost unitari



La recaptació és de 172 dòlars ($m \times Q = 2 \times 86 = 172$). Si comparem aquesta situació amb l'observada abans de l'aplicació de l'impost, es conclou que la càrrega que suporten els consumidors (rectangle omplert amb quadres) és $(32,8 \text{ dòlars} - 32 \text{ dòlars}) \times 86 = 68,8 \text{ dòlars}$, mentre que la part que recau sobre els productors (rectangle omplert amb ondes) és $(32 - 30,8) \times 86 = 103,2$. La suma d'aquestes dues quantitats és precisament la recaptació.

Introducció d'un impost *ad valorem* de $t = 8\%$.

Introduïm ara un impost del 8% sobre el preu que no és equivalent a l'impost unitari analitzat anteriorment, per la qual cosa els dos casos no són completament comparables. L'objectiu d'aquests exemples és simplement il·lustrar la manera de calcular la recaptació i la càrrega tributària dels contribuents en cadascuna de les situacions.

Partint una altra vegada de la situació inicial, la introducció d'aquest impost ens condueix a utilitzar una funció de demanda amb impostos:

$$P(1 + 0,08) = 50 - 0,2Q \quad 5.8$$

$$1,08P = 50 - 0,2Q \quad 5.9$$

$$P = \frac{50 - 0,2Q}{1,08} \quad 5.10$$

La funció de demanda amb impostos mostra que, per a cada quantitat del bé (Q), la disposició que s'ha de pagar és menor; en altres paraules, la funció de demanda amb impostos és la demanda original dividida per un factor 1,08. Observeu, a més, que aquesta modificació altera el pendent de la funció de demanda original (el coeficient 0,2 que multiplica Q apareix ara multiplicat per 1,08).

En l'equilibri s'igualen oferta amb demanda; per tant:

$$5 + 0,3Q = \frac{50 - 0,2Q}{1,08} \quad 5.11$$

$$1,08(5 + 0,3Q) = 50 - 0,2Q \quad 5.12$$

$$5,4 + 0,324Q = 50 - 0,2Q \quad 5.13$$

$$0,524Q = 44,6 \quad 5.14$$

$$Q = \frac{44,6}{0,524} \quad 5.15$$

$$Q = 85,12 \quad 5.16$$

$$P = 50 - 0,2(85,12) \quad 5.17$$

$$P = 32,98 \quad 5.18$$

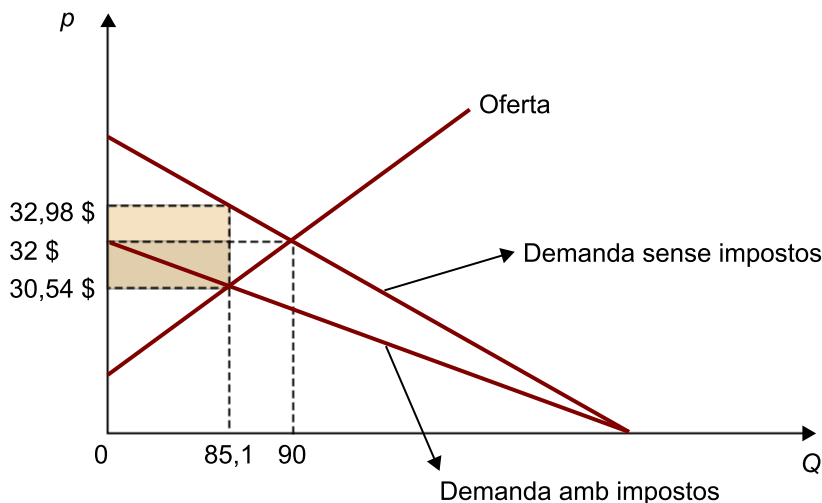
Advertiu que per a calcular el preu que paga el consumidor, la quantitat d'equilibri calculada se substitueix en la funció de demanda original. Per la seva banda, si se substitueix aquesta quantitat en la funció d'oferta el que s'obtindrà és el preu que rep el productor:

$$P = 5 + 0,3(85,12) = 30,54 \quad 5.19$$

En conseqüència, l'impost recaptat per unitat venuda és $32,98 - 30,54 = 2,44$; això representa aproximadament un 8% del preu sense impostos (la diferència obeeix a arrodoniments).

En definitiva, l'aplicació d'un impost *ad valorem* de 8% va implicar un augment del preu de 0,98 dòlars i una disminució en la quantitat intercanviada en el mercat de 4,88 unitats. Vegem aquesta situació en la figura 4.

Figura 4. Introducció d'un impost *ad valorem*



En la gràfica es pot observar que la imposició condueix a una rotació de la demanda cap avall. El punt d'equilibri correspon a la intersecció entre l'oferta i la demanda amb impostos; en aquest punt de tall s'obté la quantitat d'equilibri i el preu que rep el productor. Per a calcular el preu que paga el consumidor s'ha de projectar una línia des de $Q = 85,12$ fins a la demanda original.

La recaptació és de $(32,98 - 30,54) \times 85,12 \cong 0,08 \times 30,54 \times 85,12 \cong 207,7$. Si comparem aquesta situació amb l'observada abans de l'aplicació de l'impost, es conclou

que la càrrega que suporten els consumidors (rectangle omplert amb quadres) és $(32,98 - 32) \times 85,12 = 83,42$ dòlars, mentre que la part que recau sobre els productors (rectangle omplert amb ondes) és $(32 - 30,54) \times 85,12 = 124,28$ dòlars. La suma d'aquestes dues quantitats és precisament la recaptació.

2.4. Casos especials en la incidència

El que hem exposat en els paràgrafs anteriors es contradiu en quatre situacions especials que descrivim a continuació:

a) Demanda inelàstica. Si la corba de demanda és rígida, o vertical, el consumidor està indicant que es disposa a pagar qualsevol preu per adquirir el producte. En aquestes circumstàncies, sembla evident que tot l'impost acabarà essent suportat pel comprador i l'empresari no pateix cap càrrega com a conseqüència del gravamen.

b) Oferta inelàstica. Una oferta rígida o vertical assenyala que l'empresari vol tant vendre el seu producte que està disposat a fer-ho al preu que sigui. Per tant, la seva capacitat de negociació està molt limitada. Per això, no és gens estrany que sigui l'oferent qui carregui amb la totalitat de l'impost i el demandant quedi lliure de l'impost.

c) Demanda totalment elàstica. Si la corba de demanda és totalment elàstica, és a dir horitzontal, ens està indicant que un petit augment en el preu del producte obliga el consumidor a abandonar el mercat. En aquest cas és impossible que l'empresari li pugui traslladar, totalment o parcialment, l'impost, de manera que el gravamen recau enterament sobre l'oferent.

d) Oferta totalment elàstica. En aquesta situació estem suposant que un augment o una disminució de la producció realitzada per l'oferent no comporta cap canvi en el preu que vol cobrar, per exemple pel fet de presentar costos marginals constants. Per això, l'oferent no veu alterat l'import cobrat com a conseqüència de l'impost i tot el gravamen recau sobre el consumidor.

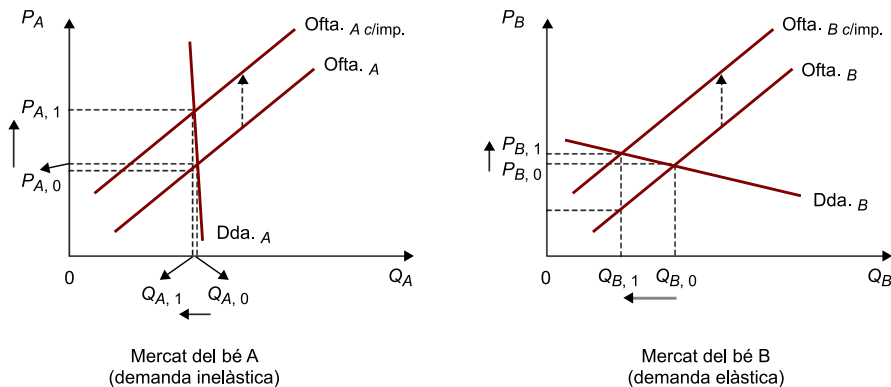
2.5. El paper de les elasticitats d'oferta i de demanda

A partir del cas general explicat i dels casos particulars exposats queda demostrada la importància de les elasticitats, tant d'oferta com de demanda, a l'hora d'analitzar la incidència de la imposició.

Per a una elasticitat d'oferta donada, si la demanda del bé és molt elàstica, la imposició provocarà un lleuger augment del preu d'equilibri (amb impostos) i una caiguda gran en la quantitat produïda. Per contra, si la demanda és molt inelàstica, el preu d'equilibri (amb impostos) pujarà molt i la quantitat d'equilibri es reduirà poc en comparació amb la situació anterior.

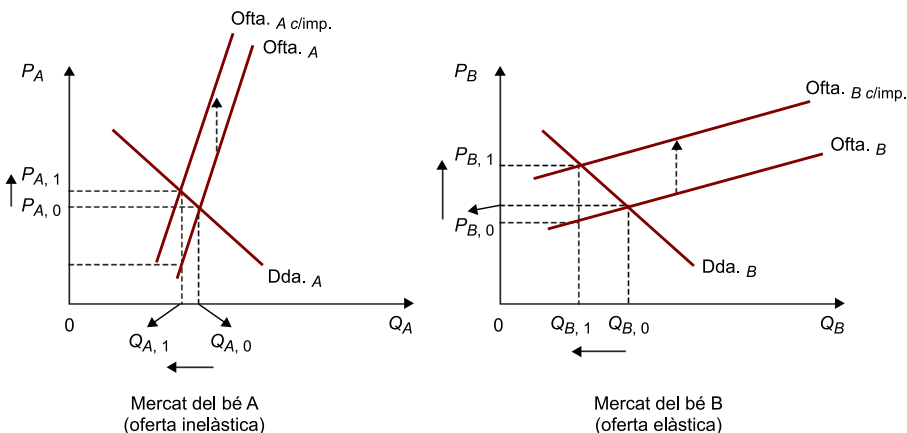
Les gràfiques de la figura 5 il·lustren les situacions comentades. Les fletxes contínues indiquen la direcció i la magnitud del canvi en el preu i la quantitat, mentre que la fletxa puntejada entre l'oferta original i l'oferta amb impost indica la magnitud de l'impost unitari aplicat (perquè la comparació sigui vàlida, l'impost unitari ha de ser del mateix valor en tots dos casos, és a dir, la fletxa ha de tenir la mateixa distància vertical).

Figura 5. La incidència de l'impost segons l'elasticitat de la demanda



Per a una elasticitat de demanda donada, si l'oferta del bé és molt elàstica, la imposició provocarà un augment gran en el preu d'equilibri (amb impostos) i una gran disminució en la quantitat d'equilibri. Per contra, si l'oferta és molt inelàstica, el preu d'equilibri (amb impostos) experimentarà un lleuger augment i la quantitat intercanviada es reduirà poc en comparació amb la situació anterior. Les gràfiques de la figura 6 il·lustren les situacions comentades. Les fletxes contínues indiquen la direcció i la magnitud del canvi en el preu i la quantitat, mentre que la fletxa puntejada entre l'oferta original i l'oferta amb impost indica la magnitud de l'impost unitari aplicat (perquè la comparació sigui vàlida, l'impost unitari ha de ser del mateix valor en tots dos casos, és a dir, la fletxa ha de tenir la mateixa distància vertical).

Figura 6. La incidència de l'impost segons l'elasticitat de l'oferta



2.5.1. La distribució de la càrrega

En les gràfiques anteriors la línia puntejada gruixuda indica el preu que rep el productor després de l'aplicació de l'impost. Observeu que el preu rebut pel productor és, en comparació amb l'original (sense impostos), menor per a una elasticitat d'oferta més baixa i/o per a una elasticitat de demanda més alta. En altres paraules, si l'oferta és rígida (baixa elasticitat d'oferta), les empreses no tenen capacitat per a canviar la seva posició en el mercat davant l'aplicació d'un impost; en conseqüència, carreguen amb la major part d'aquest i reben un preu net molt més baix que l'original. Una cosa similar passa quan la demanda és molt elàstica al preu, ja que, en aquest cas, els consumidors estan en condicions –davant un augment del preu provocat per la imposició– de substituir el consum d'aquest bé per un altre, traslladant la càrrega al productor.

El que s'ha dit abans es pot plantejar de manera inversa per a analitzar la càrrega que suporten els consumidors. Si la demanda és molt inelàstica, aquests suportaran majoritàriament la càrrega de l'impost i passa el mateix si l'oferta del bé és molt elàstica.

2.5.2. Factors que influeixen sobre l'elasticitat de l'oferta i de la demanda

Quan un bé té un substitut proper en el consum (exemple típic: cafè i te), la seva demanda sol ser elàstica al preu. El contrari passa quan un bé no té substituïts propers o quan les preferències per aquest estan lligades a forts hàbits de consum (exemple típic: el cigarret). Aquesta observació condueix a la idea que la imposició sobre grans grups de béns permet una recaptació més elevada que quan s'estableix només sobre un bé: el consumidor pot substituir el consum d'un bé per un altre, però no pot eludir l'impost si tots els béns estan gravats.

Sobre l'elasticitat de la demanda també influeix l'efecte ingrés; per exemple, si el preu dels automòbils es redueix un 50%, el seu consum es fa accessible per a més sectors de la població (que estan més avall en l'escala d'ingressos). Per tant, la demanda d'aquest tipus de béns hauria de ser elàstica al preu.

Sobre l'elasticitat de l'oferta influeixen elements vinculats amb les característiques de la producció del bé. Els productes agrícoles, per exemple, són en molts casos estacionals i peribles, i en conseqüència una vegada que surten al mercat s'han de vendre ràpidament; això és un factor de rigidesa que els situa com a béns de baixa elasticitat d'oferta.

Les elasticitats de l'oferta i de la demanda també varien amb el temps. Davant l'aplicació d'un impost, si els consumidors no l'eludeixen a causa d'una baixa elasticitat de demanda, en el llarg termini el podrien eludir, ja que amb el temps aniran ajustant els seus hàbits de consum i el seu pressupost. Juntament

amb la producció també hi ha ajustos que s'aconsegueixen amb el transcurs del temps i que atorguen més elasticitat a l'oferta; per exemple, canvis en els processos de producció per a adaptar-los a la fabricació de nous productes.

2.6. Tipus d'incidència

La incidència depèn de l'instrument analític utilitzat i es pot diferenciar entre les classificacions següents:

a) Dependrà de si es fa una anàlisi d'equilibri parcial o general. En l'anàlisi d'**equilibri parcial** no es pot tenir en compte la interdependència dels mercats de factors i de productes, i presenten importants limitacions. La realització d'una anàlisi d'**equilibri general** de la incidència impositiva intenta tenir en compte el conjunt complet d'interrelacions entre els diferents mercats sobre els quals repercuteix la variació impositiva. En aquest cas, el grau de translació i la seva direcció depenen de les condicions de competència en els mercats, de la tecnologia (intensitats factorials i substituïbilitat factorial) i de les preferències dels consumidors, entre altres factors.

b) Dependrà de si es fa una anàlisi estàtica o dinàmica. Aquesta qüestió obeeix a la necessitat de modelitzar una realitat que es manifesta com un continu d'interrelacions que es desenvolupen en el temps, impossible d'assolir sense introduir-hi supòsits de simplificació. L'**anàlisi estàtica** pressuposa un únic període de referència, en el qual se suposa constant la tecnologia, i també les dotacions inicials de capital i altres factors de producció. S'hi analitzen els efectes que introdueixen les variacions impositives sobre unes determinades condicions inicials d'equilibri. No obstant això, l'anàlisi estàtica comparativa no dona veritables raons dels processos que condueixen a una posició successiva d'equilibri o una altra, i són necessàries les **anàlisis dinàmiques**, que són els desenvolupaments teòrics per a explicar la dinàmica de les situacions de desequilibri existents en les economies reals, i el seu caràcter convergent o no cap a noves posicions d'equilibri.

c) La incidència depèn de la **dimensió temporal** de l'anàlisi. La incidència depèn de les variacions en preus, però aquestes variacions triguen a produir-se. La incidència a curt termini i la incidència a llarg termini poden diferir i s'ha d'especificar el marc temporal pertinent per a una qüestió donada de política. La introducció de la dimensió temporal en l'anàlisi d'incidència permet estudiar dos fenòmens: la capitalització impositiva i la translació dels impostos entre factors de producció o entre generacions al llarg del temps.

d) La incidència depèn del **tipus de mercat** de què es tracti (depèn de com es determinin els preus). El problema de la incidència és bàsicament determinar com afecten els impostos als preus. És clar que diferents models de determinació dels preus (competència, monopoli, etc.) poden proporcionar respostes força diferents a la pregunta de qui suporta realment un impost.

e) L'anàlisi d'incidència depèn dels **subjectes afectats**. L'anàlisi convencional d'incidència s'ha concentrat en l'estudi dels canvis provocats per un impost en els preus relatius dels béns de consum (incidència sobre usos de renda) o en els preus relatius dels factors de producció (incidència sobre fonts de renda). Els canvis en determinats preus relatius ofereixen una indicació de la manera en què es distribueixen els canvis en el benestar.

f) Incidència sobre la **distribució territorial** de la renda (incidència espacial): tracta de recollir els efectes distributius dels impostos sobre les diferents regions del territori sobre el qual exerceixen la seva influència. Això obre el camí a estudis d'incidència interregional o internacional. La política impositiva d'una regió o d'un país pot incidir sobre la renda i el benestar dels individus que resideixen en altres regions o països. El grau d'"exportació impositiva" depèn de la grandària relativa de les economies, de la mobilitat geogràfica dels factors de producció, de la tecnologia de producció i de les preferències dels consumidors en totes dues àrees geogràfiques.

g) Incidència sobre la **distribució personal** de la renda. Es pot analitzar també com els impostos afecten la manera en què es reparteix la renda total entre els individus. L'agregació dels individus es realitza en aquest cas per nivells de renda, i els resultats d'incidència es poden mesurar mitjançant les variacions en la corba de Lorenz o qualsevol altre indicador de desigualtat.

h) Incidència sobre la **distribució funcional** de la renda. Es pot analitzar com els impostos modifiquen la distribució de la renda dels subjectes distingits segons el seu paper en el procés de producció (segons els factors productius que tenen –treball, capital...–). S'analitzarien els canvis en la remuneració d'aquests factors (salari real, rendiment de capital, etc.) o de la seva participació en la renda real.

2.7. Excés de gravamen

Es denomina *excés de gravamen* o *cost d'ineficiència de l'impost* aquest excés de càrrega per sobre de la recaptació, resultat de l'efecte de substitució de l'impost.

El concepte d'*excés de gravamen* ofereix una mesura monetària de la reducció ocasionada per un impost en el nivell de benestar de la societat per sobre de la qual s'hauria produït sota un impost de suma fixa de la mateixa recaptació. Aquest excés de gravamen es pot examinar utilitzant corbes d'indiferència o corbes de demanda compensades. Es pot produir encara que aparentment el comportament no es vegi afectat, perquè és la resposta compensada a un impost (canvis davant la distorsió provocada en els preus relatius) la que determina l'excés o el cost de benestar detectat.

Els impostos distorsionaran el procés d'elecció dels agents i els induiran a abandonar les activitats (de producció o de consum) relativament més gravades, en benefici de les menys gravades. Això provoca un efecte de substitució. El fet que els individus adoptin les seves decisions per raons fiscals en comptes de fer-ho per raons de costos o de productivitat implica una pèrdua de benestar addicional a la produïda per la disminució de la renda dels subjectes a causa del pagament d'impostos.

En la **pèrdua d'eficiència (excés de gravamen)** provocada pels impostos la qüestió que s'ha de resoldre és determinar quin seria el mínim cost d'eficiència irrenunciable per a obtenir un nivell donat de recaptació o uns determinats objectius redistributius. En aquest sentit es tractaria de tenir impostos menys distorsionadors per tal de disminuir les pèrdues d'eficiència inherents al sistema impositiu.

2.8. Per a la reflexió

Oferta, demanda, elasticitat, pèrdua irrecuperable d'eficiència: aquests conceptes de teoria econòmica que hem anat comentant són suficients per a fer-nos pensar una bona estona. Tant si es creu com si no, aquestes idees porten al fons d'una profunda qüestió política: quina dimensió ha de tenir el sector públic? El debat gira entorn d'aquests conceptes perquè com més gran és la pèrdua irrecuperable d'eficiència provocada pels impostos, més alt és el cost de qual-sevol programa públic. Si els impostos generen una enorme pèrdua irrecuperable d'eficiència, aquesta pèrdua constitueix un poderós argument a favor d'un sector públic més petit, que faci menys i gravi menys. Però si els impostos només generen una petita pèrdua irrecuperable d'eficiència, els programes públics tenen menys cost.

Per tant, la pregunta fonamental és: de quina magnitud són les pèrdues irrecuperables d'eficiència provocades pels impostos? I els economistes discrepen pel que fa a la resposta. Per comprendre la naturalesa d'aquesta discrepància examinem l'impost sobre el treball, que comprèn tant el pagament en cotitzacions a la Seguretat Social com l'IRPF. Aquest impost crea una bretxa entre el salari que paguen les empreses i el que perceben els treballadors. És fàcil esbrinar la quantia de l'impost del treball, el tipus marginal de l'impost sobre la renda del treball, però no ho és esbrinar la pèrdua irrecuperable d'eficiència que produeix l'impost a causa de les diferents opinions respecte de l'elasticitat de l'oferta de treball.

Els economistes que sostenen que els impostos sobre el treball no distorsionen gaire els resultats del mercat creuen que l'oferta de treball és força inelàstica. Mantenen així que la majoria de les persones treballarien a jornada completa independentment del salari. Si això fos cert, la corba d'oferta de treball seria gairebé vertical i un impost sobre el treball produiria una petita pèrdua irrecuperable d'eficiència.

Nota

Oferir respostes vàlides sobre la neutralitat dels impostos requereix aprofundir en les causes de les distorsions tributàries, i conèixer les alternatives disponibles per a resoldre els diferents problemes, temes d'aprofundiment que s'escapen dels objectius d'aquesta assignatura.

Els economistes que sostenen que els impostos sobre el treball són molt distorsionadors creuen que l'oferta de treball és més elàstica i admeten que és probable que alguns grups de treballadors ofereixin el seu treball inelàsticament, però sostenen que molts altres grups responen més als incentius. Per exemple:

- Molts treballadors poden ajustar el nombre d'hores que treballen, per exemple, fent hores extres. Com més alt és el salari, més hores decideixen treballar.
- Moltes de les persones d'edat avançada poden triar l'edat de jubilació i les seves decisions es basen en part en el salari. Una vegada que es jubilen, el salari determina el seu incentiu per a treballar a temps parcial.
- Algunes persones consideren la possibilitat de dedicar-se a una activitat econòmica il·legal o a la realització de treballs que es paguen "de sotamà" per evadir impostos (economia submergida). Aquestes persones quan prenen aquestes decisions comparen el que poden guanyar infringint la llei amb el salari que poden percebre legalment.

En tots aquests casos, la quantitat de treball que s'ofereix respon al salari; per tant, les decisions d'aquests treballadors estan distorsionades quan es graven els seus ingressos derivats del treball. Els impostos sobre el treball animen els treballadors a treballar menys hores, les persones d'edat avançada a jubilar-se abans i les persones sense escrúpols a entrar en l'economia submergida.

3. Eficiència, equitat i recaptació

La relació entre eficiència i equitat forma part de la història de les hisendes públiques. Ara bé, en economies tancades l'equitat ha estat un objectiu més fàcilment predicable i perseguible en el disseny i l'aplicació dels sistemes impositius, mentre que l'eficiència ha anat guanyant pes a mesura que les economies s'han obert i s'ha produït el fenomen de la globalització i internacionalització de l'activitat econòmica de les empreses, ja que la competitivitat és creixent tant entre les empreses com entre els països.

Els costos d'eficiència de l'aplicació dels impostos ja els va tenir en compte Adam Smith en l'obra clàssica *La riquesa de les nacions* (1776), en què ja establí com un dels objectius desitjables de qualsevol sistema impositiu el fet que "la recaptació dels impostos no fos costosa i que, a més, no desincentivés l'activitat econòmica", objectius llargament perseguits però que, com demostra la història, no sempre s'han aconseguit.

Per no desincentivar l'activitat entenem que els impostos no han de distorsionar les decisions econòmiques dels individus subjectes a gravamen.

Seguint el professor Fuentes Quintana, podem definir la distorsió fiscal com "l'existència d'una discriminació d'origen fiscal que altera les condicions de concurrència d'un mercat, de tal manera que es provoquen modificacions apreciables en els corrents normals del tràfic".

Per exemple, en un mercat comú les distorsions fiscals que es poden provocar en la mobilitat del factor capital, com a conseqüència de diferents sistemes d'impostos de societats, s'han d'analitzar des de dues hipòtesis. Així, si suposem que el tribut no es trasllada als preus, un gravamen excessiu sobre les rendes de les societats per part d'un dels estats membres pot provocar greus efectes sobre l'oferta de capital, ja que origina una desviació de les inversions cap a altres països on el gravamen és menor. Per contra, si el tribut es trasllada als preus dels béns, la seva influència sobre els intercanvis internacionals provocarà, igual que la imposició indirecta, distorsions en la concurrència.

Sense entrar en l'estudi sobre la incidència del tribut, el que sí que es pot deduir és que en tot cas es produeixen distorsions indesitjables que tenen la causa en la diferent imposició directa sobre el capital.

Referits a l'àmbit de la Unió Europea, podem destacar que l'Informe Spaak ja va assenyalar que un obstacle a la lliure circulació de capitals és l'existència de divergències en els sistemes tributaris nacionals que modifiquen profundament la rendibilitat de les inversions de capital.

En la mateixa línia, la Comissió de les Comunitats Europees va declarar que la imposició sobre societats provoca distorsions econòmiques quan afecta les decisions sobre la localització de la inversió, en la mesura que s'introdueix un biaix en la relació entre la rendibilitat econòmica d'un projecte d'inversió i la taxa de rendiment després d'impostos per a l'inversor.

L'Informe Ruding, entre altres qüestions, va constatar que, encara que s'ha produït un grau de convergència espontani de les legislacions fiscals comunitàries quant als sistemes d'impostos de societats, que ha millorat la neutralitat fiscal i no hi ha indicis d'una competència fiscal desenfrenada per a captar capitals, persisteixen diferències importants en els sistemes fiscals que, en alguns casos, afectarien el funcionament del mercat interior.

En la teoria de la Hisenda pública la ineficiència de la imposició es pot analitzar per mitjà de l'anomenat *excés de gravamen* com a quantificació de la pèrdua d'utilitat que genera un impost distorsionador en comparació amb un impost de suma fixa o capitació, en el qual no es té en compte la capacitat econòmica. L'excés de gravamen sorgeix perquè la pèrdua de benestar total que genera l'impost en l'individu amb la modificació en el seu comportament és superior a la mera pèrdua de benestar produïda per la disminució de la renda disponible que comporta el pagament de l'impost. El valor de l'excés de gravamen que es genera per l'efecte substitució és més alt com més elevats siguin el tipus impositiu i l'elasticitat. Per això, la relació d'intercanvi entre *eficiència* i *equitat* no és tan senzilla per als governs a l'hora de dissenyar la seva política fiscal.

L'objectiu d'equitat es pot intentar aconseguir tant per mitjà de la política d'ingressos com de despeses públiques, o una combinació de totes dues, raó per la qual la valoració de l'equitat cal fer-la tenint en compte la política d'ingressos i despeses públiques, ja que intentar aconseguir l'equitat exclusivament per mitjà dels ingressos públics, amb tipus elevats, pot generar elevats costos d'eficiència econòmica pel fet que s'incrementa l'excés de gravamen. Així, els governs que estiguin disposats a sacrificar eficiència a favor d'una millor distribució de la renda optaran, sens dubte, per sistemes impositius més progressius, mentre que els que prefereixin una eficiència o neutralitat més elevada optaran per tipus més reduïts i donaran més protagonisme a la despesa pública.

En definitiva, l'equitat és un concepte molt difícil de valorar, atès que es pot referir a un moment determinat o a un període temporal més dilatat, ja que determinades despeses-inversions, com la sanitat i l'educació, requereixen un període de temps perquè se'n puguin valorar els efectes.

3.1. La relació entre eficiència i recaptació

En aquest apartat intentarem analitzar la relació existent entre *eficiència* i *recaptació*, a partir de la idea d'acceptació dels impostos per part dels ciutadans, la incidència que l'actuació pública en termes de transparència, eficiència i equitat té sobre aquesta acceptació, i que és possible una reducció d'impostos amb un increment de la recaptació.

En l'àmbit de mercats únics, com és el cas de la Unió Europea, dins del context de globalització i integració econòmica, la tributació diferent que suporten les rendes del capital, sigui en l'impost de societats o en el de les persones físiques, pel fet que hi ha diferents tipus nominals i efectius entre els països que la integren, provoca costos d'eficiència i distorsions econòmiques que afecten l'assignació eficient del capital i, per tant, el benestar general. Valorar l'eficiència d'un impost quan hi ha competència fiscal entre els estats i llibertat de moviment de capitals dins d'aquest mercat únic és una tasca arriscada, ja que la competitivitat influeix en els nivells d'equitat i d'eficiència.

L'existència de distorsions provocades pels impostos afecta el nivell d'ingressos públics que els diferents nivells de govern poden obtenir dels seus sistemes impositius. No obstant això, aquestes distorsions, en gran manera, ja estan previstes en el disseny dels mateixos impostos i, per tant, el seu cost recaptatori ja està descomptat.

Ara bé, quan es tracta de reformes de gran importància, la seva incidència, en termes de distorsions, estarà condicionada pel seu efecte en l'assignació de factors productius, treball i capital, i les alteracions que es generin en les preferències entre consum i estalvi.

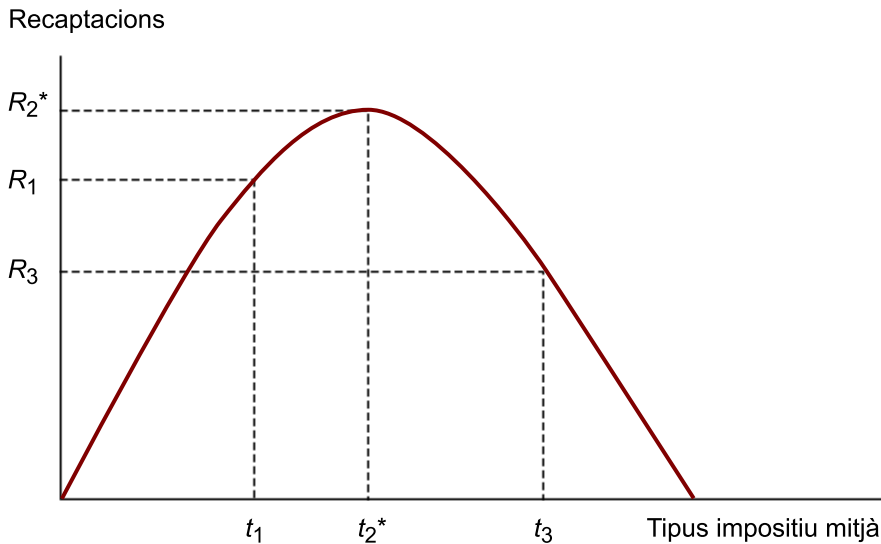
3.2. Corba de Laffer

En el cas concret de l'impost personal sobre la renda, la relació entre la recaptació obtinguda i el nivell del tipus impositiu la va formular Laffer (1974) mitjançant una senzilla representació gràfica. La corba de Laffer es basa en un dibuix senzill: una U invertida, en un diagrama que col·loca el tipus impositiu en l'eix d'abscisses i la recaptació en el d'ordenades.

Com s'aprecia en la figura 7 la recaptació augmenta a mesura que s'eleva el tipus de gravamen, zona normal, de 0 fins a t_2 , però a partir de t_2 (zona prohibida) a mesura que s'augmenta el tipus la recaptació disminueix, com a conseqüència dels forts efectes substitució que produeix l'increment de tipus i els excessos de gravamen. És a dir, la corba de Laffer relaciona nivells de recaptació amb l'augment d'impostos. Si mesurem l'augment de l'impost, mitjançant un tipus impositiu mitjà t , quan el tipus impositiu és t_1 la recaptació, en aplicar aquest tipus sobre la renda, serà una quantitat positiva més alta que zero (concretament R_1). Si augmentem el tipus, la recaptació continuarà creixent fins a arribar a un màxim a R_2 , per a un tipus t_2 . A partir d'aquest punt,

qualsevol intent del govern d'elevare els impostos (tipus impositiu), es traduirà, paradoxalment, en un descens de la quantitat recaptada. Observeu que per a t_3 la recaptació ha caigut fins a R_3 . És a dir, hi haurà un moment a partir del qual el tipus es considera tan alt, que els contribuents començaran a deixar de pagar impostos –serà més rendible el frau o l'oci que la inversió o el treball– fins a arribar a un punt (quan la corba de Laffer toca l'eix d'abscisses) en què, amb un gravamen del 100%, no s'aconsegueix ingressar res.

Figura 7. Corba de Laffer



Per tant, es pot obtenir un mateix nivell de recaptació amb un tipus més baix o més alt, amb les conseqüències que això comporta per al disseny de la política tributària d'un govern. Com per exemple que es decideixi una elevació de tipus de tal manera que l'avantatge que obté el contribuent per l'incompliment de les seves obligacions tributàries sigui tanta que assumeixi el risc de no complir-les, en valorar que les possibilitats de ser descobert per l'administració tributària són escasses.

Així, una elevació de tipus impositius sense la dotació adequada de mitjans materials i humans en l'administració pot motivar que la corba se situï ràpidament en la zona descendent. Per això és molt important que, quan es plantegen reformes fiscals en profunditat, es tinguin en compte els mitjans de què disposa l'administració tributària encarregada de la seva gestió.

L'existència de totes dues zones es pot explicar per dos factors diferents:

a) **Efecte aritmètic:** si la base imposable es manté constant, qualsevol augment en els tipus genera un augment en la recaptació.

b) Efecte econòmic: si s'incrementa el tipus d'un factor productiu –treball, per exemple–, es produeix un desincentiu per a aquest factor, i s'abarateix l'oci, i també un incentiu per a l'ús de l'altre factor productiu, el capital, ja que s'ha alterat el preu relatiu dels factors productius pel fet d'encarir-se l'ús del treball.

Per tant, quan es decideix incrementar el tipus, el resultat serà el de la zona normal o el de la prohibitiva, segons si l'efecte dominant és l'aritmètic o l'econòmic. Si hi domina l'efecte aritmètic, l'augment del tipus es traduirà en un augment de la recaptació. Si, per contra, hi predomina l'efecte econòmic, l'augment del tipus generarà una recaptació més baixa en situar-se a la zona prohibitiva.

Així, la corba dissenyada per l'economista Arthur Betz Laffer defensa que, de vegades, és precisament amb rebaixes fiscals com es recapta més. La corba de Laffer ha suscitat multitud de crítiques, principalment a causa de la dificultat del seu coneixement empíric, ja que es desconeix el punt de la corba en què es troba una economia o, el que és el mateix, no es coneix quin és el tipus de gravamen òptim (t_2) que ens proporciona el màxim nivell de recaptació possible.

En tot cas, la corba de Laffer pretén demostrar una cosa que sembla òbvia: no necessàriament pel fet d'elevat els impostos es recaptarà més. I també el contrari: no pel fet de baixar els impostos es recaptarà menys.

En resum, la corba de Laffer es basa en la hipòtesi que, quan la pressió fiscal és molt alta, la rebaixa d'impostos introdueix incentius en l'economia, que es tradueixen en el fet que la gent treballa més o es passa de l'economia submergida a l'economia legal, amb l'augment consegüent de la inversió, l'ocupació i el consum. Així mateix, l'estat recaptarà més i alhora augmenta la renda disponible dels ciutadans.

Quan ens desplacem al llarg de la línia ascendent de la corba, el ciutadà està disposat a pagar més impostos a canvi d'una quantitat més elevada de serveis públics, mentre que, quan ens desplacem per la línia descendent, el ciutadà mostra que no accepta una càrrega fiscal més grans pels serveis públics que rep.

En conseqüència, la relació d'intercanvi entre impostos i serveis públics, en aquesta senzilla anàlisi, està determinada per la utilització més o menys eficaç i eficient que faci l'estat dels recursos públics desviats via impostos i retornats en forma de despeses públiques.

El cas islandès

Islàndia, per exemple, va proporcionar una demostració interessant de la corba de Laffer. Del 1991 al 2001, amb el tipus impositiu caient gradualment des del 45% fins al 18%, els ingressos fiscals es van triplicar. Des del 2001 els ingressos s'han tornat a triplicar. Mentrestant l'economia islandesa creixia a una taxa mitjana del 4%.

Com més i millors siguin els serveis públics, més tolerància hi haurà a pujades de tipus. Aquesta connexió determina una reflexió molt important per a la nostra anàlisi: l'estat ha de ser eficaç i eficient tant en l'obtenció dels ingressos com en la realització de la despesa.

El pendent de la corba i el nivell del tipus màxim poden variar significativament d'un país a un altre per factors tan diversos com els següents:

- 1) Nivell de prestació de serveis públics, tipus i qualitat.
- 2) Grau d'obertura de l'economia a escala internacional i integració econòmica internacional: possibilitats de deslocalització.
- 3) Coherència del sistema impositiu i organització territorial de l'estat.
- 4) Transparència i eficiència de l'estat i de les administracions tributàries. Nivell d'evasió fiscal.
- 5) La major o menor elasticitat del bé o servei gravat o del factor de producció, treball o capital.

A més, per a alguns autors la forma de la corba, el pendent i el nivell de tipus màxim són diferents en el curt i en el llarg termini. Així, en el curt termini, les pujades de tipus es poden traduir d'una manera més immediata en increments de recaptació, ja que els ciutadans no han tingut prou temps per a adaptar els seus comportaments individuals a la pressió fiscal més elevada, mentre que, per contra, en el llarg termini, els ajustos s'hauran fet; això determina que el pendent de la corba a curt termini sigui més elevada que la de llarg termini. Cada ciutadà té la seva pròpia corba, que serà canviant en el temps segons les seves pròpies circumstàncies.

Generalment els governs tenen horitzons temporals en el curt termini, vinculats als processos electorals, mentre que el ciutadà els té més lluny, vinculats a l'ús que es fa dels ingressos públics i els serveis públics que rep.

El cas espanyol

En el cas espanyol, les reformes de l'IRPF del 1999 (Llei 40/1998) i del 2003 (Llei 46/2002) van posar de manifest que és possible una reducció de la càrrega impositiva individual amb un increment de la recaptació general de l'impost, via millora de l'activitat econòmica i creació d'ocupació. En incrementar-se el nombre de contribuents, tothom paga menys però el resultat final és un ingrés més alt. També s'ha constatat que en reduir-se el gravamen de les plusvàlues, augmenta el nombre d'operacions generadores d'aquestes i s'aconsegueix una recaptació més elevada.

Tant la reforma del 1999 com la del 2003 van tractar d'afavorir l'activitat econòmica, l'eficiència i l'equitat, i van optar per una reducció dels tipus nominals màxims i mínims

de la tarifa progressiva. El tipus marginal màxim va passar del 56% al 48% en la reforma del 1999 (Llei 40/1998) i al 45% (Llei 46/2002) en la reforma del 2003.

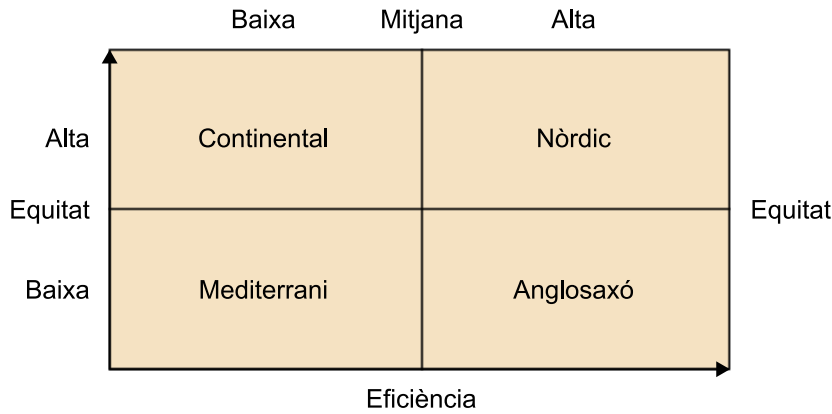
Un dels factors que hem destacat que influeix en el fet de tolerar més o menys la pressió fiscal és el nivell de transparència i eficiència de l'actuació pública en general i de l'administració tributària en particular. Així, creiem que com més gran és la transparència –entesa com a existència de baixa corrupció i adequació de l'actuació pública a l'oferta electoral com a forma de compliment dels compromisos contrets–, més elevada serà l'eficiència de l'activitat pública, –entesa, al seu torn, com el compliment dels objectius perseguits al menor cost possible–, i més alta serà l'equitat aconseguida per mitjà de l'activitat pública. En conseqüència, més elevada serà la tolerància a una pressió fiscal més alta. És a dir, en la corba de Laffer el punt màxim estarà més allunyat de l'origen i la zona de tolerància per a incrementar la càrrega fiscal serà més gran. Per contra, quan hi ha poca transparència, el nivell d'eficiència també serà baix, s'aconseguirà poca equitat i la tolerància serà escassa, per la qual cosa un increment del tipus de gravamen es pot situar de seguida en la zona prohibida, sense que s'hagi aconseguit, d'altra banda, un nivell de pressió fiscal elevat.

També podem entendre dins del concepte de *transparència*, referida a l'àmbit tributari, el fet que els impostos siguin clars, fàcils d'aplicar i gestionar, coherents, estables i que incorporin seguretat jurídica en la seva aplicació, ja que només així l'import que cadascun està obligat a pagar serà més cert i hi haurà més seguretat jurídica per al ciutadà i per a l'administració. Facilitar el compliment voluntari de les obligacions fiscals i reduir el cost indirecte derivat del compliment d'aquestes obligacions incideix en la transparència. El nivell de frau en el sistema impositiu afecta directament la seva equitat: com més gran sigui el frau menor equitat s'aconseguirà. Els professors Richard i Peggy Musgrave inclouen dins la seva anàlisi de l'excés de gravamen i l'eficàcia els costos de l'administració tributària i de compliment de les obligacions tributàries per als contribuents, com un tema generalment oblidat, però del qual destaquen la importància real. Nosaltres compartim aquesta visió i per això hi dediquem un apartat més endavant.

3.3. Models d'eficiència

Seguint Sapir, podem establir quatre models d'actuació pública tenint en compte els nivells d'eficiència i equitat. Com s'aprecia en el quadre de la figura 8, amb una eficiència més elevada és més fàcil aconseguir alts nivells d'equitat, com és el cas dels països nòrdics. En l'extrem oposat es trobarien els països del Mediterrani, amb menys eficiència i equitat.

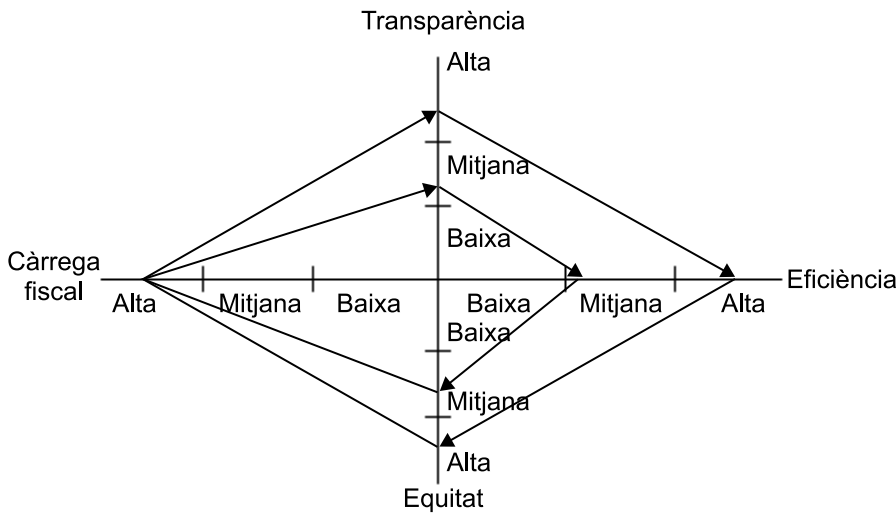
Figura 8. Models d'eficiència



Notes:
 Nòrdic: Suècia, Finlàndia, Dinamarca.
 Continental: Alemanya, França, Holanda.
 Anglosaxó: Regne Unit, Irlanda.
 Mediterrani: Itàlia, Espanya, Grècia, Portugal.

Evidentment, encara que hi hagi un alt nivell de transparència, eficiència i equitat, si la pressió fiscal és molt elevada, per exemple entre el 40% i el 50%, en economies integrades, obertes, amb possibilitats de deslocalització i altes elasticitats, la tolerància a un increment dels tipus serà molt difícil. Un exemple paradigmàtic són els països nòrdics, amb elevades càrregues fiscals per al treball, amb tipus marginals propers en l'IRPE, aproximadament del 50%, però amb poques possibilitats de deslocalització i amb un tipus molt més reduït per a les rendes del capital, 25%/30%, per a les persones físiques i jurídiques, ja que el capital té molt més fàcil la deslocalització (figura 9).

Figura 9. Interrelació entre pressió fiscal, transparència, eficiència i equitat



Font: elaboració pròpia

En aquesta representació gràfica podem veure com per a un mateix nivell de pressió fiscal amb diferents nivells de transparència es poden aconseguir eficiències i equitats diferents, més elevats com més alts siguin els nivells de transparència. És difícil imaginar una actuació pública poc transparent que aconseguixi una gran eficiència i equitat.

També podem observar que com menors siguin la transparència, l'eficiència i l'equitat, més baix serà el nivell de pressió fiscal que s'està disposat a acceptar, i de seguida s'aconseguirà el límit màxim de tolerància fiscal. En definitiva, totes les variables estan interrelacionades entre si, ja que els impostos són una relació d'intercanvi econòmic i social (s'està disposat a pagar a canvi d'alguna cosa).

Seguint amb la nostra anàlisi per models de països, com es pot observar en la figura 10, podem establir **cinc grups diferents**, que reflecteixen el centre del debat sobre la imposició, l'eficiència i l'equitat. Debat centrat en judicis de valor sobre el model d'organització social, política i econòmica que cada país lliurement ha de triar, tenint en compte l'escenari en el qual competeix. Com veiem, tenint en compte la diferent pressió fiscal, cada país actua d'acord amb les seves circumstàncies polítiques, socials i econòmiques, però, en un context de globalització i integració econòmica, els seus marges d'autonomia es redueixen, ja que cada vegada depenen més de les decisions de tercers països. D'entre aquests models, el model anglosaxó sembla més fàcilment adaptable a les condicions de competència fiscal i econòmica que planteja la globalització i la integració, mentre que en el model nòrdic, amb un compromís social més elevat, sense una bona gestió pública i política, és més difícil, tenint en compte les exigències competitives d'aquesta globalització.

Figura 10. Tipologia de països

1. Model nòrdic (Suècia, Finlàndia, Noruega, Dinamarca)			
Característiques			
Econòmiques		Sector públic	
– Igualitaris	•••••	+ 50% del PIB	
– Flexibles	•••••	– Transparent	•••••
– Oberts	•••••	– Eficient	•••••
– Competitius	•••••		
2. Model continental europeu (França, Alemanya, Holanda)			
Característiques			
Econòmiques		Sector públic	
– Igualitaris	•••	40%/50% del PIB	
– Flexibles	••	– Transparent	•••
– Oberts	•••	– Eficient	•••
– Competitius	•••		
3. Model anglosaxó (Estats Units, Regne Unit, Irlanda)			
Característiques			
Econòmiques		Sector públic	
– Igualitaris	••	30%/40% del PIB	
– Flexibles	•••••	– Transparent	•••
– Oberts	•••••	– Eficient	•••
– Competitius	•••••		
4. Model països mediterranis (Itàlia, Espanya, Grècia i Portugal)			
Característiques			
Econòmiques		Sector públic	
– Igualitaris	••	35%/45% del PIB	
– Flexibles	••	– Transparent	••
– Abiertos	•••••	– Eficient	••
– Competitius	••		
5. Països en desenvolupament			
Característiques			
Econòmiques		Sector públic	
– Igualitaris		20%/30% del PIB	
– Flexibles	•	– Transparent	
– Oberts	•	– Eficient	
– Competitius	••		

Nota: Un nombre més alt de • indica un nivell més elevat.
 Font: elaboració pròpia

Dos exemples molt il·lustratius d'existència d'alternatives i possibilitats són l'experiència d'Irlanda a la Unió Europea i Xile a Iberoamèrica, amb creixements econòmics sostinguts.

En tot cas, no hi ha una única solució. Ara bé, sigui quina sigui la importància del sector públic, aquest ha de ser eficient i transparent, ja que només així s'aconseguiran els objectius perseguits. Al seu torn, el sistema fiscal ha de ser eficient i equitatiu, i per tant necessitarà disposar d'una administració eficaç i eficient que ajudi a assolir els objectius de la política econòmica general.

3.4. Conclusions

La Unió Europea és un mercat únic amb llibertat de moviments de capitals i una forta i creixent integració econòmica amb moneda única. A més, cada país conserva la seva sobirania fiscal en la imposició directa i es produeix una competència fiscal entre els països per la captació d'inversions. En aquest context, l'eficiència, com a regla econòmica, està adquirint una importància creixent enfront de l'equitat, regla política que està canviant no solament la configuració dels sistemes impositius, sinó també dels mateixos impostos directes.

L'existència d'una elevada pressió fiscal no ha d'ocultar que els països més desenvolupats tenen un tractament més àgil per a les rendes del capital, com a conseqüència del fet que tenen més mobilitat i una deslocalització fàcil. És a dir, adapten ràpidament els seus impostos directes a la realitat econòmica dominant, encara que s'alterin els principis que inspiren els sistemes impositius. Intenten aplicar impostos factibles, realistes. Com a exemple, podem destacar els països nòrdics, que amb la més pressió fiscal global més elevada, les rendes del capital se situen per sota de la mitjana de la Unió Europea. Com que no hi pot haver a llarg termini equitat sense eficiència, el disseny de les polítiques tributàries ha de buscar un equilibri permanent entre les regles econòmiques i polítiques, en què l'actuació pública, en termes de transparència, té una importància creixent per a l'acceptació dels sistemes impositius.

Com que l'eficiència i l'equitat no són valors absoluts sinó relatius, en el cas de la Unió Europea hi ha països amb uns nivells d'eficiència i equitat més elevats que d'altres, encara que l'existència d'una competència, convergència i harmonització fiscal entre els sistemes d'impostos directes de tots els països tendirà a aproximar aquests nivells d'eficiència i equitat. En tot cas, els països amb més transparència en l'activitat pública de segur que aconseguen més eficiència i equitat en l'aplicació dels seus impostos i guanyen en competitivitat.

4. Els costos d'administració i de compliment

La càrrega de la tributació sobre l'economia es denomina habitualment *pressió fiscal*, indicador habitual de la dimensió del sector públic i del pes dels ingressos fiscals destinats a finançar la despesa pública d'una economia. Però aquesta ràtio considera únicament els aspectes explícits de la fiscalitat i oblida els aspectes implícits, entre els quals cal destacar la pressió fiscal indirecta que inclou els pagaments necessaris per a complir els requisits tributaris. A aquesta segona idea dediquem aquest apartat.

Així, sabem que el procés de tributació és costós i els costos que un impost fa suportar els ciutadans superen, en general, la recaptació que genera. Aquests costos de la imposició es poden agrupar en tres blocs:

a) **Costos d'administració**, als quals cal fer front per a obtenir la recaptació i assegurar el bon funcionament del sistema fiscal.

b) **Costos de compliment** de les obligacions fiscals per part del contribuent. Les pèrdues de temps ocasionades pel procés d'autoliquidació i pagament, el cost de l'assessorament fiscal i les multes són els exemples principals de la càrrega que suporten els contribuents per a complir les seves obligacions tributàries.

c) **Costos d'eficiència o benestar**, que tenen l'origen en el fet que la imposició introdueixi generalment distorsions que alteren el comportament dels agents econòmics. Aquestes distorsions es materialitzen en un excés de càrrega o cost d'eficiència.

El pagament d'un impost implica una transferència de renda del sector privat al sector públic, la quantia del qual és igual al que s'ha recaptat. Aquesta càrrega o pèrdua de benestar s'anomena *efecte renda*. D'altra banda, els impostos distorsionen el comportament dels agents econòmics i els indueixen a abandonar les activitats relativament més gravades en benefici de les menys gravades. Aquesta alteració en les decisions dels individus, mogudes per raons fiscals i no per raons de costos o de productivitat, causarà una pèrdua de benestar addicional a aquest efecte renda. Aquest excés de càrrega per sobre de la recaptació s'anomena *excés de gravamen*, tal com hem vist en apartats anteriors.

4.1. Pressió fiscal psicològica

Segons el que planteja Schmolders, la tasca de la psicologia financera consisteix a investigar la conducta dels particulars en relació amb la Hisenda pública, començant per la seva contribució a la formació de l'opinió pública en

matèria financera, seguint pel seu posicionament enfront de l'estat i de cada institució o servei públic i acabant per la forma més o menys veraç de les seves declaracions fiscals i les formes de conducta així revelades.

Sota aquest prisma podem considerar que la pressió fiscal psicològica és el sentiment, la creença o la percepció de la magnitud de la càrrega fiscal suportada individualment, que, a diferència de la pressió fiscal econòmica, no proporciona cap informació quantificada sobre la càrrega fiscal global, ni tampoc sobre la càrrega fiscal individual.

Quantificació

Cal destacar l'avenç que s'ha produït els últims anys en l'intent de quantificar aquesta pressió fiscal psicològica, o si més no l'anomenada *pressió fiscal indirecta*.

Dins d'aquest indicador de pressió fiscal psicològica es recullen tots els costos i les molèsties que origina la recaptació dels impostos. Entenent que, per a fer efectiva la recaptació, tant l'administració tributària com els contribuents necessiten incórrer en una sèrie de despeses que, per a la primera, representen una disminució del seu volum d'ingressos i, per als segons, un augment de la càrrega fiscal suportada. Això en terminologia fiscal es denomina *costos de la recaptació*. Aquests costos tenen dos components que, segons la seva incidència, es denominen:

1) **Costos administratius**, que són les despeses en què incorre l'administració tributària per a gestionar els impostos.

2) **Costos de compliment**, que són aquells en què incorren els contribuents per a complir amb els requisits que els imposa el sistema tributari. Aquests últims costos també es denominen *costos ocults de la tributació*, *càrrega fiscal encoberta* o, més comunament *pressió fiscal indirecta*. Els costos de compliment tenen, al seu torn, tres components:

a) Costos directes en diners (factura pagada a l'assessor fiscal).

b) Costos en temps (hores dedicades als temes tributaris).

c) Costos psicològics (produïts per la preocupació i la dedicació que comporta l'obligació tributària).

Els experts en finances asseguren que un sistema fiscal contemplat en conjunt ha de ser car si es volen obtenir resultats de qualitat. A més, un sistema tributari dissenyat per a economies dinàmiques i complexes ha de ser inevitablement canviant i complex si pretén ser equitatiu. D'una banda, ha de procurar tractar de la mateixa manera situacions molt diferents i, de l'altra, ha de procurar adaptar-se veloçment als canvis per tal de no perjudicar el desenvolupament econòmic. Per això, aconseguir qualitat i equitat incrementarà els costos de la recaptació. En tot cas, aquesta dualitat de costos complica en gran manera l'estimació dels costos de recaptació, malgrat els esforços realitzats per alguns autors. Com assenyala Delgado, en el cas dels costos administratius, la dificul-

tat rau, d'una banda, en la participació de diverses unitats administratives en els afers relacionats amb la tributació, especialment en els països més descentralitzats i, d'altra banda, en el subministrament conjunt de serveis relacionats amb la recaptació dels diferents impostos, que dificulta un desglossament detallat dels costos corresponents a la gestió tributària. Si bé és cert que tota la informació que es necessita per a estimar-los consta en els registres oficials de l'administració.

En el cas dels costos de compliment, per contra, les dades necessàries per a estimar-los no es troben en poder de l'administració, sinó que cal obtenir-les dels mateixos contribuents; per a això s'utilitza la metodologia d'enquesta, amb totes les dificultats que hi ha associades. D'altra banda, com assenyalen Alvira i García, l'existència d'aquests dos components de costos fa que els qui hi incorren els afrontin de manera desigual, segons quina sigui la seva capacitat per a reduir la quantia de la part que els correspon. En aquest sentit, l'administració tributària tendeix a limitar el creixement dels costos administratius, encara que sigui a costa d'incrementar la pressió fiscal indirecta.

Naturalment, si els contribuents s'arribessin a adonar d'això es resistirien a admetre-ho. Per a impedir-ho, l'administració tributària se serveix d'una curiosa estratègia: evitar els conflictes sortejant les relacions directes amb els obligats al pagament dels impostos. Això es duu a terme mitjançant una tècnica d'anestèsia fiscal: fer pagar els impostos als qui no en són els deutors tributaris pròpiament dits. D'aquesta manera, com que qui efectua el pagament de l'impost no en suporta la càrrega econòmica, el liquida sense més problemes, i com que el veritable contribuent no entra en relació amb Hisenda, no pot litigar amb aquesta. Es generalitzen així en les administracions tributàries els coneguts procediments de retenció i de repercussió:

- Mitjançant la retenció en origen, per als impostos directes, el particular que paga la renda reté tota la quantia de l'impost o una part principal i l'ingressa en el Tresor públic.
- Mitjançant la repercussió, per als impostos indirectes, el venedor paga la quota corresponent al Tresor i la recupera dels consumidors en una proporció igual, inferior o superior segons les lleis del mercat. Així, els consumidors finals abonen el preu del bé o del servei sense saber, o sense sentir, la part de l'impost que estan pagant.

El sector públic se sent legitimat per a exigir aquesta col·laboració dels agents socials i els contribuents admeten la generalització del procediment d'autoliquidació. D'aquesta manera, el contribuent declara, calcula i paga el que li correspon segons l'ordenament tributari vigent. El transvasament de responsabilitats de l'administració tributària als contribuents implica també un transvasament de costos d'aquella cap a aquests que no se sol tenir en compte a l'hora de calcular els costos de recaptació. Això permet al sector públic presentar uns bons índexs d'eficàcia en la gestió financera dels impostos, perquè,

en comparar el que s'ha recaptat amb el que costa recaptar, només prenen en consideració un dels seus components (el cost administratiu) i s'obliden dels costos de compliment.

Aquesta estratègia de transvasament de costos, si bé és molt beneficiosa per al sector públic, no ho és per al contribuent, perquè comporta que la pressió fiscal suportada per aquest ja no té un component, sinó dos. El primer, clarament visible, és la quota tributària resultant de la seva declaració; el segon, menys visible, basat en tot el conjunt de requisits que el declarant ha de dur a terme fins a arribar a la determinació de la quantia econòmica de la seva obligació tributària, és l'anomenada pressió fiscal indirecta. A més, passa que els costos de compliment no es reparteixen de la mateixa manera entre els diferents grups de contribuents i que aquest repartiment desigual és fortament regressiu, i solen tenir un pes proporcional al deute tributari més elevat per a les petites empreses que per a les grans, i per al contribuent modest que per a l'acomodat.

4.2. Mentalitat fiscal

Grossmann denominava el clima espiritual en què té lloc la trobada del ciutadà amb el fenomen impositiu "consciència fiscal". Per la seva banda, Schmolders, per a delimitar millor i més objectivament el fenomen, preferia parlar de *mentalitat fiscal*, entesa com el conjunt d'actituds que predominen (en una època o pobles determinats) en relació amb la imposició. D'aquesta mentalitat adquirien importància els conceptes *moral fiscal* del contribuent (la seva posició davant el delictes fiscal) i *disciplina fiscal* (la seva tendència a observar o no els seus deures fiscals).

Si ens aturem una mica més en aquests conceptes, podem assenyalar que la **moral fiscal** representa l'actitud d'un grup o de tots els contribuents enfront del compliment dels seus deures fiscals.

Aquesta moral està així arrelada en la mentalitat de la població envers la Hisenda i en la seva consciència social, en el seu reconeixement del deure de contribuir i en l'acceptació de la sobirania fiscal de l'estat. Fuentes Quintana advertia que l'impost no és admès pels ciutadans amb les aquiescències i l'acord amb què s'accepten altres normes i institucions que faciliten la vida comunitària.

Mentalitat fiscal segons els pobles

Per la seva banda, la mentalitat fiscal ofereix diferències típiques d'un poble a un altre. Aquestes diferències es deuen no solament a la moral fiscal específica d'aquest poble, sinó també a l'èxit o al fracàs de determinats impostos i al caràcter general del seu sistema tributari. Els pobles llatins (italians, espanyols, francesos, suïssos, romànics) mostren, enfront de tot tipus d'autoritat, però molt especialment enfront de l'autoritat fiscal, una

desconfiança innata i una repulsa tradicional, ben diferents de la disciplina d'anglesos o escandinaus o de la submissió dels eslaus.

Buscant criteris que serveixin per a posar en relleu les diferències en la mentalitat fiscal dels diferents pobles, l'Institut d'Investigacions Financeres de Colònia va pretendre demostrar com la semàntica ens dona una idea d'aquesta mentalitat en matèries fiscals. Així, denota molt bé la idea llatina de la hisenda la paraula francesa amb què es designa el recaptador (*maltôtier*, que significa també 'usurer, estafador i lladregot'), o la veu *imposteur* (que significa tant 'inspector' com 'farsant'). Passa el mateix amb la veu anglesa *dodger* ('sabrasta'), que s'utilitza per a mostrar el descontentament amb la Hisenda pública. La paraula alemanya *steuer* ('impost') significa en principi 'suport o ajuda'. En canvi, les paraules *impôt*, *imposta* o *impost* susciten encara avui entre els països llatins la idea de submissió, fins i tot en esferes diferents de la purament fiscal. La paraula anglesa *duty* (que també serveix per a designar l'impost) fa més aviat referència a 'deure o obligació'. En canvi, la veu *tax* ('impost'), d'origen normand, al·ludeix també a càrrega. La veu escandinava *skat* ('impost'), en canvi, fa al·lusió al tresor comú, i posa en relleu una idea de participació o contribució.

En general, es pot afirmar que la mentalitat fiscal està profundament arrelada en cada societat i que només varia molt lentament: tota novetat es mira, en aquest assumpte, amb una certa desconfiança. El legislador s'ha d'adaptar a la "consciència social" del poble, si vol tenir èxit, en lloc d'intentar canviar-la per la força en relació amb un determinat impost o sistema impositiu. Com assenyalava Lauré, el pes de les càrregues fiscals que el contribuent accepta depèn en gran manera de la manera en què aquestes li són presentades, de la qual cosa ell mateix és conscient, i per això reclama sorollosament que s'apliquin els artificis adequats per a dissimular-li el gravamen, del qual sap sobradament que no pot escapar.

4.3. Resistència fiscal

Schmölders tracta el concepte de *resistència fiscal* en referir-se a les diferents reaccions que el sistema impositiu genera en els contribuents. L'obligat al pagament de l'impost abans de res pot tractar d'evitar el fet que dona origen a l'impost; és a dir, evitar la imposició per mitjans plenament legals. Però el contribuent també pot tractar d'ocultar o de desfigurar el fet impositiu. Som davant l'evasió fiscal il·legal.

Des dels estudis de Pantaleoni, s'ha adoptat una terminologia summament precisa quant als efectes econòmics de la resistència a l'impost, i s'ha distingit entre:

- **Remoció:** quan el contribuent tracta de no pagar l'impost variant els seus plans de producció o consum, per tal de col·locar-se en una situació legal en la qual no hagi de satisfer aquest impost.
- **Elusió:** quan el contribuent tracta de no pagar l'impost usant els ajornaments i altres avantatges que la llei li ofereix a aquest efecte.
- **Evasió:** quan el contribuent tracta d'evitar tot o part el pagament de l'impost per mitjans il·legals.

Respecte als costos de l'evasió fiscal, cal assenyalar que, quan un sistema fiscal té un règim jurídic mal estructurat, se sol fomentar d'aquesta manera l'evasió tributària. Però l'evasió fiscal és un luxe car que només es poden permetre, o almenys es poden permetre més, els contribuents amb capacitat econòmica. Des d'un punt de vista estrictament econòmic, es podria arribar a formalitzar l'evasió fiscal com un producte que requereix un procés productiu que també implica el pagament de serveis tècnics i una inversió de capital, de vegades no petita. No en va s'ha pogut parlar dels industrials del frau fiscal. Els països econòmicament avançats, amb més pressió fiscal, mantenen un nivell de compliment en matèria tributària que no és present als països en via de desenvolupament, però preveuen un frau fiscal minoritari i persistent vinculat a determinats sectors i fonts de renda.

4.4. Frau fiscal

El **frau** ve propiciat per l'oportunitat per a defraudar, la probabilitat de ser descobert –que es relaciona amb l'eficàcia de l'activitat inspectora i els sistemes de control–, el nivell de les possibles sancions i el clima social en relació amb el compliment fiscal. En aquest cas, les variables juguen en contra dels contribuents amb menys nivell de renda, els ingressos dels quals procedeixen majoritàriament de les fonts més difícils d'ocultar o més fàcilment susceptibles de control encreuat o retenció en origen. El frau fiscal és consubstancial al fenomen tributari; per tant, s'ha d'estudiar des d'una perspectiva multidisciplinària, en què l'economia, la sociologia, la psicologia i el dret uneixin els seus esforços per analitzar aquestes conductes i respondre-hi.

En tot cas, el frau fiscal és difícil de quantificar. Les fonts que l'administració tributària té a la seva disposició per a estimar-lo són bàsicament dues: els agregats macroeconòmics, facilitats per les autoritats encarregades de censar l'activitat econòmica del país, i les dades fiscals. Els procediments d'estimació del frau fiscal es poden agrupar en dues grans categories:

1) **Mètodes directes**, realitzats mitjançant enquestes o pels serveis d'inspecció.

2) **Mètodes de contrast**, o comptables, que analitzen la discrepància entre les magnituds estimades per les estadístiques econòmiques públiques i que, en funció dels termes de comparació, es poden classificar en:

a) **Contrastos recaptatoris**: comparació de la recaptació efectiva amb la recaptació potencial estimada.

b) **Contrastos d'informació declarada**, que comparen les magnituds econòmiques obtingudes per mitjà de les declaracions tributàries amb les que ofereixen les estadístiques bàsiques.

En les aproximacions comptables al frau fiscal hi ha tres dificultats tècniques d'importància: la **intermediació** entre els conceptes tributaris i els utilitzats en la comptabilitat nacional, el problema de la **fiabilitat** o precisió de les estimacions comptables i la **traducció** dels índexs d'ocultació en índexs de frau.

El frau fiscal es pot analitzar segons un model en què coexisteixen dos components:

- Un **component estructural**, que afecta el conjunt dels sistemes tributaris, amb independència del país, i que varia segons l'entorn històric i social.
- Un **component no estructural**, que depèn de diversos factors: la justícia, l'eficàcia dels controls administratius, la consciència ètica dels ciutadans, la qualitat de disseny del sistema i altres de similars.

Tanmateix, per a la majoria dels ciutadans, les causes del frau fiscal es poden agrupar en tres grans blocs:

- Causes imputables als mateixos ciutadans, que no tenen prou consciència cívica ni ètica.
- Causes imputables a l'administració, que no estableix els controls suficients sobre tot tipus de rendes, que no té una normativa suficient per a evitar el frau i que exigeix més del que dona.
- Causes econòmiques, perquè la situació econòmica general pressiona cap a l'evasió i perquè la pressió fiscal és excessiva.

Resum

La societat moderna no pot existir sense cap classe d'impostos. Tots esperem que el sector públic ens subministri certs serveis, com infraestructures, defensa nacional, sanitat, justícia, educació... Tots aquests serveis públics requereixen ingressos fiscals.

Però, quan el sector públic estableix impostos sobre els compradors o sobre els venedors d'un bé, la societat observa com es veuen afectats alguns dels beneficis de l'eficiència del mercat. Els impostos tenen costos per als participants del mercat, no solament perquè transfereixen recursos d'aquests participants al sector públic, sinó també perquè alteren els incentius i distorsionen els resultats del mercat:

- Un impost sobre un bé redueix el benestar dels seus compradors i venedors, i la disminució de l'excedent del consumidor i del productor normalment és més important que els ingressos recaptats per l'estat. La disminució de l'excedent total (suma de l'excedent del consumidor, productor i els ingressos fiscals) s'anomena *pèrdua irrecuperable d'eficiència provocada per l'impost*.
- Els impostos produeixen pèrdues irrecuperables d'eficiència perquè porten els compradors a consumir menys i els venedors a produir menys, i aquests canvis de conducta redueixen la grandària del mercat per sota del nivell que maximitza l'excedent total. Com que les elasticitats de l'oferta i la demanda mesuren el grau de resposta dels participants en el mercat a la situació en què aquest es troba, una elasticitat més elevada implica una pèrdua irrecuperable més important.

Bibliografia

Albi, E.; González-Páramo, J. M.; Zubiri, I. (2000). *Economía Pública I*. Barcelona: Ariel Economía.

Álvarez, F.; Corona, J.; Díaz, A. (2011). *Economía pública: una introducción*. Barcelona: Ariel Economía.

Alvira, F.; García, J.; Delgado, M. L. (2000). *Sociedad, impuestos y gasto público. La perspectiva del contribuyente*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS) ("Monografías", 170).

Bustos, A. (2007). *Lecciones de Hacienda Pública*. Madrid: Colex.

Cordón Ezquerro, T. (2007). *La imposición, la eficiencia y la equidad: una reflexión desde la perspectiva de la Unión Europea*. ICE.

Musgrave, R. A.; Musgrave, P. B. (1992). *Hacienda Pública teórica y aplicada*. Madrid: McGraw-Hill.

Neumark, F. (1994). *Principios de la imposición*. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.

