

---

# *El papel redistributivo del sistema fiscal: presente y futuro*

En este artículo se valora el papel redistributivo de los sistemas fiscales, reflexionando acerca de su reforzamiento para corregir la creciente desigualdad de la renta a la que se enfrentan las sociedades avanzadas, especialmente, España. Primero se revisa el papel actual que la teoría de la Hacienda Pública otorga a la redistribución impositiva. Desde un plano empírico, se analiza cuál ha sido entre 2009 y 2011 la capacidad redistributiva de las figuras fiscales que inciden directamente sobre los hogares españoles (IVA, Impuestos especiales, Cotizaciones sociales e IRPF), concluyendo que solo el IRPF ha contribuido a reducir la desigualdad de su renta bruta, mostrando el resto de figuras un comportamiento moderadamente regresivo. Por último, se analiza la evolución de la progresividad global y la redistribución del IRPF español de 1979 a 2011, a la luz de sus diferentes reformas.

*Artikulu honetan aintzat hartu dugu zerga-sistemen rol birbanatzailea eta haiek indartzeko premiaz egin dugu gogoeta, hala gizarte aurreratuetan, bereziki Espainian, ikus dezakegun errentaren desoreka gero eta handiagoa zuzentzeko. Lehenik, Ogasun Publikoaren teoriak zergen birbanaketari ematen dion rola aztertu dugu. Alderdi empiriko batetik, 2009 eta 2011 artean Espainiako familiei zuzenean eragiten dieten figura fiskalen gaitasun birbanatzailea zein izan den aztertu dugu: BEZa, zerga bereziak, gizarte-kotizazioak eta PFEZ. Gure ondorioa da PFEZak bakarrik lagundu duela bere errenta gordinaren desoreka murrizten, baina, gainerako figurek nolabaiteko atzerakada izan dutela. Azkenik, gehikortasun globalak eta Espainiako PFEZak 1979 eta 2011 artean, eta egindako erreformen ondorioz, izandako bilakaera aztertu da.*

The main aim of this article is to assess the redistributive role of tax systems, reflecting on their reinforcement to correct the growing income inequality faced by many developed societies, notably Spain. Firstly, we review the role currently attributed to tax redistribution by the public finance theory. Secondly, from an empirical standpoint for Spain (2009-2011) we analyze what was the redistributive capacity of Added-Value Tax, Excises, Social Contributions, and Personal Income Tax. This analysis reveals that PIT is the only one tax that contributes to reduce household income inequality, whereas the remaining taxes show a moderately regressive behavior. Finally, we analyze the evolution from 1979 to 2011 of the Spanish PIT's overall progressivity and redistribution in the light of their different reforms.

---

**Jorge Onrubia Fernández\***  
*Universidad Complutense de Madrid, FEDEA y GEN*

**María del Carmen Rodado Ruiz**  
*Universidad Rey Juan Carlos*

## Índice

---

1. Introducción
2. ¿Qué dice la teoría hacendística reciente sobre la redistribución impositiva?
3. Impacto distributivo del sistema fiscal sobre la renta de los hogares españoles
4. El comportamiento redistributivo del IRPF en España
5. Conclusiones

Referencias Bibliográficas

**Palabras clave:** Redistribución, progresividad, sistema fiscal, desigualdad, IRPF.

**Keywords:** Redistribution, progressivity, tax system, inequality, Personal Income Tax.

**Nº de clasificación JEL:** D31, H23, H24.

---

## 1. INTRODUCCIÓN

Desde mediados de los años ochenta del siglo pasado en el ámbito de los países de la OCDE se han producido aumentos importantes de la desigualdad de la renta disponible. En prácticamente veinticinco años, la media del índice de Gini en los mismos ha aumentado alrededor de tres puntos porcentuales, de 0,29 a 0,32 (OECD, 2014a). En una primera etapa, entre mediados de los ochenta y mediados de los noventa, la desigualdad creció en media 2,1 puntos porcentuales, moderando

---

\* Los autores agradecen el soporte financiero recibido del MICINN a través del Ministerio de Economía y Competitividad, Proyecto ECO2012-37572 (2013-2015). Jorge Onrubia agradece también la financiación recibida de Oxfam Intermón, a través de GEN (Universidade de Vigo), para la realización del proyecto «Análisis de la presión fiscal por niveles de renta en España, 2009-2011». María del Carmen Rodado agradece también el soporte financiero del Proxecto de Investigación para Investigadores Emerxentes «Desigualdade, Mobilidade e Redistribución da Renda: Novas Perspectivas», 2014-2017, de la Xunta de Galicia, así como la financiación del Grupo de Excelencia Investigadora «Análisis Económico de las Políticas Públicas» URJC-Banco de Santander.

su crecimiento posteriormente. Estudios como los de Atkinson y Marlier (2010) para el ámbito de la Unión Europea y de la propia OCDE (OECD, 2011) muestran que durante el periodo de crecimiento económico iniciado a finales de la década de los noventa y finalizado en 2007 la desigualdad aumentó de forma notable, aunque con diferencias de intensidad entre países. En el caso europeo, la ampliación de la Unión Europea iniciada en 2004 explica en buena medida este incremento en la desigualdad, aunque el crecimiento de los ingresos percibidos por los hogares más ricos en los países con mayor renta que ya eran miembros ha tenido también un efecto destacable (Bonesmo Fredriksen, 2012).

La crisis económica que irrumpió a finales del año 2007 supuso para bastantes países una estabilización de la desigualdad, incluso en algunos casos descensos significativos de esta. Tal es así que en el ámbito de la Unión Europea la desigualdad se ha mantenido prácticamente estable entre 2007 y 2013, con un valor del índice de Gini alrededor de 0,306 (Eurostat, 2015). Sin embargo, existen diferencias notables entre países, destacando el caso de España, con un crecimiento continuado de la desigualdad entre 2007 (0,319) y 2012 (0,342), valor máximo desde 1980, si bien en 2013 ha descendido ligeramente (0,337). Estos valores sitúan a España a la cabeza de los países europeos en desigualdad de la renta disponible, tan solo por detrás de Serbia (0,38), Bulgaria (0,354), Letonia (0,352), Lituania (0,346), Grecia (0,344), Portugal (0,342) y Rumanía (0,34). Dentro de la OCDE, España presentaba en 2011 también uno de los niveles más elevados de desigualdad de la renta disponible (0,344), tan solo por debajo de Chile (0,503), Méjico (0,482), Turquía (0,412), Estados Unidos (0,389), Israel (0,377) e igualado con el Reino Unido.

Centrándonos en España, hay que resaltar que la evolución de la desigualdad desde los años ochenta ha sido casi siempre distinta a la ocurrida en los principales países desarrollados. Mientras en estos el periodo que abarca la década de los ochenta y la primera mitad de los noventa dio lugar, como se ha dicho, a un aumento importante de la desigualdad, en España se produjo una fuerte disminución, cayendo el índice de Gini de 0,332 en 1985 a 0,276 en 1992, si bien, coincidiendo con la recesión iniciada en 1993, la desigualdad repuntó hasta alcanzar en 1995 un valor de 0,296. La recuperación económica iniciada en la segunda mitad de los años noventa supuso nuevamente para España descensos de la desigualdad, situándose el índice de Gini de la renta disponible en 2001 de 0,267, el valor más bajo de la serie histórica<sup>1</sup>.

Hay que aclarar que existen discrepancias en los valores obtenidos del índice de Gini a lo largo del tiempo, debido fundamentalmente a los cambios en las series estadísticas utilizadas en cada caso (Encuesta de Presupuestos Familiares [EPF] decenales y continuas, Panel de Hogares de la UE [PHOGUE], Encuesta de Condiciones de Vida [ECV]) y a la falta de homogeneidad en las definiciones de renta disponible.

<sup>1</sup> Datos procedentes de Prieto-Alaiz y García-Pérez (2007) con las Encuestas Continuas de Presupuestos Familiares (base 1985 para el periodo 85-96, y base 1997 para el periodo 97-01).

No obstante, existe un cierto consenso en que la desigualdad de la renta disponible se redujo en España hasta principios del siglo XXI, estabilizándose como hemos visto hasta el comienzo de la gran recesión (Goerlich y Villar, 2009). La mayor parte de los estudios sitúan el estancamiento en el descenso de la desigualdad en España a partir de 2003, con valores del índice de Gini que varían entre 0,29 y 0,31 según la fuente de datos utilizada<sup>2</sup>.

El impacto de la actual crisis económica sobre la desigualdad de la renta en España ha sido analizado por la OCDE (OECD, 2014b) y el Fondo Monetario Internacional (IMF, 2014), encontrando una relación estrecha entre su incremento y el enorme aumento del desempleo experimentado por nuestra economía, así como el comportamiento mostrado por los salarios desde su inicio. Ambas instituciones señalan, no obstante, que el sistema de transferencias e impuestos ha permitido reducir apreciablemente tanto la desigualdad de la renta disponible como la pobreza, resaltando el carácter progresivo que parece haber tenido el proceso de consolidación fiscal acometido por España a partir de 2010, al haber trasladado, en términos relativos, mayores cargas impositivas y reducciones de gasto público a los hogares con rentas más altas. Sin embargo, Rawdanowicz *et al.* (2013) advierten que una evaluación completa de los efectos distributivos de la consolidación fiscal requiere un análisis dinámico que afecta a la influencia de las medidas adoptadas sobre la renta permanente y la igualdad de oportunidades, lo que no es sencillo de realizar, al menos en el corto plazo. En lo que afecta a la evaluación de las medidas tributarias, esta exigiría no solo contemplar aisladamente en cada año los cambios en el reparto de las cargas, sino tener en cuenta también la incidencia de los efectos desincentivo, especialmente sobre el mercado laboral, al concentrarse el gravamen de la renta personal mayoritariamente en él.

Las constituciones políticas de los países desarrollados han asignado tradicionalmente un papel primordial al sistema tributario en la redistribución de la renta. Aunque la literatura suele atribuir a los programas de gasto público, especialmente a los de carácter social, una mayor eficiencia en la consecución de metas redistributivas, su complementariedad con la imposición para conseguir una distribución más igualitaria de la renta parece poco discutible, al menos si observamos los resultados de ambas en la reducción de la desigualdad de la renta primaria, particularmente en los países con niveles de bienestar elevado (Atkinson y Marlier, 2010). El gasto público en transferencias –fundamentalmente pensiones, subsidios de desempleo y prestaciones familiares– representa como media algo más del 75% del impacto redistributivo del sector público en los países de la OCDE, mientras que el 25% corresponde al sistema impositivo, si bien existen importantes diferencias por países en cuanto al tamaño, la composición y la progresividad de los impuestos y de las transferencias (OECD, 2012).

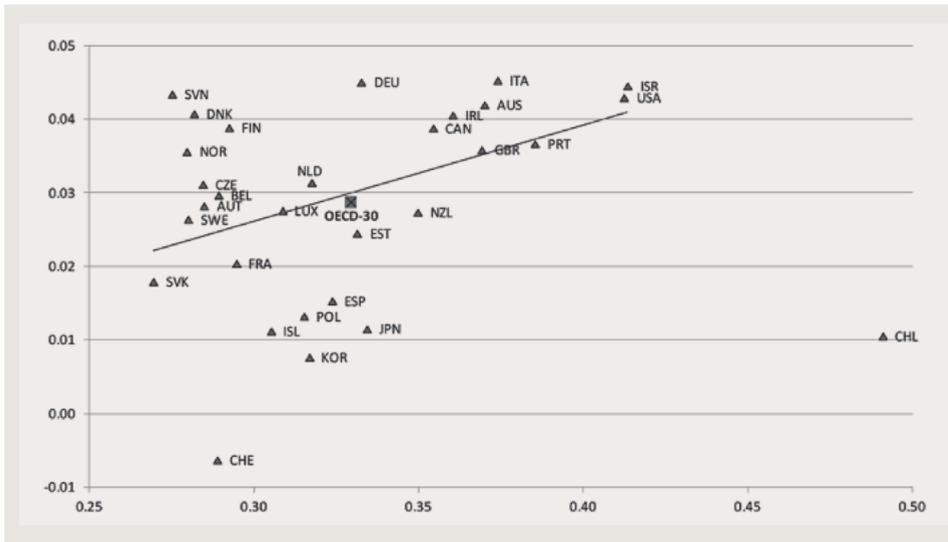
---

<sup>2</sup> Sobre esta evolución de la desigualdad en la primera década de los años dos mil pueden verse Ayala y Adiego (2013) y Pijoan-Mas y Sánchez-Marcos (2010).

En relación con el impacto redistributivo del sistema tributario, este puede considerarse relativamente uniforme entre los países de la OCDE, con independencia del nivel de presión fiscal. Este resultado es consecuencia de que bastantes países con una alta presión fiscal presentan un *tax-mix* con elevada proporción de los impuestos sobre el consumo y las cotizaciones sociales, por regla general ligeramente regresivos, aunque sus impuestos sobre la renta personal tienden a ser más progresivos que en aquellos otros países con una proporción más igualada o favorable a la imposición directa (OECD, 2012). Además, hay que tener en cuenta la brecha entre la progresividad formal o legal y la efectiva, fundamentalmente originada por los gastos fiscales, en muchos casos favorecedores de los contribuyentes con niveles medios y altos de renta. Como puede observarse en los gráficos n<sup>º</sup> 1 y 2 (OECD, 2012), los países con un mayor grado de desigualdad de la renta de mercado (incluidas las transferencias de gasto público) suelen contar con un sistema impositivo más redistributivo, mientras que la fiscalidad en los países con una mayor presión fiscal suele ser menos progresiva.

Gráfico n<sup>º</sup> 1. **REDISTRIBUCIÓN IMPOSITIVA Y DESIGUALDAD DE LA RENTA (finales años 2000)**

Índice de Reynolds-Smolensky <sup>(1)</sup>



Índice de Gini <sup>(2)</sup>

NOTAS:

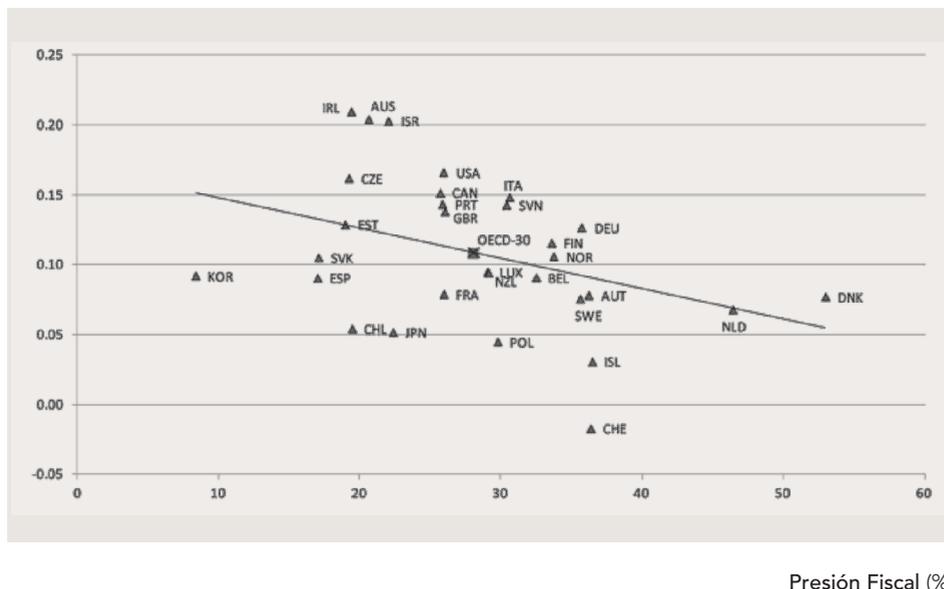
(1) Impuestos directos e indirectos pagados por los hogares. El índice mide la diferencia entre el índice de Gini de la renta antes de impuestos y el índice Gini de la renta neta de impuestos.

(2) Renta de mercado equivalente por hogar, incluidas transferencias de gasto público.

Fuente: OECD (2012).

## Gráfico nº 2. PROGRESIVIDAD IMPOSITIVA Y PRESIÓN FISCAL (finales años 2000)

Índice de Kakwani <sup>(1)</sup>



NOTA:

(1) Impuestos directos e indirectos pagados por los hogares. El índice representa la diferencia entre el coeficiente de concentración de los impuestos y el índice de Gini de la renta antes de impuestos.

Fuente: OECD (2012).

El diseño de sistemas tributarios capaces de proporcionar recursos suficientes y de responder con efectividad a la cada vez mayor inquietud social por reducir la desigualdad de la renta y la riqueza suele aparecer como una preocupación recurrente de los gobiernos, acrecentada en los últimos años por la aguda crisis económica. En España, como muestran López-Laborda y Sanz-Arcega (2012), existe una valoración social bastante positiva respecto al sistema fiscal como instrumento para corregir la desigualdad de la renta, posición que se viene constatando desde la reforma fiscal de la transición democrática. En términos comparativos, como se puede observar en el gráfico nº 1, la participación de la imposición en el efecto redistributivo en nuestro país es bastante menor que en los países de nuestro entorno económico, encontrándose la presión fiscal también entre las menores de la OCDE.

Esta debilidad recaudatoria y su influencia en la limitada capacidad redistributiva del sistema tributario español ha sido apuntada por algunos de los estudios más recientes, asociándose al comportamiento mostrado por la desigualdad desde principios de los años dos mil (Ayala, 2013; Ayala *et al.*, 2013). Así, el aumento de la desigualdad de la renta disponible desde el inicio de la crisis coincidiría con el deterioro de la capacidad redistributiva del sistema de prestaciones-impuestos, si bien en 2010 parece pro-

ducirse una ligera recuperación, esencialmente originada por los cambios en las tarifas del IRPF introducidos en ese año (Cantó, 2013), aunque como veremos más adelante, esta mejora fue transitoria, si bien las medidas extraordinarias adoptadas en el IRPF en 2012 y vigentes hasta 2014 habrían introducido un aumento sustancial en el efecto redistributivo de este impuesto (López-Laborda, *et al.*, 2015).

Dos son los objetivos principales que perseguimos en este trabajo. En primer lugar, nos proponemos revisar cuál es el papel que la teoría de la Hacienda Pública otorga actualmente a la redistribución impositiva en la corrección de la desigualdad de la renta. En segundo lugar, desde un plano empírico, nuestro interés se centra en analizar cuál ha sido la capacidad efectiva de las principales figuras que conforman el sistema fiscal español para reducir la desigualdad con la que se distribuye la renta bruta de los hogares españoles, con una atención especial al Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF), principal figura impositiva con un comportamiento indubitadamente redistributivo. Este análisis empírico tiene en cuenta el impacto distributivo de las principales figuras de la imposición indirecta —el Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA) y los Impuestos Especiales (IIEE)—, el IRPF y las Cotizaciones Sociales (CCSS) en su componente no empresarial, en el reciente periodo 2009-2011, último con datos completos disponibles en el momento de su realización. Asimismo, en este trabajo se aporta una serie completa de resultados de progresividad global y redistribución del IRPF español que abarca desde su implantación en 1979 hasta 2011, último ejercicio con microdatos disponibles.

El trabajo se estructura de la siguiente forma. Después de esta introducción, en la sección segunda se presenta una revisión de los postulados actuales sobre el papel de la imposición en la consecución de metas redistributivas, presentando las principales potencialidades y limitaciones de las figuras impositivas más relevantes dentro de los sistemas fiscales actuales. La sección tercera está dedicada a evaluar el comportamiento redistributivo del sistema fiscal español en los últimos años, analizando para ello las principales figuras de la imposición indirecta, el IRPF y las CCSS pagadas por trabajadores por cuenta ajena y los autónomos. La sección cuarta muestra y analiza los resultados redistributivos alcanzados por el IRPF en sus más de tres décadas de existencia en el sistema tributario español, valorando el impacto que sobre los mismos han tenido las numerosas reformas que han afectado a este impuesto. El artículo finaliza con una sección de conclusiones.

## 2. ¿QUÉ DICE LA TEORÍA HACENDÍSTICA RECIENTE SOBRE LA REDISTRIBUCIÓN IMPOSITIVA?

La discusión sobre si debe existir o no redistribución pública en una sociedad y, en caso afirmativo, el grado de la misma, se plantea siempre en el ámbito de los juicios de valor y las preferencias sociales. Desde luego, resulta difícil pensar en una sociedad desarrollada y cohesionada que no lleve a cabo una cierta redistribu-

ción de los recursos. Respecto de las metas fijadas para reducir la desigualdad lo que realmente importa es el grado de redistribución total conseguido, y no el aportado a través de impuestos aislados, es decir, el logrado por el conjunto del sistema tributario y, por supuesto, por el conjunto del gasto público<sup>3</sup>. Sin duda, la sociedad tiene a su disposición una amplia gama de instrumentos para actuar sobre la distribución de la renta. Su adecuada elección depende no sólo de sus virtudes respecto de este fin, sino de su compatibilidad con otros objetivos, muchas veces contrapuestos.

Situándonos en el terreno fiscal que nos ocupa, en uno de los primeros estudios hacendísticos acerca de la imposición sobre la renta personal, Simons (1938) afirmaba que el objetivo fundamental de este impuesto era reducir la desigualdad, lo que suponía gravar extensivamente la renta como manifestación más adecuada de la capacidad de pago, asignando la carga tributaria de forma progresiva, con el fin de promover una distribución justa de la renta. Desde entonces, cierto es que el principio de equidad ha estado presente en prácticamente todos los informes de reforma fiscal relevantes en el mundo desarrollado, si bien su preeminencia respecto del principio de neutralidad o eficiencia parece haberse perdido a partir de las propuestas de reforma iniciadas en la década de los ochenta del pasado siglo<sup>4</sup>.

En el informe sobre reforma fiscal más referenciado en la actualidad, *The Mirrlees Review* (Mirrlees *et al.*, 2011), la ordenación entre los principios impositivos se establece desde la enunciación del objetivo principal perseguido por los autores: estudiar y discutir las características que debería tener un buen sistema impositivo en el siglo XXI, circunscribiendo estas básicamente a conseguir mejoras de eficiencia y recaudación suficiente, de manera que resulten compatibles con los fines de redistribución socialmente establecidos. En relación con este último fin, el Informe Mirrlees señala que es evidente que los ciudadanos difieren en el valor que asignan a la redistribución de la renta y la riqueza, no siendo fácil evaluar en qué medida un sistema impositivo determinado logra la redistribución socialmente deseada. Parte de la dificultad de esta evaluación estriba en que el impacto distributivo o la progresividad del sistema fiscal debería tomar en consideración el ciclo vital de los individuos, puesto que la renta que estos obtienen cambia con los años, especialmente si diferenciamos las etapas de inicio de la vida laboral, la madurez y la jubilación, así como la cohorte de pertenencia y el nivel formativo de cada individuo, determinantes de los perfiles salariales. Adoptar este enfoque de renta de ciclo vital afecta de manera relevante a la discusión sobre cómo debe gravarse el ahorro personal, pues los cambios de las posiciones relativas en la distri-

---

<sup>3</sup> En relación con esta necesaria visión de conjunto del sistema tributario y los programas de gasto público, puede verse Zabalza (2013).

<sup>4</sup> Sobre este cambio en la orientación de las reformas fiscales, pueden verse Auerbach (2008) y Bradford (2005).

bución de la renta producidas a lo largo del tiempo convierten al ahorro, precisamente, en un mecanismo de ajuste de esa renta de ciclo vital<sup>5</sup>.

Desde esta perspectiva, lo ideal sería establecer los pagos impositivos a satisfacer por los ciudadanos en función de los recursos de los que dispondrán a lo largo de su ciclo vital o, al menos, en cada periodo considerado relevante. Es evidente que gravar de esta forma es una tarea muy complicada, por no decir imposible de ser aplicada en la práctica. Sin embargo, desde hace décadas, conocidos informes de reforma fiscal –como el Informe de la Comisión Meade (1977) y el Informe Bradford (1977)– han afrontado este reto desde diversas aproximaciones, decantándose mayoritariamente por la alternativa de gravar el gasto personal en lugar de la renta personal. Esta propuesta, ya realizada dos décadas antes por Kaldor (1955), consiste básicamente en gravar la capacidad de pago utilizando como indicador de la misma el «gasto corriente» en lugar de la «renta corriente», dejando por tanto sin tributación la renta obtenida y destinada al ahorro. No obstante, la utilización del gasto personal es una opción con importantes problemas de aplicación práctica, como ya fue destacado en el Informe Lodin (1978) al plantearse en 1972 la introducción de esta figura en Suecia en sustitución del impuesto sobre la renta personal.

El Informe Mirrlees reitera la importancia de tratar la redistribución a lo largo del ciclo vital a la hora de fijar los tipos y otros parámetros impositivos. Además de las razones apuntadas, se señala la necesidad de contemplar esta perspectiva para adecuar el gravamen entre la imposición directa, incluido el gravamen sobre las herencias y las donaciones, y la imposición indirecta. En su argumentación parten de la evidencia empírica para el Reino Unido de que es el impuesto sobre la renta personal con sus créditos impositivos y las cotizaciones sociales, junto el impuesto municipal sobre la vivienda –pagado por la última decena de los hogares– los únicos instrumentos fiscales que producen redistribución efectiva dentro del sistema de ingresos públicos, mientras que el IVA y los Impuestos Especiales lo hacen de forma regresiva, al ser la propensión media al consumo decreciente con la renta. Sin embargo, si se ajustasen las herencias y donaciones, tanto recibidas como otorgadas, la renta y el gasto vitalicio tenderían a igualarse, haciendo que al menos el IVA se comportase de forma progresiva, dada la mayor presencia en su consumo de bienes y servicios gravados a tipo cero o reducido. Desde este enfoque de renta anual, se aclara que la regresividad de los impuestos indirectos estaría recogiendo la distinta posición de los individuos en la distribución de la renta como consecuencia de sus características demográficas, lo que supone transferencias intergeneracionales no justificadas desde la óptica del ciclo vital.

---

<sup>5</sup> El papel que tiene el ahorro como estabilizador del consumo a lo largo del ciclo vital y la influencia de su gravamen en el mismo se analiza en profundidad en Attanasio y Wakefield (2010) y Attanasio y Weber (2010).

Sin embargo, el Informe advierte de la relevancia que puede tener modificar los tipos de gravamen, los créditos fiscales y los beneficios fiscales en términos de incentivos, lo que nos sitúa ante el conflicto tradicional entre redistribución y costes de eficiencia. La opción por la que se decanta el Informe Mirrlees, aunque no demasiado cerrada, consiste en tratar de conseguir una redistribución determinada disminuyendo los costes de eficiencia actuales, actuando para ello sobre los elementos que generan los desincentivos más importantes, además del tradicional diseño de la escala de gravamen. Estos se relacionan con las decisiones de oferta de trabajo y de tamaño familiar. Así, se considera una recomendación atractiva, consistente con el enfoque de ciclo vital, concentrar los créditos fiscales en los hogares con padres con hijos en edad escolar, algo que beneficiaría a la incorporación y mantenimiento de las mujeres en el mercado de trabajo, así como en los trabajadores de mayor edad, lo que redundaría además en un menor gasto en pensiones, si bien se reconoce la falta de evidencia empírica precisa sobre otros efectos en el comportamiento, que podrían ser también importantes.

Una alternativa pragmática entre el gravamen de la renta obtenida y el de la renta consumida, que además ha demostrado su viabilidad en países con elevado nivel de desarrollo –como los nórdicos–, es la imposición dual sobre la renta personal, que combina el gravamen progresivo de las rentas del trabajo con otro reducido y proporcional de las rentas del ahorro (Boadway, 2010). La elección del tipo impositivo aplicable a la base formada por las rentas del capital permite adecuar el gravamen efectivo de la renta personal, ajustándolo al que pudiera determinarse teóricamente de forma óptima bajo una perspectiva de ciclo vital. A pesar de la concentración de las rentas del capital en la parte alta de la distribución de la renta gravable, su combinación con las rentas del trabajo en niveles elevados de ingresos permiten que, en aquellos países donde se aplican estas estructuras duales, el impuesto se comporte de forma globalmente progresiva<sup>6</sup>. De todos modos, la forma de gravar el ahorro no puede considerarse una cuestión resuelta. Tras una revisión de los resultados de la teoría de la imposición óptima y su aplicabilidad a las reformas fiscales del mundo real, Diamond y Saez (2011) critican la deseabilidad de gravar a tipo cero las rentas del capital, recomendando la aplicación de un gravamen efectivo positivo creciente con la renta, especialmente elevado entre los individuos con altos ingresos<sup>7</sup>.

Desde el punto de vista de la determinación del grado de progresividad deseable, el Informe Mirrlees reitera que la evaluación de la progresividad exige examinar el impacto distributivo del sistema impositivo en su conjunto, incluidas las cotizacio-

---

<sup>6</sup> López-Laborda (2009) y Lambert y Thoresen (2012) estudian los condicionantes teóricos de este resultado y Díaz-Caro *et al.* (2013) analizan el caso del IRPF dual español.

<sup>7</sup> Saez (2013) analiza el diseño óptimo de tarifas progresivas no lineales para el gravamen de las rentas del capital, concluyendo que se trata de una alternativa recomendable para evitar la acumulación de riqueza en grandes patrimonios a lo largo del ciclo vital.

nes sociales, y no el de sus figuras por separado, siendo además deseable incluir en el análisis también los gastos fiscales que afectan a la recaudación de los impuestos, además de integrar en el mismo otros beneficios sociales articulados en forma de transferencias de renta (Mirrlees *et al.*, 2011: cap. 5). La argumentación utilizada es conocida: la consecución de la progresividad del sistema tributario no exige que cada uno de los impuestos que lo integran deba comportarse progresivamente, pues los impuestos deben diseñarse para alcanzar los distintos objetivos que emanan de los principios impositivos, valorables socialmente cuando son referidos al sistema concebido de forma global. Además, se destacan las potenciales ganancias de transparencia que generaría realizar una integración entre el impuesto sobre la renta personal y las cotizaciones sociales, especialmente las del empleado, así como la integración sucesiva –tras la aplicación del gravamen sobre la renta personal– del mayor número de beneficios sociales y de créditos fiscales. Esta integración permitiría un ajuste de los tipos marginales en el impuesto, de acuerdo con las metas distributivas que se deseen alcanzar y con la posibilidad de reducir los tipos marginales efectivos, mitigando los efectos desincentivadores originados tanto por los gravámenes como por las propias prestaciones. No obstante, en el Informe Mirrlees se reconoce la dificultad de abordar esta integración global de una vez, abogando por la adopción de medidas sucesivas, comenzando por la racionalización de los créditos fiscales y su aplicación sobre la renta neta del impuesto.

Otra cuestión relevante en la evaluación de la redistribución impositiva es la elección entre el individuo o el hogar fiscal como unidad contribuyente. El Informe Mirrlees se pregunta por la relevancia de gravar a los individuos de manera distinta dependiendo si viven o no en pareja, así como por la idoneidad de redistribuir únicamente a favor de familias con un nivel de renta conjunto bajo o hacerlo también cuando en las mismas vive al menos una persona con renta baja. La economía de la imposición ha desarrollado tradicionalmente sus estudios sobre el comportamiento de los agentes individuales, pero no puede obviarse que en la realidad la mayoría de las personas vive en hogares, con cónyuges, ascendientes e hijos, ya sean dependientes o no. Las decisiones de oferta de trabajo, de ahorro e inversión y de consumo son adoptadas teniendo en cuenta esta consideración grupal, con sus implicaciones respecto de los ingresos aportados por todos los miembros del hogar. Desde esta óptica, la capacidad de pago se corresponde con la renta percibida por todos los miembros que integran el hogar, por lo que, consecuentemente, el gravamen debería recaer sobre esta renta agregada. Sin embargo, desde otra visión alternativa, la concepción individual del gravamen rompe con la idea de la capacidad de pago conjunta, apostando por su identificación con la fuente personal que origina la renta. En el diseño de la imposición personal sobre la renta, la elección entre una u otra no resulta una cuestión clara, pues aunque muchos impuestos tienen un carácter marcadamente individual, la capacidad de pago personal no puede fácilmente desligarse de su consideración familiar, afectando también al acceso y cuantía de las prestaciones sociales. Onrubia y Ro-

dado (2015) demuestran que la tributación conjunta presenta ventajas en términos de bienestar social al reducir la desigualdad relativa existente entre las distribuciones de ingresos de ambos cónyuges, siendo compatible este resultado con la elección de cualquier combinación del nivel recaudatorio y del grado de progresividad considerados socialmente deseables.

Una dificultad añadida tiene que ver con el hecho de que la estructura de los hogares se va modificando a lo largo del ciclo vital, como consecuencia de la formación de parejas por matrimonio o por cohabitación, su ruptura, el nacimiento de hijos y su posterior independización, o el fallecimiento de los miembros. Sobre esta cuestión el Informe Mirrlees apunta, de nuevo, que lo más conveniente para tratar de manera equitativa a los individuos sea observar toda su vida, en lugar de preocuparse por los diferentes tipos de hogar, variables con el momento elegido. No obstante, las únicas propuestas concretas sobre esta cuestión se centran en recomendar que el tratamiento que se elija minimice los desincentivos tanto a la decisión de formar parejas como a la de tener hijos, procurando que no se resienta la progresividad efectiva del impuesto.

Las soluciones alternativas –gravamen separado de los individuos que conviven en pareja o gravamen conjunto– satisfacen solo parcialmente las nociones de equidad vertical y horizontal presentes en el principio de justicia distributiva y en el caso de la tributación conjunta, es de sobra conocido que entra en conflicto con el principio de neutralidad, al influir la progresividad en el comportamiento individual. En cuanto a su elección, no existe consenso entre los investigadores sobre cuál es la mejor alternativa, pues países como Estados Unidos, Alemania o Francia mantienen un sistema generalizado de tributación conjunta, mientras que otros como el Reino Unido o Suecia utilizan el gravamen individual aplicado además de forma estricta, dejando a las prestaciones de gasto público la diferenciación de necesidades de carácter familiar (Apps y Rees, 2009).

En relación con la composición del sistema tributario, el Informe Mirrlees también discute sobre qué tipo de impuestos –directos o indirectos– son los más eficaces para alcanzar las metas redistributivas asignadas socialmente al sector público. La respuesta, sin objeciones, es la utilización de la imposición directa progresiva, ayudada claro está, por las prestaciones sociales. En relación con estas, el Informe aclara que el uso de estas políticas que combinan ambos instrumentos siempre estaría condicionado a que el país disponga de un sistema eficaz para su implementación. La salvedad, en este caso, serían los países en desarrollo, con limitados volúmenes de ingresos fiscales y dificultades para contar con una administración tributaria eficaz y un control adecuado de la elegibilidad en las prestaciones.

En cuanto a la diferenciación de tipos en el IVA, el estudio discute ciertos argumentos de equidad y redistribución que están detrás de la misma. Se argumenta que un impuesto sobre el consumo con tipos diferenciados solo permitiría mejorar la redistribución global del sistema cuando la elección de bienes y servicios revelara algo

sobre el esfuerzo y se gravara con un tipo menor los bienes complementarios al trabajo (guarderías, comida rápida, reparaciones, lavavajillas, etc.), de forma que se redujeran los desincentivos al trabajo que genera la imposición sobre la renta de esta fuente. Asimismo, el Informe critica el argumento del «igualitarismo específico» de Tobin, según el cual hay sectores específicos en los que hay que limitar la desigualdad como un fin en sí mismo, pues este se basa en el error de considerar que la gente seguirá eligiendo comprar demasiado poco de estos bienes aunque tengan dinero para hacerlo. Además, se apunta que la diferenciación de tipos, incluidas las exenciones, supone una quiebra del principio de neutralidad, con los consecuentes costes de eficiencia, concluyendo que se trata de una opción redistributiva «cara e ineficiente» si se la compara con las posibilidades de la imposición directa para alcanzar estas metas.

En relación con los efectos distributivos de la imposición sobre el consumo, Poterba (1989) destaca que su regresividad formal podría, al menos teóricamente, verse neutralizada, incluso transformada en progresividad, como consecuencia de la mayor estabilidad de la renta consumida a lo largo del tiempo. La complejidad de construir adecuadamente perfiles de renta y consumo de los hogares a lo largo del ciclo vital dificultan la contrastación rigurosa de esta perspectiva (Creedy, 2001). No obstante, en este caso, por las razones apuntadas anteriormente, sería necesario realizar el análisis de forma combinada con la imposición sobre la renta personal y la riqueza. Sin embargo, cuando se observa la proporción de renta que dedican anualmente los hogares al pago de estos impuestos, esta decrece indubitadamente a medida que su renta aumenta, incluso ante la existencia de tipos diferenciados y exenciones (Joumard *et al.*, 2012)<sup>8</sup>.

Para concluir nos detenemos en las implicaciones distributivas del desplazamiento de la carga fiscal desde la imposición directa a la indirecta. Esta reestructuración del denominado «*tax-mix*» ha estado presente en algunas de las recomendaciones de reforma fiscal realizadas por la Comisión Europea (2013), el FMI (IMF, 2013) y la OCDE (OECD, 2014a) durante la actual crisis económica, como propuesta para potenciar el crecimiento económico mediante la atenuación de los desincentivos vinculados a la imposición directa. En primer lugar, hay que tener en cuenta que, al menos en el corto plazo, la alteración del «*tax-mix*» supone modificar los pesos de instrumentos impositivos con un comportamiento, como hemos visto, contrario respecto a su impacto sobre la reducción de la desigualdad, más allá de los efectos económicos que este cambio pueda provocar en el medio y largo plazo (IMF, 2014). En segundo lugar, como se recoge en la introducción, los datos muestran que aquellos países de la OCDE con un *tax-mix* más favorable a la imposición indirecta suelen tener impuestos sobre la renta personal más progresivos –incluso, en algunos casos, incorporando a este impuesto la financiación del sistema de pensiones, como

<sup>8</sup> Véanse, también, Prasad y Deng (2009), Roach (2003) y Warren (2008).

sucede en Dinamarca<sup>9</sup>— con el fin de mantener la capacidad redistributiva del sistema fiscal (LeBlanc *et al.*, 2013).

En relación con la importancia del *tax-mix* para reducir la desigualdad, Joumard *et al.* (2012) destacan, además, la complementariedad que tienen los programas de transferencias monetarias en muchos países de la OCDE, aportando más capacidad redistributiva allí donde la imposición ofrece una menor progresividad<sup>10</sup>. Decoster *et al.* (2010), utilizando el microsimulador EUROMOD, han evaluado una serie de cambios en el *tax-mix* de cinco países de la Unión Europea, incluyendo las cotizaciones sociales y algunos gastos en prestaciones económicas. Los resultados obtenidos confirman la regresividad de los impuestos sobre el consumo respecto de la renta de los hogares. Por consiguiente, un aumento del peso relativo del IVA y/o de otras accisas dentro del sistema fiscal, sin una compensación en la progresividad y/o en el nivel recaudatorio del impuesto sobre la renta personal y/o de las prestaciones económicas dará lugar, muy previsiblemente, a aumentos en la desigualdad.

### 3. IMPACTO DISTRIBUTIVO DEL SISTEMA FISCAL SOBRE LA RENTA DE LOS HOGARES ESPAÑOLES

¿En qué medida corrige el sistema fiscal español la desigualdad de la renta?, ¿Cómo contribuyen a la redistribución los principales impuestos pagados por los hogares? Para responder a estas cuestiones mostramos aquí los resultados del análisis de incidencia distributiva realizado para el periodo 2009 a 2011, en el que incluimos las principales figuras impositivas que inciden de forma directa sobre los hogares españoles<sup>11</sup>. En concreto, se analizan los pagos de IRPF, IVA, IIEE y CCSS en la parte correspondiente a las cuotas pagadas por asalariados y autónomos.

#### 3.1. Datos y metodología

La distribución de la renta de los hogares españoles correspondientes a los tres años contemplados en el análisis ha sido obtenida a partir de la Encuesta de Condiciones de Vida (ECV) del Instituto Nacional de Estadística (INE) —olas de 2010, 2011 y 2012, que contienen información sobre los ingresos de los hogares en el año previo—. Por razones de visibilidad, la distribución de la renta de los hogares es pre-

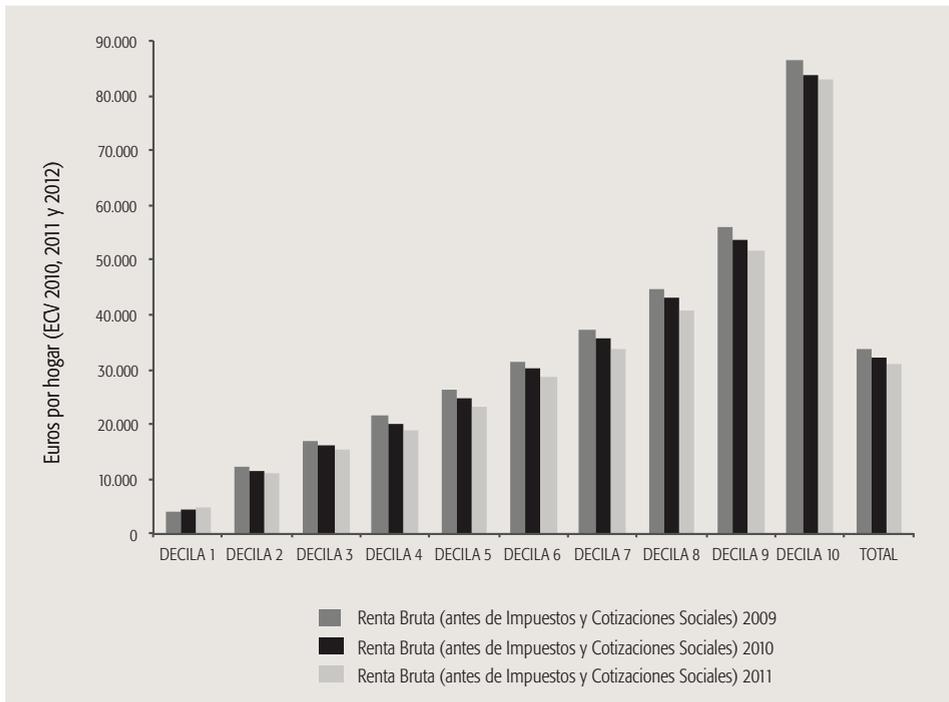
<sup>9</sup> Dinamarca comenzó a integrar en 2008 las cotizaciones sociales en su impuesto sobre la renta personal. Desde 2011, los trabajadores pagan un gravamen adicional en su impuesto sobre la renta personal del 8% que se aplica sobre los ingresos íntegros del trabajo personal, sin límite para la cuota resultante, aunque posteriormente deducible para el calcular el rendimiento neto del trabajo gravado por el impuesto general.

<sup>10</sup> En función de la composición del *tax-mix* y del sistema de transferencias monetarias, estos autores caracterizan cuatro modelos de redistribución en los países de la OCDE: nórdico, anglosajón, continental europeo y un cuarto, más heterogéneo, integrado por países con baja renta.

<sup>11</sup> El contenido completo de la investigación se puede ver en Onrubia y Rodado (2014).

sentada por decilas de renta bruta. Esta renta bruta se define como la percibida por los hogares en cada año antes de practicar las minoraciones por el pago de cuotas impositivas, tanto de IRPF como de IVA e Impuestos Especiales, así como antes de las cuotas por CCSS a cargo del trabajador y las del Régimen de Trabajadores Autónomos (RTA)<sup>12</sup>. En el gráfico nº 3 se muestra la evolución decreciente de esta renta bruta entre 2009 y 2011, salvo para la primera decila, donde prácticamente se mantiene constante.

**Gráfico nº 3. RENTA BRUTA DE LOS HOGARES ESPAÑOLES (años 2009, 2010, 2011)**



Fuente: Elaboración propia.

En el ámbito de la imposición indirecta, el análisis incluye los pagos de los hogares correspondientes al Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA) y a los IIEE de Bebidas Alcohólicas y Cerveza, de Hidrocarburos en sus distintas variedades, de Labores del Tabaco, de Electricidad, así como el Impuesto sobre Determinados Medios de

<sup>12</sup> Para obtener esta renta bruta hemos usado la definición dada por el INE en su metodología, incrementando la renta disponible líquida en el importe estimado que cada hogar paga por IRPF y CCSS.

Transporte («impuesto de matriculación») y el impuesto sobre Primas de Seguros. Como hemos dicho, en el ámbito de la imposición directa, la figura contemplada es el IRPF. Pese a no tener naturaleza tributaria, en el análisis se han incluido las CCSS en la parte correspondiente a las cuotas de los trabajadores por cuenta ajena y de los empresarios autónomos. Dado el ámbito personal del estudio, se ha optado por no incluir en el mismo el Impuesto de Sociedades, evitando así realizar supuestos de incidencia sobre el mismo. En unos casos, debido a su carácter esporádico y en otros por no existir información detallada a nivel de microdatos, no incluimos tampoco los Impuestos de Sucesiones y Donaciones, Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, el IBI y el Impuesto sobre el Patrimonio.

Los pagos de IVA e IIEE realizados por los hogares se obtienen a partir de la información contenida en la Encuesta de Presupuestos Familiares (EPF) elaborada por el INE (olas de 2009, 2010 y 2011). Para determinar la renta dedicada al consumo «antes de impuestos indirectos» y los «tipos medios efectivos» de IVA y de IIEE soportados por los hogares, se ha utilizado el Simulador de Impuestos Indirectos de la Fundación de las Cajas de Ahorro *FUNCASindi* (Sanz *et al.*, 2013). Puesto que ese simulador utiliza como fuente estadística del año base la EPF de 2009, para los años 2010 y 2011 se han introducido las oportunas modificaciones en el gasto de acuerdo con la información aportada por las EPF de ambos años. Los tipos medios efectivos de IVA e IIEE han sido calculados en términos de gasto de los hogares antes de impuestos, aplicando los diferentes tipos nominales legales vigentes en cada año a las bases de consumo correspondientes<sup>13</sup>.

A partir del cómputo de los gastos de consumo «antes de impuestos indirectos» y de la renta de los hogares proporcionada por la EPF se estiman las propensiones medias al consumo, así como su desglose en función de la composición de la cesta de bienes. Con esta información derivada de la EPF, se ha procedido a realizar para cada año una imputación de los gastos de consumo antes de impuestos indirectos en los hogares de la ECV. Esta imputación se ha llevado a cabo mediante un modelo de emparejamiento estadístico utilizando una definición homogénea de renta, así como diversas variables de segmentación (provincia, tipo de municipio, tamaño y tipo de hogar, edades, etc.). Una vez realizada esta imputación, para calcular las cuotas de IVA e IIEE de cada hogar de la ECV se han aplicado los tipos medios efectivos previamente determinados con la EPF. De este modo, estamos en condiciones de ofrecer la medida de «presión fiscal efectiva» de IVA e IIEE respecto de la «renta bruta de los hogares» recogida en la ECV.

<sup>13</sup> Para cada rúbrica de gasto «*i*», gravada con unos tipos impositivos legales en IVA ( $t_i^{IVA}$ ) y/o IIEE ( $t_i^{IIEE}$ ), se ha calculado el «gasto antes de impuestos indirectos» ( $g_i^N$ ) a partir del gasto con impuestos indirectos incluidos ( $g_i$ ) que facilita la EPF. Puesto que la cuota por IIEE forma parte, generalmente, de la base de aplicación del IVA, el gasto antes de impuestos indirectos se calcula tal que:  $g_i^N = g_i / [(1+t_i^{IIEE})(1+t_i^{IVA})]$ . En el caso de los IIEE con tipos impositivos legales unitarios se ha procedido a su conversión en tipos *ad valorem* utilizando el simulador *FUNCASindi*.

Para el IRPF y las CCSS de trabajadores y autónomos, la información de base utilizada ha sido la facilitada en las ECV por el INE, a través de la variable estimada que incorpora las cuotas de IRPF y CCSS de cada hogar. Para separar ambos gravámenes se ha utilizado información procedente de la Agencia Estatal de Administración Tributaria (AEAT) y del Ministerio de Empleo y Seguridad Social (MESS). En primer lugar, se ha realizado una estimación del número de declarantes y de cotizantes por hogar de la ECV, a partir de la información suministrada por esta encuesta en relación a los miembros del hogar, su edad y su condición laboral. Para estimar las cuotas correspondientes a las CCSS, fundamentalmente hemos utilizado la información contenida en los microdatos de las Muestras Anuales de Declarantes de IRPF IEF-AEAT correspondiente a la variable «gastos deducibles por cotizaciones satisfechas a la Seguridad Social», ajustando la parte correspondiente a los trabajadores autónomos y a los contribuyentes de IRPF «no declarantes» con la información respectiva ofrecida por la Estadística de Recaudación de Cotizaciones Sociales y por la Muestra de No Obligados-No Declarantes de IRPF IEF-AEAT (Instituto de Estudios Fiscales-Agencia Estatal de Administración Tributaria). De esta forma se obtienen para cada año los tipos efectivos personales por CCSS, expresados en términos de la renta bruta del hogar ECV. En el caso de las cuotas de IRPF, las cuotas obtenidas de la ECV se han ajustado (al alza), empleando la información proporcionada en el Informe de Recaudación Anual de la AEAT, teniendo en cuenta el número de declarantes por hogar y la existencia de contribuyentes que no presentan declaración anual<sup>14</sup>. Las cuotas de IRPF así obtenidas se han puesto en relación con la renta bruta de la ECV, obteniéndose el tipo de gravamen medio efectivo para los hogares de la ECV.

La utilización de la renta bruta de los hogares ECV en la determinación de las cuotas de las cuatro figuras impositivas contempladas permite obtener tipos medios efectivos agregables. De este modo, la suma de estos constituye un indicador de la «presión fiscal de los hogares», referida a los gravámenes con incidencia legal directa.

### 3.2. Resultados

Los resultados obtenidos en el análisis muestran que la presión fiscal que han soportado los hogares españoles ha crecido de forma notable entre 2009 y 2011, evolucionando los tipos medios efectivos globales del 23,8% al 25,6% y al 25,8% (ver cuadro nº 1). Aunque estas cifras puedan resultar algo contradictorias con la evolución de la presión fiscal en España mostrada en la introducción (30,9%, 32,5% y 32,2%, respectivamente para esos tres años), debemos aclarar que se trata de medi-

<sup>14</sup> Para los hogares de la ECV residentes en el País Vasco, la información utilizada para realizar este ajuste procede del Informe Anual Integrado de la Hacienda Vasca 2012, que contiene información para los tres años considerados. En el caso de la Comunidad Foral de Navarra, la ausencia de información detallada ha impedido realizar el ajuste.

das distintas, pues esta última incluye la totalidad de los tributos y de las cotizaciones sociales, además de estar definida en relación con el PIB. No obstante, pensamos que ambas series reflejan el importante aumento de las cargas impositivas habido en 2010. Como es conocido, detrás de este fuerte incremento está, esencialmente, la adopción del primer paquete de medidas de reforma fiscal impuesto por la Unión Europea ante el enorme deterioro del saldo presupuestario en 2009. En concreto, en 2010 se elevaron los tipos marginales de las tarifas general y del ahorro, a la vez que se limitaron algunas deducciones con alto coste recaudatorio, como la deducción de 400 euros para trabajadores y autónomos incorporada en 2008. Asimismo, en 2010 el tipo reducido del IVA subió del 7% al 8% y el tipo ordinario del 16% al 18%.

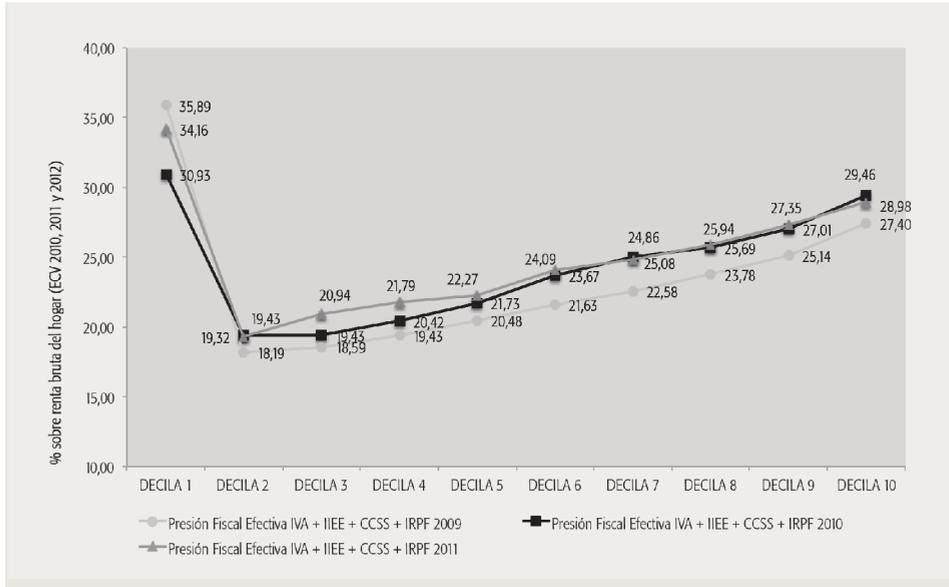
**Cuadro nº 1. TIPOS MEDIOS EFECTIVOS Y PRESIÓN FISCAL EFECTIVA (PFE) (%) (años 2009, 2010, 2011)**

	DECILAS DE RENTA BRUTA										TOTAL HOGARES
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	
<b>2009</b>											
IVA	11,81	6,76	6,45	6,35	6,17	6,10	6,08	6,02	6,05	6,13	6,22
IIEE	3,79	2,70	2,83	2,78	2,71	2,74	2,61	2,43	2,21	1,92	2,40
CCSS	5,00	4,25	4,74	4,87	5,00	5,32	5,11	5,05	4,42	2,79	4,24
IRPF	15,29	4,47	4,57	5,44	6,59	7,47	8,77	10,27	12,46	16,56	10,89
<b>TOTAL PFE</b>	<b>35,89</b>	<b>18,19</b>	<b>18,59</b>	<b>19,43</b>	<b>20,48</b>	<b>21,63</b>	<b>22,58</b>	<b>23,78</b>	<b>25,14</b>	<b>27,40</b>	<b>23,76</b>
<b>2010</b>											
IVA	10,85	7,41	6,99	7,04	6,87	6,74	6,7	6,68	6,71	6,73	6,85
IIEE	3,33	2,78	2,85	2,82	2,74	2,74	2,62	2,46	2,22	1,94	2,42
CCSS	4,81	4,04	4,74	4,81	5,04	5,36	5,16	5,09	4,48	2,96	4,32
IRPF	11,95	5,20	4,84	5,76	7,07	8,83	10,6	11,45	13,6	17,83	11,97
<b>TOTAL PFE</b>	<b>30,93</b>	<b>19,43</b>	<b>19,43</b>	<b>20,42</b>	<b>21,73</b>	<b>23,67</b>	<b>25,08</b>	<b>25,69</b>	<b>27,01</b>	<b>29,46</b>	<b>25,56</b>
<b>2011</b>											
IVA	10,90	7,44	7,30	7,44	7,15	7,07	7,09	7,01	6,94	6,93	7,12
IIEE	3,53	2,72	3,10	3,01	2,80	2,84	2,74	2,48	2,35	2,00	2,50
CCSS	5,11	4,11	4,65	4,72	4,89	5,42	5,11	5,05	4,42	2,92	4,28
IRPF	14,95	5,15	6,02	6,78	7,58	8,95	10,14	11,65	13,94	17,51	12,18
<b>TOTAL PFE</b>	<b>34,16</b>	<b>19,32</b>	<b>20,94</b>	<b>21,79</b>	<b>22,27</b>	<b>24,09</b>	<b>24,86</b>	<b>25,94</b>	<b>27,35</b>	<b>28,98</b>	<b>25,82</b>

Fuente: Elaboración propia.

Los tipos medios efectivos a lo largo de la distribución de la renta de los hogares se recogen, de forma sintetizada, en el gráfico nº 4. Como puede verse, su evolución por decilas de renta bruta de los hogares es creciente, con la salvedad de los valores obtenidos para la primera decila<sup>15</sup>. Este resultado revela un comportamiento conjunto progresivo de las cuatro figuras de gravamen en los tres años.

Gráfico nº 4. **PRESIÓN FISCAL EFECTIVA DE LOS HOGARES ESPAÑOLES (años 2009, 2010, 2011)**



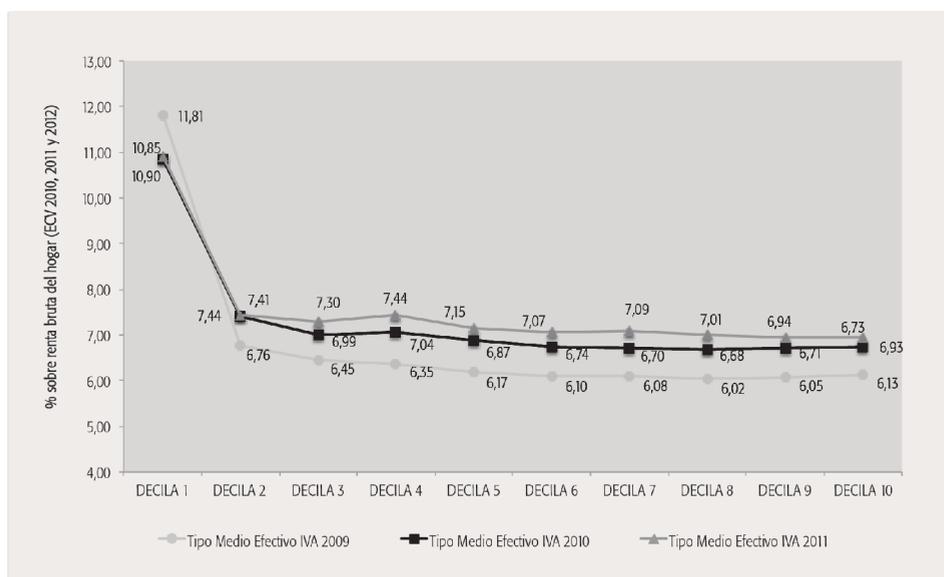
Fuente: Elaboración propia.

Sin embargo, cuando desagregamos los resultados, se evidencia un comportamiento muy diferente entre impuestos en relación con el reparto progresivo de las cuotas, aunque esperable conforme a lo expuesto habitualmente en la literatura. Comenzando por la imposición indirecta, en el caso del IVA, como puede verse en el gráfico nº 5, en los tres años analizados el tipo medio efectivo de este impuesto se redujo ligeramente a partir de decila 2 (con un mínimo repunte en la decila 4) hasta la

<sup>15</sup> Los valores obtenidos para la primera decila están condicionados por los tradicionales problemas estadísticos de medición de la renta y el gasto en los hogares con niveles de ingresos muy bajos. Además, en los impuestos indirectos, las encuestas de consumo recogen los gastos realizados, con independencia de que su financiación haya corrido a cargo de otros hogares o mediante endeudamiento. En el caso del IRPF, es frecuente la existencia de retenciones de pequeña cuantía que son reflejadas como pagos del impuesto, sin que medie declaración para solicitar su devolución. En cualquier caso, los valores medios de estas cuotas satisfechas son muy reducidos, aunque en términos de tipos medios, estos resulten llamativamente altos.

decila 8, a partir de la cual prácticamente el gravamen medio se estabiliza, si bien en 2011 esta reducción tiene lugar hasta la última decila. Este resultado refleja un comportamiento moderadamente regresivo del IVA, en línea con lo recogido generalmente por la literatura. Desde una perspectiva distributiva global, esta regresividad se constata observando el valor negativo del índice de Kakwani obtenido para este impuesto en los tres años:  $-0,0228$  en 2009,  $-0,0191$  en 2010 y  $-0,0200$  en 2011. Hay que destacar que la subida de los tipos legales del IVA en el mes de julio de 2010 coincide con una ligera atenuación de la regresividad del impuesto, si bien la contribución negativa del IVA a la redistribución se mantuvo prácticamente invariable en los tres años estudiados, con una contribución al empeoramiento de la desigualdad en torno a 0,0015 puntos de Gini.

Gráfico nº 5. TIPOS MEDIOS EFECTIVOS DE IVA (ECV años 2009, 2010, 2011)



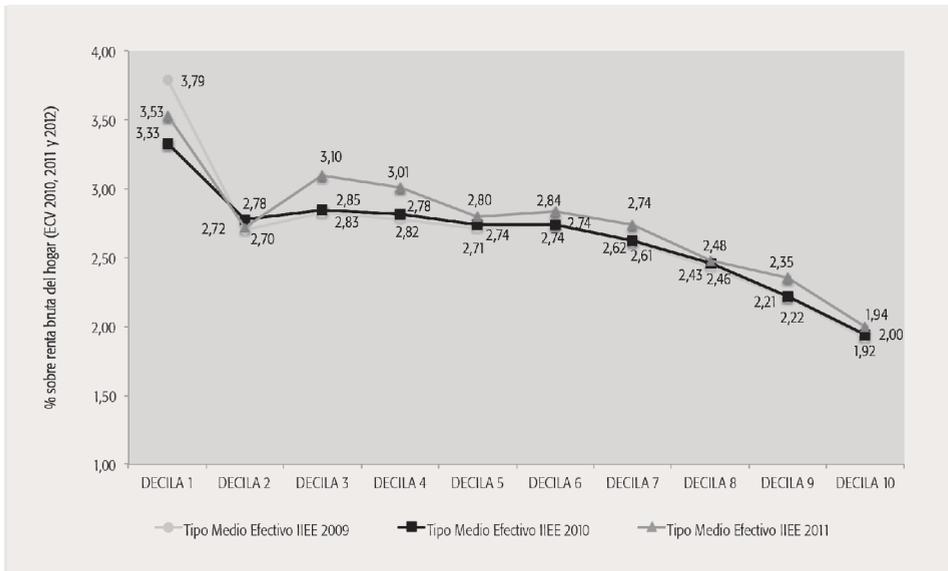
Fuente: Elaboración propia.

Por lo que respecta a los IIEE, los tipos medios efectivos soportados por los hogares se situaron, en media, entre el 2,4% de 2009 y el 2,5% de 2011, llegando a superar en 2011 el 3% de la renta bruta del hogar para la tercera y cuarta decila. Puede hablarse de una cierta estabilidad en el gravamen medio soportado en el periodo, aunque con un leve incremento en 2011, consecuencia de algunos cambios experimentados principalmente en la imposición sobre las labores del tabaco y en algunos otros tipos legales, dentro de la amplia casuística presente en la regulación normativa de los IIEE.

En el gráfico nº 6 puede verse cómo en los tres años los tipos medios efectivos de los IIEE decrecen de forma continua desde la tercera decila, aunque de forma

más pronunciada que en el caso del IVA, especialmente a partir de la decila 7. Por tanto, nuevamente nos situamos ante un gravamen de carácter regresivo, hecho constatado también, de forma habitual, por la literatura. En términos del índice de Kakwani, esta regresividad global tiene su reflejo en sus valores negativos, que apenas experimentan variación en el periodo ( $-0,0688$  en 2009,  $-0,0669$  en 2010 y  $-0,0694$  en 2011). Se comprueba, por tanto, que las estructuras de gravamen formalmente proporcionales de la imposición indirecta –IVA e IIEE– introducen regresividad en la imposición global debido al patrón decreciente de la propensión media al consumo respecto de la renta.

Gráfico n.º 6. TIPOS MEDIOS EFECTIVOS DE IMPUESTOS ESPECIALES (años 2009, 2010, 2011)

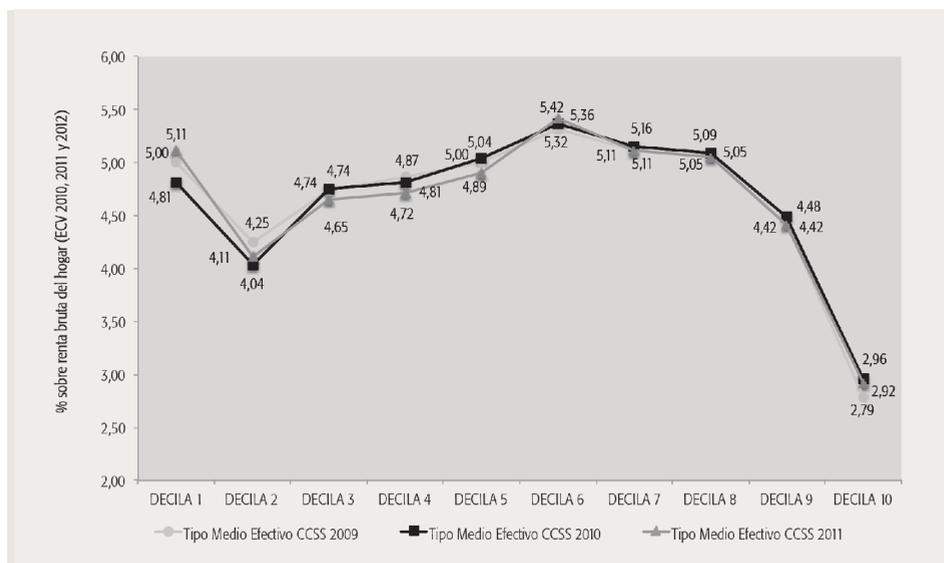


Fuente: Elaboración propia.

Las cotizaciones pagadas por los empleados y trabajadores autónomos constituyen una importante fuente de ingresos presupuestarios, afectados fundamentalmente a la financiación del sistema contributivo de previsión social. Como se ha dicho, nuestro análisis se limita a analizar las cuotas satisfechas directamente por trabajadores y autónomos, lo que representa alrededor de un tercio del total de las CCSS, correspondiendo los dos tercios restantes a las cuotas satisfechas por los empresarios. Durante el periodo de estudio, los tipos medios efectivos de las CCSS apenas sufrieron alteraciones: 4,24% en 2009, 4,32% en 2010 y 4,28% en 2011. No podemos obviar que a lo largo de este periodo, las elevadas tasas de desempleo y la fuerte caída de la tasa de actividad han influido en una merma importante de la recaudación aportada por esta figura. La ausencia de modificaciones normativas relevantes

en la determinación de las CCSS durante estos años y el carácter cuasi proporcional de los tipos legales aplicados ayudan a explicar la ausencia de cambios en el nivel de gravamen efectivo.

Gráfico nº 7. **TIPOS MEDIOS EFECTIVOS DE COTIZACIONES SOCIALES (trabajadores y autónomos) (años 2009, 2010, 2011)**

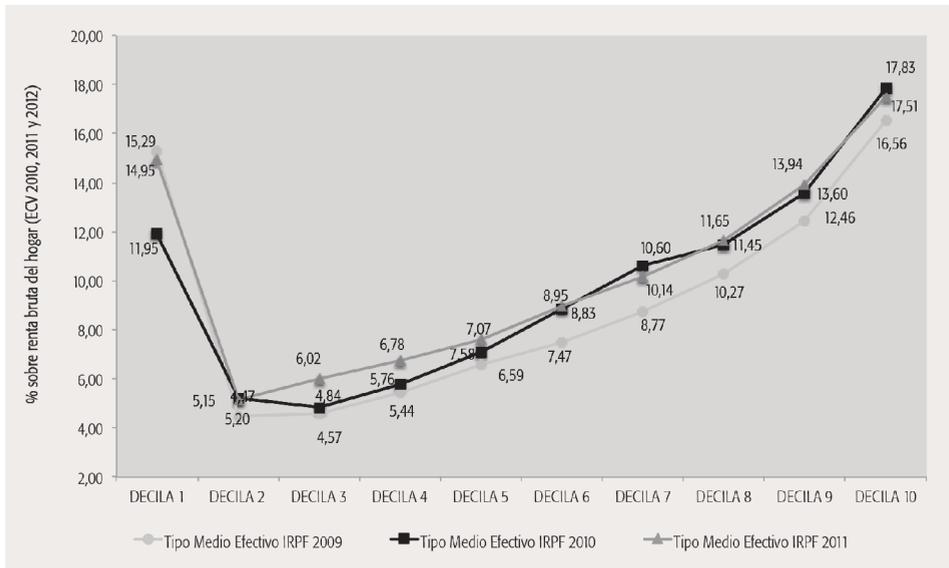


Fuente: Elaboración propia.

El comportamiento del gravamen medio por CCSS a lo largo de las decilas de renta de los hogares muestra dos patrones claramente diferenciados, como se ve en el gráfico nº 7. Si exceptuamos la primera decila, por las razones ya comentadas, observamos un crecimiento de los tipos medios efectivos en los tres años, desde la decila 2 a la 6, en la que los hogares alcanzan la mayor presión fiscal por este gravamen (alrededor del 5,4% de la renta bruta del hogar). A partir de esta decila de renta, los tipos medios van decreciendo, de manera especialmente intensa a partir de la decila 8, situándose el tipo efectivo en la última decila por debajo del 3%. Puesto que los tipos legales, como hemos dicho, son prácticamente proporcionales, este patrón de regresividad se explica, principalmente, por dos motivos: uno, la existencia de límites superiores a las bases de cotización (en el entorno de los 3.200 euros mensuales en 2011); y dos, la pérdida de peso relativo de los ingresos salariales a medida que crece la renta bruta total del hogar, hecho especialmente relevante en las dos últimas decilas de renta. El índice de Kakwani refleja cómo las CCSS presentan la mayor regresividad de las cuatro figuras analizadas, con valores de  $-0,0855$  en 2009,  $-0,0715$  en 2010 y de  $-0,0725$  en 2011. En términos de impacto distributivo, esta fuerte regresividad de las CCSS contribuyó a aumentar la desigualdad de la renta en 0,0038 puntos de Gini en 2009 y en 0,0032 puntos en 2010 y 2011.

El IRPF constituye la principal fuente de recaudación tributaria en España, solamente superado dentro de los ingresos públicos por las CCSS totales (cuotas de trabajadores, autónomos y empresariales). En los tres años considerados, el gravamen medio efectivo por IRPF para los hogares españoles fue del 10,89% en 2009, del 11,97% en 2010 y del 12,18% en 2011. Como se ha dicho, el fuerte incremento en los tipos medios efectivos en estos tres años ha sido consecuencia, esencialmente, de las medidas de reforma parcial aplicadas en 2010. Hay que aclarar que estos tipos medios son más reducidos que los que habitualmente recogen las estadísticas de IRPF de fuente tributaria. Esto es debido al concepto de renta sobre el que están calculados, la renta bruta del hogar económico de la ECV, mayor en cuantía media que la renta gravable por IRPF.

Gráfico nº 8. TIPOS MEDIOS EFECTIVOS DEL IRPF (años 2009, 2010, 2011)



Fuente: Elaboración propia.

Desde una perspectiva distributiva, como se puede ver en el gráfico nº 8, los tipos medios efectivos del IRPF son crecientes con la renta media de los hogares, como cabe esperar del carácter progresivo de su estructura. Destaca el fuerte incremento que tiene lugar en estos tipos medios a partir de la octava decila: 6,3 puntos en 2009 (del 10,27% al 16,56%), 6,4 puntos en 2010 (del 11,45% al 17,83%) y 5,9 puntos en 2011 (del 11,65% al 17,51%). De nuevo hay que recordar aquí los problemas apuntados para la primera decila, especialmente generados, en este impuesto, por la existencia de retenciones a cuenta sin declaración para su devolución, si bien el importe medio por hogar de las cuotas es muy pequeño. La comparación de los

**Cuadro n.º 2. INDICADORES DE DESIGUALDAD, PROGRESIVIDAD Y REDISTRIBUCIÓN DEL SISTEMA FISCAL (años 2009, 2010 y 2011)**

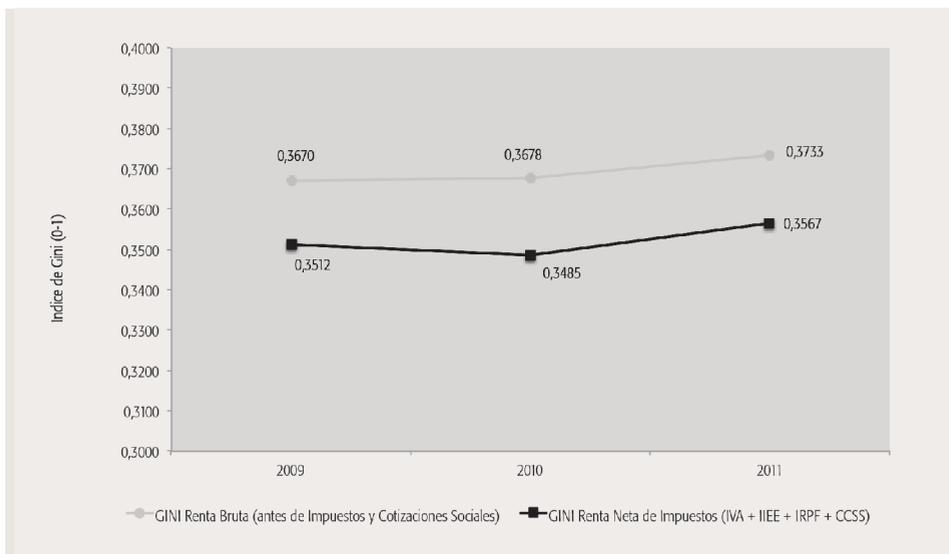
Año	Gini Renta Bruta	Gini Renta Neta	Concentración Cuotas	Var. (%)	Kakwani	Var. (%)	Reynolds-Smolensky	Var. (%)	Tipo Medio Efectivo (%)	Var. (%)
SISTEMA FISCAL (IVA + IIEE + CCSS (no empresariales) + IRPF)										
2009	0,3670	0,3512	0,4177	...	0,0507	...	0,0158	...	23,76	...
2010	0,3678	0,3485	0,4242	1,6	0,0564	11,2	0,0194	22,8	25,56	7,5
2011	0,3733	0,3567	0,4203	-0,9	0,0470	-16,7	0,0166	-14,4	26,08	2,0
IVA										
2009	0,3670	0,3685	0,3441	...	-0,0228	...	-0,0015	...	6,22	...
2010	0,3678	0,3692	0,3487	1,3	-0,0191	16,2	-0,0014	6,7	6,85	10,0
2011	0,3733	0,3748	0,3532	1,3	-0,0200	-4,7	-0,0015	-7,1	7,12	4,0
IIEE										
2009	0,3670	0,3687	0,2982	...	-0,0688	...	-0,0017	...	2,40	...
2010	0,3678	0,3695	0,3009	0,9	-0,0669	2,8	-0,0017	0,0	2,42	0,7
2011	0,3733	0,3751	0,3039	1,0	-0,0694	-3,7	-0,0018	-5,9	2,50	3,4
CCSS (no empresariales)										
2009	0,3670	0,3708	0,2814	...	-0,0855	...	-0,0038	...	4,24	...
2010	0,3678	0,3711	0,2963	5,3	-0,0715	16,4	-0,0032	15,8	4,32	1,8
2011	0,3733	0,3765	0,3008	1,5	-0,0725	-1,4	-0,0032	0,0	4,28	-1,0
IRPF										
2009	0,3670	0,3482	0,5391	...	0,1722	...	0,0188	...	10,89	...
2010	0,3678	0,3474	0,5386	-0,1	0,1707	-0,9	0,0205	9,0	11,97	9,9
2011	0,3733	0,3547	0,5254	-2,5	0,1521	-10,9	0,0186	-9,3	12,18	1,8

Fuente: Elaboración propia.

tres años revela que las modificaciones en el gravamen incorporadas en 2010 supusieron un aumento en los tipos medios efectivos respecto de 2009, creciente con la renta de los hogares entre las decilas 3 y 7, acortándose la diferencia a partir de esta decila. Curiosamente, esta reforma hizo descender ligeramente el tipo medio efectivo entre las decilas 2 y 3 (del 5,20% al 4,84%).

La cuantificación de la progresividad global del IRPF a través del índice de Kakwani calculado para los hogares de la ECV pone de manifiesto el comportamiento marcadamente progresivo de este tributo. Hay que destacar, no obstante, que los valores positivos de este índice decrecen en el periodo analizado, siendo especialmente importante la pérdida de progresividad del último año (0,1722 en 2009, 0,1707 en 2010 y 0,1521 en 2011). Puesto que las modificaciones normativas habidas en el IRPF entre 2010 y 2011 fueron muy poco relevantes, este resultado pensamos que puede deberse, fundamentalmente, a los cambios experimentados por la distribución de la renta gravable de los hogares, tanto por el aumento notable de su desigualdad, al pasar el índice de Gini de la misma de 0,3678 a 0,3733, como por las variaciones en su cuantía y composición por fuentes, además, por supuesto, de la posible incidencia distributiva que pudiera haber tenido la evasión fiscal.

Gráfico nº 9. **DESIGUALDAD DE LAS RENTAS DE LOS HOGARES ESPAÑOLES, ANTES Y DESPUÉS DE IMPUESTOS Y COTIZACIONES SOCIALES (años 2009, 2010, 2011)**



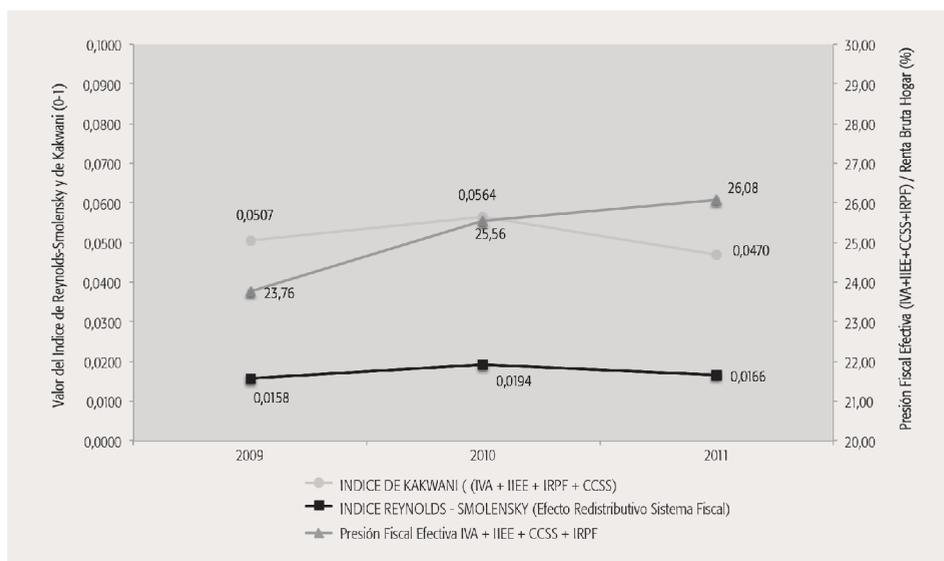
Fuente: Elaboración propia.

Por lo que respecta a la contribución a la corrección de la desigualdad, vemos que el IRPF es la única de las cuatro figuras consideradas que ofrece una aportación

positiva. El índice de Reynolds-Smolensky muestra que su capacidad redistributiva se mantuvo prácticamente constante entre 2009 y 2011, en el entorno de 0,019 puntos del índice de Gini. En relación con este hecho, hay que advertir que en 2010 la reforma parcial del impuesto comentada dio lugar a un incremento significativo del tipo medio efectivo, que pasó como vimos del 10,9% al 12%, lo que permitió compensar la pérdida de progresividad global e, incluso, elevar el efecto redistributivo de 0,0188 a 0,0205 puntos de Gini, aunque esta mejora se perdiese en 2011 debido a la fuerte pérdida de progresividad apuntada.

A la vista de los resultados reseñados, cabe preguntarse por el impacto redistributivo que genera el reparto de las cargas fiscales en los hogares españoles. La primera consideración que podemos extraer del análisis es que, en su conjunto, el sistema fiscal se ha comportado en todos los años de forma progresiva, al menos en lo que atañe a las cuatro grandes figuras con incidencia directa sobre los hogares. Esto supone, como hemos visto, una contribución a la reducción de la desigualdad de la renta bruta antes de impuestos y cotizaciones sociales (gráfico nº 9).

Gráfico nº 10. **PROGRESIVIDAD GLOBAL (I. de Kakwani), REDISTRIBUCIÓN (I. de Reynolds-Smolensky) Y PRESIÓN FISCAL DE LOS HOGARES (años 2009, 2010, 2011)**



Fuente: *Elaboración propia.*

Sin embargo, esta aportación a la redistribución no ha sido constante por años. Como puede verse en el gráfico nº 10, mientras que entre 2009 y 2010 la progresividad global del sistema fiscal se elevó de forma notable, de un valor del índice de Kakwani de 0,0507 a 0,0564, en 2011 sufrió un brusco descenso, hasta situarse en un

valor de 0,0470, inferior al de 2009. Esta pérdida de progresividad global del sistema no pudo ser compensada con la subida de la presión fiscal efectiva soportada por los hogares en estos años, lo que hizo que el efecto redistributivo global del sistema, o lo que es lo mismo, su capacidad para corregir la desigualdad de la renta bruta inicial, cayese entre 2010 y 2011, de 0,0194 a 0,0166 puntos de Gini, valor cercano a los 0,0158 puntos de corrección que el sistema fiscal alcanzó en 2009.

Una segunda consideración es que el IRPF es la única figura impositiva de las contempladas que contribuye a reducir la desigualdad. Si tenemos en cuenta el resultado global para el conjunto de los gravámenes, vemos que el IRPF consigue absorber la desigualdad generada por la regresividad tanto del IVA y los IIEE, como por las CCSS, corrigiendo además, en términos netos, una parte de la desigualdad inicial de la renta bruta de los hogares (cuadro nº 2).

Los resultados alcanzados en nuestro estudio están en línea con los obtenidos en otros trabajos realizados para España con diversas metodologías, pero con el común denominador de tomar como referencia la renta de los hogares procedente de encuestas. Así, Calonge y Manresa (1997, 2001), partiendo de una fusión estadística entre la EPF 1990/91 y una muestra de microdatos de IRPF del ejercicio 1990, analizan de forma conjunta el efecto del gasto y la imposición sobre la reducción de la desigualdad en España para el año 1990, obteniendo que los impuestos indirectos se comportan de forma regresiva, mientras que las CCSS actúan de forma cuasi proporcional, con una ligera tendencia a la regresividad. En cuanto al IRPF, estos autores encuentran que el impuesto se comporta de forma progresiva, si bien esta progresividad es más acusada en las comunidades autónomas con menor renta media, aunque la capacidad redistributiva resulta mucho mayor en las más ricas, al presentar estas un tipo medio efectivo muy superior. En conjunto, se concluye que la distribución de las cargas correspondientes al IRPF, IVA, IIEE y CCSS pagadas por los hogares caracterizaba un sistema fiscal ligeramente progresivo tanto a nivel nacional como regional, con una cierta tendencia a la proporcionalidad.

Por su parte, Avellaneda y Sánchez-Maldonado (2002) evalúan usando la EPF 1990/1991 el impacto distributivo de los impuestos indirectos en España, simulando los cambios legales habidos entre 1991 y 1993. Estos autores también certifican el carácter regresivo del IVA y de los IIEE en relación con la renta de las familias, así como su contribución al aumento de la desigualdad de la renta de los hogares, siendo mayor en el IVA, dado que su recaudación triplica la de la suma de los IIEE. En este trabajo se determina que la reforma del IVA de 1993 aumentó este impacto redistributivo negativo, mientras que los cambios en los IIEE lo aminoraron. También en relación con la imposición indirecta, en un trabajo mucho más reciente, Romero *et al.* (2013), utilizando el simulador *FUNCASindi*, con datos de la EPF 2010, encuentran «una ligera progresividad» para el IVA entre 2009 y 2012 (valores respectivos del índice de Kakwani de 0,0420 y de 0,0396), lo que conduce a una aportación redistributiva medida a través del índice de Reynolds-Smolensky de 0,0033 y 0,0039. En cambio, para los IIEE estos autores obtienen un comportamiento ligeramente re-

gresivo, con valores negativos del índice de Kakwani, de  $-0,0114$  y  $-0,0218$ , respectivamente. La explicación más verosímil de este llamativo resultado para el IVA, es que el análisis se realiza utilizando el gasto de los hogares «como variable proxy de la renta», sin incluir, aparentemente, ninguna corrección sobre la propensión media al consumo respecto de la renta.

Por último nos referimos al trabajo de Cantó (2013) en el que se analiza, utilizando el microsimulador *EUROMOD* (con datos de las olas de la ECV para España) el impacto redistributivo del sistema de prestaciones sociales y del IRPF y las CCSS (no empresariales) para el periodo 2005-2011. Los resultados obtenidos de progresividad y redistribución para estos dos gravámenes son coincidentes con los alcanzados en nuestro estudio. En el caso del IRPF, se encuentra una aportación positiva a la reducción de la desigualdad, consecuencia del comportamiento progresivo de este impuesto, potenciada a partir de 2010 tras la mencionada modificación al alza de sus tarifas, mientras que para las CCSS no empresariales se obtiene un comportamiento regresivo, con un moderado impacto desigualador.

#### 4. EL COMPORTAMIENTO REDISTRIBUTIVO DEL IRPF EN ESPAÑA

La capacidad redistributiva de nuestro sistema fiscal, como acabamos de ver, descansa en exclusiva en el IRPF, si exceptuamos otras figuras impositivas con aplicación bastante más limitada como el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones y el Impuesto sobre el Patrimonio. Su progresividad y su elevado gravamen medio permiten esta contribución a la reducción de la desigualdad de la renta de los hogares, además de compensar el comportamiento regresivo de la imposición indirecta y de las CCSS.

Trascurridos treinta y cinco años desde su implantación en 1979, cabe preguntarse por la evolución de su papel en la corrección de la desigualdad de la renta. La fuerte transformación económica, social, demográfica experimentada por la sociedad española en estas más de tres décadas, con una influencia inevitable en la distribución de la renta, pensamos que hace necesario una revisión retrospectiva que aporte información detallada sobre los cambios que han afectado al impuesto como instrumento redistributivo. Sin embargo, responder a esta cuestión no es fácil, por distintos motivos: en primer lugar, porque las sucesivas reformas afrontadas por el IRPF español han sido muchas en este tiempo y han supuesto importantes alteraciones en los patrones de distribución de la carga impositiva. En segundo lugar, por problemas relacionados con la disponibilidad continuada en el tiempo de microdatos que permitan realizar análisis rigurosos y homogéneos en el tiempo. Por último, hay que mencionar las diferencias metodológicas existentes entre los trabajos de evaluación disponibles, lo que complica la comparación homogénea de sus resultados en un periodo tan dilatado.

En el momento actual, la disponibilidad de dos paneles de declarantes de IRPF del Instituto de Estudios Fiscales, con microdatos anuales representativos de la población

de declarantes de este impuesto, permite cubrir prácticamente todo el periodo de aplicación del IRPF<sup>16</sup>. El primero abarca todos los ejercicios del periodo 1982 a 1998, mientras que el segundo, actualmente vigente, incorpora los ejercicios de 1999 a 2010. La disponibilidad de otra base de microdatos de IRPF, como son las Muestras Anuales de Declarantes de IRPF AEAT-IEF permite extender actualmente esta revisión hasta 2011.

En España, la reforma tributaria de la transición democrática estableció las bases de un sistema fiscal en línea con los aplicados en los países desarrollados y en el que el IRPF habría de constituir la piedra angular, llevando el principal peso recaudatorio y, como hemos visto, redistributivo. En cuanto a las metas redistributivas que debía tener este modelo tributario, el mandato de la Constitución de 1978, de acuerdo con su artículo 31.1, es inequívoco: «Todos contribuirán al sostenimiento de los gastos públicos de acuerdo con su capacidad económica mediante un sistema tributario justo inspirado en los principios de igualdad y progresividad que, en ningún caso, tendrá alcance confiscatorio». Por supuesto, el resto de figuras impositivas deberían coadyuvar en la consecución de dichas metas, si bien su papel desde entonces ha sido modesto, en unos casos por su limitado peso recaudatorio, y en otros, por su carácter formalmente proporcional, incluso, como hemos visto, regresivo.

La valoración de los resultados obtenidos en el periodo de aplicación debe hacerse a la luz de los distintos diseños normativos con los que ha contado el IRPF desde su implantación. Para ello hemos optado por dividir este largo periodo en siete etapas, atendiendo a las sucesivas reformas principales sufridas por el impuesto. A saber:

- Una primera etapa, comprendida entre 1979 y 1984, en la que la primera regulación de la Ley 44/1978 definió un modelo de IRPF que prácticamente permaneció inalterado hasta 1985, con la excepción de los cambios introducidos en 1983 en la tributación de los no residentes. El IRPF implantado en 1979 era un impuesto sobre la renta personal tradicional, de base extensiva y gravamen sintético, con una única tarifa progresiva de 28 tramos y con un tipo marginal máximo que superaba el 65%, si bien existía un límite de tributación, conjunta con el IEP (Impuesto Extraordinario sobre el Patrimonio), que fijaba un tipo medio máximo del 40% (posteriormente elevado en 1982 al 42%). En 1983, la tarifa sufrió un importante aumento en los tipos marginales, elevándose el límite máximo de tributación efectiva al 45%. El impuesto incorporaba además un importante conjunto de deducciones de la cuota, tanto para la adecuación de la carga a las circunstancias personales y familiares, como para incentivar inversiones y consumos.
- En una segunda etapa comprendida entre 1985 y 1987 se reformó parcialmente la Ley inicial (por la Ley 48/1985) introduciéndose cambios importantes en tres frentes: redefinición de algunos rendimientos, especialmente

---

<sup>16</sup> En Onrubia y Picos (2012) se ofrece una descripción detallada de estas bases de microdatos, su metodología de construcción y un análisis de su representatividad estadística.

los procedentes del trabajo personal; modificación del régimen de tributación de las variaciones patrimoniales, rentas irregulares y bases positivas imputables por transparencia fiscal; e incorporación de una deducción en cuota (variable en función de la aportación de rentas de cada cónyuge y con un límite de cuantía) para aliviar los excesos de tributación originados por la acumulación obligatoria de rentas en los matrimonios. En esta etapa también se modificó la tarifa, que pasó a contar con 34 tramos, con un tipo marginal máximo del 66% y un límite máximo de tributación efectiva del 46%. Hay que destacar que en estos primeros años apenas se corrigió la rémora inflacionaria (con inflaciones en el entorno del 10%), lo que dio lugar a importantes incrementos de la carga efectiva media real.

- La tercera etapa, de 1988 a 1991, se inicia con un cambio trascendente para la estructura del impuesto. La reforma de la Ley 20/1989 fue consecuencia de la Sentencia del Tribunal Constitucional de 20 de febrero de 1989, que decretó la inconstitucionalidad de la tributación conjunta obligatoria para los matrimonios, aplicada desde la implantación del impuesto en 1979. Como consecuencia de este pronunciamiento, desde 1988 el IRPF pasó a ser un impuesto individual, aunque de forma opcional recoja desde entonces un régimen de tributación conjunta, en la práctica solo aplicado por matrimonios con un único ganador significativo de rentas y por familias monoparentales con hijos menores de edad.
- La cuarta etapa transcurre entre 1992 y 1998, aunque incluye a su vez cambios importantes en 1996. La Ley 18/1991 supuso el primer cambio integral en la regulación del IRPF desde 1979, forzado por la necesidad de contar con un texto legal homogéneo tras la reforma parcial urgente aprobada tras la citada Sentencia del Tribunal Constitucional. Esta reforma estuvo orientada por la creación de espacio de libre circulación de personas, capitales y mercancías que se iba a implantar con la creación de la Unión Europea en 1993. Aunque el impuesto mantuvo formalmente su gravamen sintético, en realidad se dio un paso importante hacia la rebaja del gravamen de las rentas del capital, especialmente de las variaciones patrimoniales, que vieron reducido su gravamen en función de los años de generación. El establecimiento de un sistema opcional de estimación objetiva para las actividades económicas basado en el cómputo del rendimiento mediante módulos y coeficientes fue otro elemento destacable. En relación con la tarifa, esta redujo los tramos de 34 a 18, con un tipo marginal máximo del 56%. En cuanto al sistema opcional de tributación conjunta se articuló, por primera y única vez, un sistema de doble tarifa (para tributación individual y conjunta), aunque con la misma limitación de elección ya apuntada. En 1993 se gravaron por primera vez los subsidios de desempleo. En 1996 se modificó de nuevo el tratamiento de las ganancias patrimoniales, estableciéndose un gravamen especial proporcional (del 20%) para las generadas en periodos superiores a dos años, compatible con el sistema de reducción por años de generación aplicado desde

1992. En 1997, como consecuencia de la aprobación de un nuevo modelo de financiación autonómica, el IRPF pasó a ser un tributo compartido entre el Estado y las CC.AA., en el que se cedía a estas la capacidad normativa para legislar su propia tarifa progresiva, aunque con limitaciones, así como para aprobar deducciones de la cuota íntegra propias.

- La quinta etapa se inició en 1999 con la aprobación de la segunda reforma integral, con una nueva Ley del impuesto (Ley 40/1998). Esta reforma modificó sustancialmente su estructura, incluyendo el tratamiento de las circunstancias personales y familiares en la determinación de la base liquidable, a través de la figura de los mínimos exentos personales y familiares, lo que suponía la generación de ahorros fiscales al tipo marginal. También se introdujo una reducción general aplicable a los rendimientos del trabajo personal, que sustituía el anterior tratamiento instrumentado como deducción en cuota. Además, se eliminaron un buen número de las deducciones de la cuota existentes y se modificaron algunas de forma importante, como sucedió con el establecimiento de un límite absoluto a la deducción por adquisición de vivienda habitual. En cuanto a la tarifa, esta vio reducido el número de tramos, de 18 a 6, con un tipo marginal máximo del 48%. Las ganancias patrimoniales a más de dos años pasaron a ser gravadas al 18%.
- La sexta etapa corresponde a la reforma parcial de la Ley 46/2002. Aunque no puede considerarse una reforma profunda, en el IRPF de 2003 se reajustaron los tipos de gravamen y las cuantías de los mínimos exentos, actualizándolos parcialmente con la inflación acumulada desde 1999. La tarifa progresiva vio reducido el número de tramos a cinco y con un tipo marginal máximo del 45%, mientras que el tipo que gravaba las ganancias de patrimonio «no especulativas» bajó hasta el 15%, a la vez que se reducía el periodo de generación considerado de dos a un año. Los esquemas de aplicación de las reducciones y la composición de los mínimos personales y familiares sufrieron algunas modificaciones, especialmente la reducción por obtención de rendimientos del trabajo personal, que pasó a aplicarse sobre la base imponible general. Otra novedad fue la implantación de una nueva deducción reembolsable por maternidad para madres trabajadoras, de 100 euros mensuales, para hijos mejores de tres años.
- La última etapa se inició en 2007, tras la aprobación de la actual Ley del IRPF (Ley 35/2006). No obstante, este texto legal ha sufrido varias reformas parciales, algunas de gran calado, consecuencia de los cambios en la política fiscal forzados por la crisis económica de 2008. La novedad más importante del IRPF de 2007 fue la implantación de una estructura de gravamen explícitamente dual, con un componente «general» de la renta gravable y otro denominado «del ahorro». El primero, gravado inicialmente por una tarifa progresiva (con cuatro tipos marginales que iban del 24% al 43%), está integrado por los rendimientos del trabajo personal, de actividades económicas, así como por las

rentas del capital inmobiliario y mobiliario de naturaleza no financiera. En el segundo se incluyen todos los rendimientos del capital mobiliario de naturaleza financiera, así como aquellas ganancias patrimoniales netas derivadas de la transmisión de activos, gravándose entre 2007 y 2009 al tipo del 18%.

En 2010, la base del ahorro pasó a ser gravada con dos tipos marginales, del 19% y del 21%, mientras que a la tarifa general se le añadieron dos nuevos tramos, elevándose el tipo marginal máximo al 45%. Un segundo elemento a destacar de la reforma de 2007 fue la vuelta al tratamiento en cuota de las circunstancias personales y familiares, si bien se optó por un sistema de cálculo de los ahorros fiscales a partir de la liquidación en la tarifa general (y en su caso, en la del ahorro) del importe de los mínimos personales y familiares. También en 2010 se limitó a declarantes con rentas inferiores a 12.000 euros la aplicación de la deducción de 400 euros aprobada en 2008 con carácter general para trabajadores y perceptores de rentas de actividades económicas como medida de choque para estimular el consumo tras la irrupción de la crisis económica. Tras las elecciones generales de noviembre de 2011, el gobierno aprobó mediante Real Decreto-Ley la aplicación, con carácter transitorio para 2012 y 2013, de dos escalas de gravamen complementarias, con tipos marginales que iban del 0,75% al 7% en el caso de la escala general, y del 2% al 6% en el de la escala del ahorro, lo que elevaba, respectivamente, los tipos marginales máximos al 54% (sin tener en cuenta las modificaciones adoptadas desde 2011 por muchas CCAA) y al 27%. Estas tarifas adicionales se prorrogaron para 2014. En 2013 se eliminó la deducción por adquisición de vivienda habitual para las compras realizadas desde ese momento, aunque se ha mantenido un régimen transitorio para las adquiridas con anterioridad.

En enero de 2015 ha entrado en vigor la primera fase de la reforma del IRPF aprobada en noviembre de 2014 (Ley 26/2014). Desde un punto de vista económico, esta reforma ha consistido, fundamentalmente, en suprimir los gravámenes complementarios aplicados desde 2012<sup>17</sup>. Además, la reforma ha reestructurado las tarifas general y del ahorro –que pasan a tener 5 y 3 tramos, con unos tipos marginales máximos, respectivamente, del 47% y del 24% en 2015, y del 45% y del 23% en 2016–, modificándose también las cuantías de los mínimos personales y familiares<sup>18</sup>. Otros cambios incorporados afectan al cómputo de los rendimientos netos del trabajo personal y de las actividades económicas en régimen de estimación directa, así como a la posibilidad de compensación de rentas negativas en la determinación de las bases imponibles. Otra novedad es la incorporación de una nueva deducción reembolsable para familias numerosas y con discapacitados, así como la elevación de los porcentajes de deducción por donativos a entidades sin fines de lucro y la supresión de alguna deducción.

<sup>17</sup> En López-Laborda *et al.* (2015) se ofrece una evaluación del impacto recaudatorio y redistributivo de esta reforma en sus dos fases de implantación.

<sup>18</sup> En junio de 2015 se ha adelantado la aplicación de nuevas tarifas que estaban previstas para el ejercicio 2016.

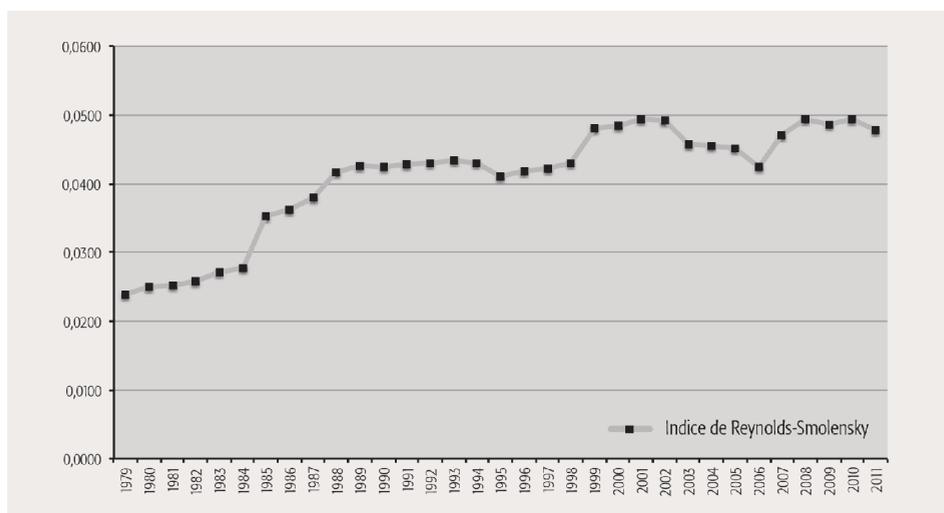
**Cuadro n<sup>º</sup> 3. PROGRESIVIDAD, GRAVAMEN MEDIO Y REDISTRIBUCIÓN DEL IRPF (1979-2011)**

Año	Gini Renta Gravable	Gini Renta Neta	Kakwani	Var. (%)	Reynolds-Smolensky	Var. (%)	Tipo Medio Efectivo (%)	Var. (%)
<b>Primera Etapa: Ley 44/1978</b>								
1979	0,3068	0,2829	0,1885	...	0,0239	...	11,25%	...
1980	0,3329	0,3078	0,1962	4,1	0,0251	5,0	11,34%	0,8
1981	0,3337	0,3085	0,1964	0,1	0,0252	0,4	11,37%	0,3
1982	0,3228	0,2970	0,2130	8,5	0,0258	2,4	10,28%	-9,6
1983	0,3377	0,3105	0,2156	1,2	0,0272	5,4	10,91%	6,1
1984	0,3363	0,3085	0,1937	-10,2	0,0278	2,2	12,79%	17,2
<b>Segunda Etapa: Ley 48/1985</b>								
1985	0,3576	0,3223	0,2669	37,8	0,0353	27,0	11,84%	-7,4
1986	0,3806	0,3443	0,2556	-4,2	0,0363	2,8	12,59%	6,3
1987	0,3951	0,3572	0,2465	-3,6	0,0379	4,4	13,49%	7,1
<b>Tercera Etapa: Ley 20/1989</b>								
1988	0,3855	0,3439	0,2913	18,2	0,0417	10,0	12,69%	-5,9
1989	0,3954	0,3528	0,2785	-4,4	0,0427	2,4	13,46%	6,1
1990	0,4013	0,3588	0,2631	-5,5	0,0425	-0,5	14,11%	4,8
1991	0,4027	0,3599	0,2624	-0,3	0,0429	0,9	14,25%	1,0
<b>Cuarta Etapa: 18/1991</b>								
1992	0,3834	0,3404	0,2748	4,7	0,0430	0,2	13,71%	-3,8
1993	0,3891	0,3458	0,2721	-1,0	0,0434	0,9	13,94%	1,7
1994	0,3772	0,3341	0,2681	-1,5	0,0430	-0,9	14,03%	0,6
1995	0,3805	0,3395	0,2517	-6,1	0,0410	-4,7	14,27%	1,7
1996	0,3849	0,3431	0,2775	10,3	0,0418	2,0	13,30%	-6,8
1997	0,3862	0,3440	0,2788	0,5	0,0422	1,0	13,33%	0,2
1998	0,3904	0,3474	0,2806	0,6	0,0430	1,9	13,48%	1,1
<b>Quinta Etapa: y 40/1998</b>								
1999	0,4150	0,3669	0,3103	10,6	0,0481	11,9	13,62%	1,0
2000	0,4215	0,3731	0,3008	-3,1	0,0484	0,6	14,04%	3,1
2001	0,4189	0,3696	0,2949	-2,0	0,0493	1,9	14,52%	3,4
2002	0,4150	0,3659	0,2921	-0,9	0,0491	-0,4	14,60%	0,6
<b>Sexta Etapa: Ley 46/2002</b>								
2003	0,4124	0,3667	0,3021	3,4	0,0457	-6,9	13,33%	-8,7
2004	0,4312	0,3857	0,2868	-5,1	0,0455	-0,4	13,88%	4,1
2005	0,4433	0,3981	0,2744	-4,3	0,0451	-0,9	14,34%	3,3
2006	0,4761	0,4337	0,2473	-9,9	0,0424	-6,0	14,87%	3,7
<b>Séptima Etapa: Ley 35/2006</b>								
2007	0,4500	0,4030	0,2715	9,8	0,0470	10,8	14,96%	0,6
2008	0,4335	0,3842	0,3069	13,0	0,0493	4,9	14,01%	-6,4
2009	0,4346	0,3859	0,3043	-0,8	0,0487	-1,2	13,95%	-0,4
2010	0,4301	0,3807	0,2840	-6,7	0,0494	1,4	15,02%	7,7
2011	0,4184	0,3705	0,2811	-1,0	0,0478	-3,2	14,74%	-1,9

Fuente: Onrubia et al. (2007), Picos y Onrubia (2013) y elaboración propia.

El efecto redistributivo y su descomposición en el grado de progresividad global y tipo medio efectivo, de acuerdo con la propuesta de Kakwani (1977), para todos los años desde 1979 a 2011, se recogen en el cuadro nº 3<sup>19</sup>. Los valores para los tres primeros años de aplicación del impuesto se han tomado de González-Páramo *et al.* (1988), quienes utilizaron información de la Base Nacional de Datos de la Secretaría General de Hacienda. La información para los años 1982 a 1998 procede de Onrubia *et al.* (2007), mientras que la correspondiente a los años 1999 a 2007 procede de Onrubia y Picos (2013). Las cifras para los años 2008 a 2010 se han calculado directamente con el Panel de Declarantes de IRPF 1999-2010 del IEF, mientras que las del año 2011 se han calculado empleando la Muestra Anual de Declarantes de IRPF AEAT-IEF.

Gráfico nº 11. **EVOLUCIÓN DEL EFECTO REDISTRIBUTIVO DEL IRPF (1979-2011)**



Fuente: Elaboración propia.

A la vista de los resultados recopilados, dos apreciaciones generales pueden extraerse de este recorrido por los efectos redistributivos del IRPF a lo largo de los años de su existencia. En primer lugar, el IRPF ha contribuido positivamente a la redistribución todos los años. En segundo lugar, resulta significativo un hecho que se repite a lo largo del todo el periodo y que consiste en que se produce un crecimiento importante del efecto redistributivo en los años siguientes a cada reforma (excepto 2003) de cierto calado del impuesto –en 1985, 1988, 1992, 1996, 1999 y 2007–. Además, se de-

<sup>19</sup> El efecto redistributivo de un impuesto medido por el índice de Reynolds-Smolensky ( $\Pi^{RS}$ ) puede explicarse por la interacción entre su progresividad global, medida por el índice de Kakwani ( $\Pi^K$ ), y su recaudación media, medida por el tipo medio efectivo neto,  $(t/1-t)$ , tal que,  $\Pi^{RS} = \Pi^K \cdot t/(1-t) - R$ , donde  $R$  es el reranking.

tecta que en los años previos a la reforma, el efecto redistributivo generalmente iba reduciéndose (gráfico nº 11). Por consiguiente, puede decirse que las sucesivas reformas impulsan cambios de tendencia para incrementar la capacidad redistributiva, aunque esta se va agotando conforme transcurren los años de su aplicación.

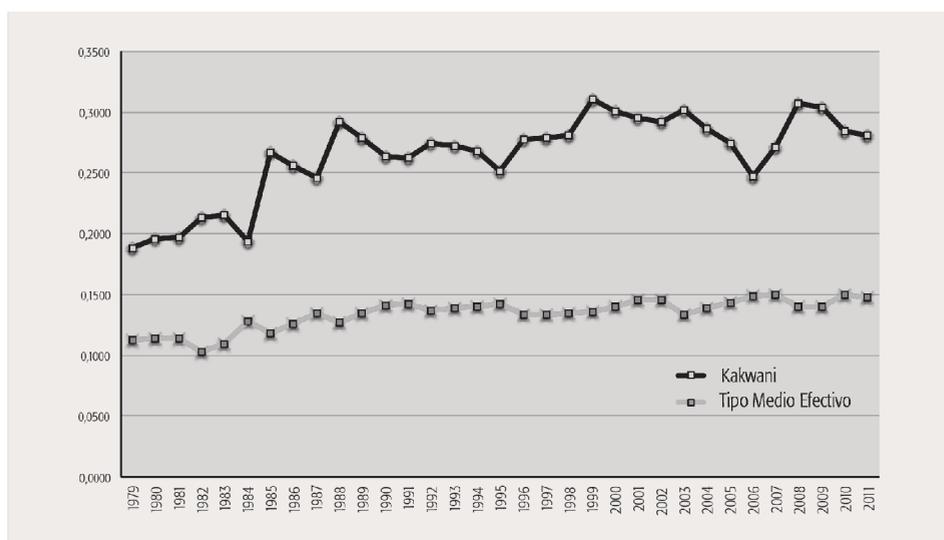
Por lo que respecta a la evolución del efecto redistributivo, en la primera etapa considerada (1979-1984) el índice de Reynolds-Smolensky creció continuamente año a año, con valores que van de 0,0239 a 0,0278. En la segunda etapa, entre 1985 y 1987, todavía con la acumulación obligatoria de rentas en los matrimonios, el efecto redistributivo continuó creciendo pero ahora con mayor intensidad, hasta alcanzar el índice un valor de 0,0379. Al entrar en la tercera etapa, en 1988 se produjo nuevamente un incremento importante hasta alcanzar un valor de 0,0427 en 1989, para seguidamente estabilizarse en los dos últimos años de esta etapa. La entrada en vigor en 1992 del nuevo modelo de IRPF supuso un cierto mantenimiento de la redistribución hasta 1994, con valores del índice de Reynolds-Smolensky alrededor de 0,0430. En 1995 se produce una caída del índice hasta 0,0410, el valor más bajo desde 1988, no llegando a recuperar el valor anterior hasta 1998, último año de esta etapa. Con la reforma que entró en vigor en 1999 el IRPF alcanza el mayor efecto redistributivo desde su implantación, un valor del índice de 0,0481. En los años siguientes, hasta 2001, se produce incluso un ligero crecimiento hasta alcanzar un valor de 0,0493. A partir de entonces, se produce una caída continuada del efecto redistributivo durante cinco ejercicios seguidos, que sitúa en 2006 este índice en un valor de 0,0424, similar al conseguido diez años antes, en 1997. La reforma implantada en 2007 iba a conseguir revertir esta situación, elevando fuertemente la redistribución hasta alcanzar un valor en 2008 de 0,0493, tan solo superado en 2010, tras la subida de las tarifas, con el valor máximo del índice de Reynolds-Smolensky para toda la serie histórica, 0,0494. En 2011 se produce nuevamente un descenso que sitúa este índice en un valor de 0,0478.

Los datos ponen también de manifiesto que la estructura del IRPF, tras las sucesivas reformas, muestra en los años siguientes a su implantación signos de agotamiento de la progresividad, prácticamente en todos los modelos, lo que termina obligando a elevar la presión fiscal para mantener un nivel más o menos constante de su efecto redistributivo. En este sentido, hay que decir que las reformas de 1999 y 2003 fueron reformas diseñadas para reducir el gravamen medio efectivo del impuesto y en las que el aumento de la progresividad global no fue suficiente para mantener el efecto redistributivo del IRPF.

Si nos detenemos en la descomposición del efecto redistributivo, tal y como puede verse en el gráfico nº 12, obtenemos que durante el la primera etapa del IRPF, el crecimiento continuado del índice de Reynolds-Smolensky se explica hasta 1981 por los aumentos de progresividad y recaudación (debidos en gran medida a la rémora inflacionaria), y en 1982, en cambio, sólo el aumento de la progresividad le permite crecer porque el tipo medio cae. En los años 1983 y 1984, vemos que crecen de nuevo tanto

la progresividad como el tipo medio. En la siguiente etapa, los cambios en la tarifa adoptados en 1985 y, sobre todo, el cambio en el modelo de tributación de los matrimonios en 1988 ayudan a explicar el aumento significativo de la progresividad global, si bien en estos años vino acompañada de una reducción del tipo medio, a pesar de tratarse de años de elevado crecimiento económico. No obstante, en los dos años siguientes de este periodo se vuelve a producir un cambio de tendencia de ambos factores, elevándose el gravamen medio y cayendo la progresividad del impuesto.

Gráfico nº 12. **EVOLUCIÓN DE LA PROGRESIVIDAD Y DEL TIPO MEDIO EFECTIVO DEL IRPF (1979-2011)**



Fuente: Elaboración propia.

Con la reforma de la Ley 18/1991 la progresividad aumentó en 1992, primer año de aplicación, para ir descendiendo a continuación hasta 1995, en el que se obtiene el valor más bajo desde 1988. Tras una notable recuperación en 1996, la progresividad se mantuvo prácticamente inalterada hasta el final de esta etapa. Sería en 1999 con la entrada en vigor de la reforma de la Ley 40/1998 cuando el IRPF alcanzaría la máxima progresividad de toda la serie histórica (0,3103), pero volviendo esta a descender, como se ha dicho, de forma continuada hasta 2006, con la excepción del año 2003, coincidiendo con la aplicación de una reforma parcial del impuesto. En estos años de 2003 a 2006, a pesar del crecimiento del tipo medio efectivo, el efecto redistributivo, como hemos señalado, fue reduciéndose de forma continuada. Finalmente, la reforma de 2007 supuso un importante aumento de la progresividad del impuesto, que se mantuvo hasta 2008, año a partir de cual el índice de Kakwani vuelve a descender de forma continuada.

Para concluir esta sección, queremos advertir que ofrecer una panorámica tan extensa acerca de la evolución de la capacidad redistributiva del IRPF obliga a considerar la existencia de limitaciones de homogeneidad. Se trata, no obstante, de una serie completa que muestra el efecto redistributivo, la progresividad global y el tipo medio efectivo obtenidos todos ellos a partir de microdatos de IRPF representativos de la población declarante de este impuesto. Pensamos que se trata de una información útil para llevar a cabo posteriores análisis de los factores explicativos de su evolución, tanto los propios derivados de las reformas del impuesto como los que tienen su origen en las transformaciones socioeconómicas mencionadas anteriormente.

## 5. CONCLUSIONES

El propósito de este trabajo es aportar luz sobre las potencialidades y limitaciones que presentan los sistemas tributarios como instrumento de la política pública para la corrección de la desigualdad de la renta. Este papel redistributivo ha merecido valoraciones divergentes a lo largo de las tres últimas décadas. Desde los años ochenta y al menos hasta la reciente crisis económica, esta función redistributiva del sistema fiscal ha sido cuestionada, a menudo, en beneficio de posiciones predominantes que dirigen su atención hacia la importancia de reducir al máximo los costes de eficiencia generados por los desincentivos que la imposición causaba, fundamentalmente como consecuencia de sus pretensiones de justicia distributiva. Sin embargo, la irrupción de esta gran crisis ha hecho que las sociedades avanzadas hayan comenzado a replantearse la importancia de alcanzar un equilibrio entre las metas de equidad y eficiencia y, por supuesto, de suficiencia, que deben guiar el diseño de sus sistemas fiscales. La complementariedad entre imposición y gasto público a la hora de reducir la desigualdad de la renta parece estar, a la vista de los resultados mostrados para los países desarrollados, fuera de toda duda, por más que la aportación del sistema fiscal sea aproximadamente, en media, de una cuarta parte del total de la corrección. La diversidad de objetivos perseguidos por los impuestos –entre ellos el fundamental de financiar el gasto público– ayuda a comprender que ambas aportaciones no tienen por qué ser similares. Desde luego, parecería complicado pensar que los programas de gasto público pudiesen absorber el porcentaje de igualación de rentas primarias que hoy por hoy proporciona la imposición.

En este artículo hemos revisado los principales postulados que sirven para orientar estos diseños tributarios, lo que nos permite concluir que la imposición sobre la renta personal sigue siendo la figura más aconsejable para que el sistema fiscal contribuya a la lucha contra una desigualdad de la renta primaria creciente en nuestras sociedades. En relación con el papel redistributivo que debe jugar el IRPF, hemos visto también que las mejoras en su diseño deben venir orientadas por una contemplación del ciclo vital, tratando de tener en cuenta las diferentes etapas de la vida de los individuos y evitando distorsionar sus decisiones laborales y de composición familiar adoptadas a lo largo de su vida. La complejidad de observar esta pers-

pectiva de largo plazo obliga a diseñar estos impuestos mediante alternativas centradas en equilibrar el gravamen de las rentas del ahorro frente a las rentas procedentes del trabajo, acudiendo a modelos que, como el impuesto dual, permiten alcanzar razonablemente este objetivo.

Por lo que respecta al balance entre la imposición directa e indirecta, los resultados disponibles en la literatura comparada ponen de manifiesto la importancia de encontrar un equilibrio en el *tax-mix* que no ponga en peligro la necesaria aportación impositiva a la redistribución, pero sin mermar las bases del crecimiento económico, indispensables para poder hacer efectiva dicha redistribución. El panorama internacional muestra en la elección del *tax-mix* combinaciones diversas de progresividad y presión fiscal, donde la regresividad introducida por la imposición sobre el consumo y por las cotizaciones sociales suele ser compensada por la progresividad de la imposición sobre la renta personal.

El otro objetivo que nos planteábamos en el trabajo era realizar una valoración integral del comportamiento redistributivo del sistema fiscal español. Dirigiendo nuestro análisis a las principales figuras cuya carga incide directamente sobre los hogares, los resultados alcanzados permiten concluir que el IRPF es el instrumento impositivo en el que recae en exclusiva esta función redistributiva. Su actuación en la corrección de la desigualdad de la renta resulta esencial, pues además de contribuir a minorar las disparidades distributivas generadas por el mercado, compensa la desigualdad provocada por la regresividad de la imposición indirecta y las CCSS. En relación con los resultados obtenidos, cabe reflexionar sobre las posibilidades que puede brindar el diseño impositivo para atenuar esta regresividad tanto en el IVA como en las CCSS. En el primer caso, como apunta la teoría, la diversificación de tipos legales y la existencia de exenciones no parecen acercar el impuesto hacia la proporcionalidad. Pensamos que esto cuestiona la propia existencia de la heterogeneidad de tratamientos en un impuesto carente de metas redistributivas, y del que sí cabe esperar una importante aportación de ingresos para financiar políticas de gasto público, muchas de ellas de carácter social. En cuanto a las CCSS, la existencia de límites máximos de cotización es sin duda un elemento crucial de su importante regresividad. En este sentido, su aproximación al tratamiento dado por el IRPF a los rendimientos del trabajo personal –como sucede en Dinamarca– podría sin duda contribuir a mejorar su comportamiento distributivo, lo que permitiría liberar al IRPF de una parte del esfuerzo que ahora debe asumir.

Por último, debemos referirnos al funcionamiento redistribuidor mostrado en España por el IRPF a lo largo de sus años de presencia en nuestro sistema fiscal. La reforma de este impuesto se ha convertido en un tema clásico vinculado a los procesos electorales, convirtiendo las propuestas para su modificación en un elemento fundamental de los programas de los principales partidos políticos. Sin embargo, como los resultados mostrados evidencian, podemos decir que una vez alcanzado a principios de la década de los dos mil un nivel redistributivo en el entorno de 0,05

puntos de corrección de la desigualdad de la renta gravable, las sucesivas reformas desde 1999 han mostrado comportamientos poco comprometidos con la reducción de la desigualdad, con notables caídas de este efecto redistributivo en años caracterizados por fuertes crecimientos de la renta. El análisis también ha permitido comprobar cómo las sucesivas reformas, al menos desde los años noventa, han apostado por intercambiar mayor progresividad con menor recaudación a la hora de tratar de alcanzar una cierta redistribución. Una excepción lo constituyó, aunque pueda parecer paradójica, la dualización del IRPF en 2007, que permitió aumentar de forma muy notable la progresividad global del impuesto (9,8%), mejorando también su efecto redistributivo (10,8%) al aumentar ligeramente la recaudación media, a pesar de la bajada del tipo marginal máximo del 45% al 43% y establecerse un gravamen proporcional del 18% para las rentas del ahorro.

La complejidad en el diseño del IRPF, con un buen número de reducciones y deducciones de la cuota, con una incidencia distributiva bastante heterogénea, dificultan la búsqueda del equilibrio entre el grado idóneo de progresividad y la suficiencia recaudatoria, con consecuencias negativas en términos de exceso de gravamen<sup>20</sup>. Sin duda, una revisión integral en profundidad de todos los elementos que conforman el impuesto podría ofrecer interesantes ganancias redistributivas, amonorando los costes de eficiencia, tratando de eliminar tratamientos diferenciados cuyas mermas recaudatorias obligan a elevar los tipos marginales más allá de los que puede considerarse adecuado. Este hecho se viene produciendo en las últimas reformas a través del acortamiento de los tramos de la tarifa general, en la que el tipo marginal máximo se comienza a aplicar en niveles de renta cada vez más bajos. Sin embargo, hay que advertir que esta racionalización de las reducciones y deducciones y, en general, de los tratamientos diferenciados incorporados en el impuesto no puede hacerse de forma indiscriminada. El IRPF es un tributo de naturaleza personal, cuya distribución de la carga debe realizarse atendiendo a los condicionantes sociopersonales que influyen en la capacidad de pago. Razones de equidad horizontal obligan a reconocer atributos diferenciadores más allá de la propia renta objeto de imposición. En este sentido, su identificación debe guiarse por estrictos criterios de preferencia social y no por clientelismos poco transparentes.

No podemos concluir sin referirnos al serio problema del cumplimiento tributario. Hablar de la potencialidad redistributiva del IRPF obliga a considerar si las rentas gravadas reflejan razonablemente las verdaderas capacidades de pago de los contribuyentes. De hecho, la influencia de la infradeclaración de rentas sobre la progresividad y la recaudación puede resultar crucial no solo para alcanzar un nivel adecuado de redistribución, sino también para asegurar el mantenimiento en el tiempo de un nivel

<sup>20</sup> En Onrubia *et al.* (2014) se ofrece un análisis bastante ilustrativo de las aportaciones, positivas y negativas, al efecto redistributivo y a la progresividad, de los diferentes elementos de la estructura del IRPF.

satisfactorio de cumplimiento de los contribuyentes honestos<sup>21</sup>. En este sentido, pensamos que mejorar la capacidad redistributiva del IRPF exige conseguir un ensanchamiento significativo de sus bases imponibles, tanto de la gravada con la tarifa general como de la base del ahorro. La elevación de las rentas medias de los empresarios y de los profesionales parece una exigencia inaplazable para una próxima reforma tributaria, lo mismo que la extensión del gravamen efectivo de las rentas del capital mobiliario financiero, muchas de las cuales quedan actualmente cuasi defiscalizadas por el uso de instrumentos de aplazamiento de la tributación, como es el caso de los fondos de inversión y las SICAV. Acabar con la ocultación masiva de rentas de naturaleza inmobiliaria es otro elemento fundamental en esta línea.

En este objetivo de aumentar las bases gravadas medias no puede dejarse de lado el papel que debe desempeñar la lucha contra el fraude fiscal, verdadero reto al que se viene enfrentando el sistema tributario español desde el arranque de la transición democrática. Si no se logra incluir a la generalidad de contribuyentes –consecuencia fiscal inmediata de la economía sumergida– y se permiten tratamientos claramente diferenciados en el cumplimiento fiscal según la fuente de renta, la progresividad efectiva del IRPF seguirá resintiéndose. Ante este panorama, la respuesta no puede ser, como sucede habitualmente, incrementar la presión fiscal de las bases imponibles de fácil control, esencialmente las de naturaleza laboral. La apuesta en este sentido debe ser clara y rotunda, pues de lo contrario la percepción de justicia del sistema tributario continuará empeorando, con los consecuentes costes recaudatorios y distributivos.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- APPS, P. y REES, R. (2009): *Public Economics and the Household*, Cambridge: Cambridge University Press.
- ATKINSON, A.B. y MARLIER, E. (EDS.) (2010): *Income and living conditions in Europe*. Eurostat Statistical Books. Luxembourg: Publications Office of the European Union
- ATTANASIO, O. P. y WAKEFIELD, M. (2010): «The effects on consumption and saving of taxing asset returns», en S. Adam, T. Besley, R. Blundell, S. Bond, R. Chote, M. Gammie, P. Johnson, G. Myles y J. Poterba (eds.), *Dimensions of Tax Design (The Mirrlees Review vol. I)*. Cap. 7. 675-736.
- ATTANASIO, O. P. y WEBER, G. (2010): «Consumption and saving: Models of intertemporal allocation and their implications for public policy», *Journal of Economic Literature*, 48 (3): 693-751.
- AUERBACH, A. J. (2008): «Tax Reform in the 21st Century», en J. W. Diamond y G. R. Zodrow (eds.), *Fundamental Tax Reform: Issues, Choices and Implications*. Cambridge, MA: MIT Press. 27-74.
- AVELLANEDA, P.A. y SÁNCHEZ MALDONADO, J. (2002): «Incidencia personal de la imposición indirecta: una estimación para España», *Cuadernos de Ciencias Económicas y Empresariales*, 43: 77-122.
- AYALA, L. (2013): «Crisis económica y desigualdad», *Anuario de Relaciones Laborales en España*, 4: 36-38.
- AYALA, L. y ADIEGO, M. (2013): «La estructura de la desigualdad de la renta en el largo plazo», *Revista de Economía Aplicada*, 62: 5-35.
- AYALA, L. MARTÍNEZ, R. y RUIZ HUERTA, J. (2013): «Desigualdad y redistribución en los países de

<sup>21</sup> Sobre los efectos de la evasión fiscal sobre la progresividad y la redistribución puede verse Freire y Panadés (2008).

la OCDE», *Primer Informe sobre Desigualdad en España*. Madrid: Fundación Alternativas.

- BOADWAY, R. (2010): «Tributación personal: ¿Renta, consumo o dual?», *Papeles de Economía Española*, 125/126: 116-140.
- BONESMO FREDRIKSEN, K. (2012): «Income Inequality in the European Union», *OECD Economics Department Working Papers*, 952. OECD Publishing.
- BRADFORD, D. (ED.) (1977): *Blueprints for Basic Tax Reform*. Washington DC: U.S. Government Printing Office.
- (2005): «A Tax System for the Twenty-first Century», en A. Auerbach y K. Hassett (eds.), *Fundamental Tax Reform*, Washington, DC: AEI Press. 11-33.
- CALONGE, S. y MANRESA, A. (1997): «Consecuencias redistributivas del Estado del Bienestar en España: Un análisis empírico desagregado», *Moneda y Crédito*, 204: 13-66.
- (2001): *Incidencia fiscal y del gasto público social sobre la distribución de la renta en España y sus CC.AA.* Bilbao: Fundación BBVA.
- CANTO, O. (2013): «La capacidad redistributiva del sistema español de prestaciones e impuestos», *Papeles de Economía Española*, 135: 140-152.
- COMISIÓN EUROPEA (2013): «Tax Reforms in EU Member States 2013», *European Economy*, 5.
- COMISIÓN MEADE (1978): *Structure and Reform of Direct Taxation*, London: Allen & Unwin.
- CREEDY, J. (2001): «Tax modeling», *Economic Record*, 77 (237): 189-202.
- DAVIES, J. B., SANDSTRÖM, S., SHORROCKS, A. y WOLFF E. (2009): «The Level and Distribution of Global Household Wealth», *Economic Journal*, 121 (551): 223-254.
- DECOSTER, A., LOUGHREY, J., C. O'DONOGHUE y VERWERFT D. (2010): «How regressive are indirect taxes? A microsimulation analysis for five European countries», *Journal of Policy Analysis and Management*, 29: 326-350.
- DIAMOND, P. y SAEZ, E. (2011): «The Case for a Progressive Tax: From Basic Research to Policy Recommendations», *Journal of Economic Perspectives*, 25(4): 165-190.
- DÍAZ-CARO, C., ONRUBIA, J. y PÉREZ-MAYO, J. (2013): «Progresividad y redistribución por fuentes de renta en el IRPF dual», *Hacienda Pública Española/Review of Public Economics*, 206: 57-87.
- EUROSTAT (2015): *Income and Living Conditions*. (<http://ec.europa.eu/eurostat/web/income-and-living-conditions>).
- FREIRE, M. J. y PANADÉS, J. (2008): «Does Tax Evasion Modify the Redistributive Effect of Tax Progressivity?», *Economic Record*, 84: 486-495.
- GOERLICH, F. J. y VILLAR, A. (2009): *Desigualdad y bienestar social. De la teoría a la práctica*. Bilbao: Fundación BBVA.
- IMF (2013): «Taxing Times», Fiscal Monitor, octubre 2013, Washington DC: IMF. (<http://www.imf.org/external/pubs/ft/fm/2013/02/pdf/fm1302.pdf>).
- (2014): «Fiscal Policy and Income Inequality», IMF Policy Paper, 23. Washington DC: IMF. (<http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2014/012314.pdf>).
- JOURMARD, I., PISU, M. y BLOCH, D. (2012): «Less income inequality and more growth. Are they compatible? Part 3. Income redistribution via taxes and transfers across OECD countries», *OECD Economics Department Working Papers*, 926, OECD Publishing. (<http://dx.doi.org/10.1787/5k9h296b1zjf-en>).
- KAKWANI, N. (1977): «Measurement of tax progressivity: an international comparison», 87, *Economic Journal*: 71-80.
- KALDOR, N. (1955): *An Expenditure Tax*. London: Allen and Unwin.
- LAMBERT, P.J. y THORESEN, T.O. (2012): «The inequality effects of a dual income tax system», *The B.E. Journal of Economic Analysis & Policy – Advances*, 12 (1), art. 29:1-17.
- LEBLANC, P., MATTHEWS, S. y MELLBYE, K. (2013): «The tax policy landscape five years after the crisis», *OECD Taxation Working Papers*, 17, OECD Publishing. (<http://dx.doi.org/10.1787/5k40l4dxk0hk-en>).
- LODIN, S. O. (1978): «Progressive Expenditure Tax – An Alternative?» *Report of the 1972 Swedish Government Commission on Taxation*. Estocolmo: Liber Forlag.
- LÓPEZ-LABORDA, J. (2009): «Tributación de rentas a tipo fijo y progresividad de la imposición sobre la renta», en F. Picos y S. Díaz de Sarralde (coord.), *Las reformas fiscales bajo el microscopio. Microsimulación fiscal en España: datos, metodología y aplicaciones*. Madrid, Instituto de Estudios Fiscales. 115-124.

- LÓPEZ-LABORDA, J., MARIN, C. y ONRUBIA, J. (2015): «Evaluación de la reforma del IRPF de 2015-2016: Impacto recaudatorio y distributivo», FEDEA, *documento no publicado*.
- LÓPEZ-LABORDA, J. y SANZ ARCEGA, E. (2012): «Las preferencias por la redistribución: Teoría y evidencia para España», *Documentos de Trabajo*, FUNCAS, 699.
- MIRRLEES, J., ADAM, S., BESLEY, T., BLUNDELL, R., BOND, S., CHOTE, R., GAMMIE, M., JOHNSON, P., MYLES G. y POTERBA J. (EDS.) (2011): *Tax by Design: The Mirrlees Review*. London: Oxford University Press for Institute for Fiscal Studies.
- OECD (2011): *Divided we stand. Why inequality keeps rising?*, Paris: OECD Publishing.
- (2012): «Income inequality and growth: The role of taxes and transfers», *OECD Economics Department Policy Notes*, 9. Paris: OECD.
- (2014a): *Social and welfare issues: Inequality*. (<http://www.oecd.org/social/inequality.htm>)
- (2014b): *Estudios económicos de la OCDE. España. Visión general*. Paris: OECD Publishing.
- ONRUBIA, J. y PICOS, F. (2012): «Diseño, contenido y aplicaciones del nuevo Panel de Declarantes de IRPF 1999-2007», *Revista de Economía Aplicada*, 60: 53-87.
- (2013): «Desigualdad de la renta y redistribución a través del IRPF: 1999- 2007», *Revista de Economía Aplicada*, 63:1-41.
- ONRUBIA, J., PICOS, F. y RODADO, M.C. (2014): «Rethinking the Pfähler-Lambert decomposition to analyse real-world personal income taxes», *International Tax and Public Finance*, 21: 796-812.
- ONRUBIA, J. y RODADO, M.C. (2014): «Análisis de la presión fiscal por niveles de renta en España, 2009-2011», *Informes de Investigación de Oxfam Intermón*, mayo 2014.
- (2015): «¿Gravamen individual o grupal en el IRPF? Una valoración desde la movilidad distributiva», *Estudios sobre la Economía Española*, FEDEA, 2015/01.
- ONRUBIA, J., RODADO, M.C., DÍAZ DE SARRALDE, S. y PÉREZ, C. (2007): «Progresividad y redistribución a través del IRPF español: Un análisis de bienestar social para el periodo 1982-1998», *Hacienda Pública Española / Revista de Economía Pública*, 183: 81-124.
- PIJOAN-MAS, J. y SÁNCHEZ-MARCOS, V. (2010): «Spain is different: Falling trends of inequality», *Review of Economic Dynamics*, 13: 154-178.
- POTERBA, J. M. (1989): «Lifetime incidence and the distributional burden of excise taxes», *American Economic Review*, 79 (2).
- PRASAD, M. y DENG, Y. (2009): «Taxation and the Worlds of Welfare», *Working Paper Series, Luxembourg Income Study*, 480. (<http://www.lisproject.org/publications/liswps/480.pdf>)
- PRIETO-ALAIZ, M. y GARCÍA-PÉREZ, C. (2007): «Tendencias de la distribución personal de la renta en España (1985-2002): inferencia sobre indicadores y sensibilidad ante encuestas y escalas de equivalencia», *Hacienda Pública Española/Revista de Economía Pública*, 181: 49-80.
- RAWDANOWICZ, L., WURZEL E. y CHRISTENSEN, A.K. (2013): «The Equity Implications of Fiscal Consolidation», *OECD Economics Department Working Papers*, 1013. OECD Publishing.
- ROACH, B. (2003): «Progressive and regressive taxation in the United States: Who's really paying (and not paying) their fair share?», *Global Development and Environment Institute, Working Paper*, 03-10.
- ROMERO, D., SANZ, J.F. y CASTAÑER, J.M. (2013): «Sobre la regresividad de la imposición indirecta en España en tiempos de crisis: Un análisis con microdatos de hogares», *Papeles de Economía Española*, 135: 172-183.
- SAEZ, E. (2013): «Optimal progressive capital income taxes in the infinite horizon model», *Journal of Public Economics*, 97: 61-74.
- SANZ, J. F., ROMERO, D. y CASTAÑER, J.M. (2013): *Análisis de los Impuestos Indirectos a partir de las Encuestas de Presupuestos Familiares. El Simulador de Impuestos Indirectos de la Fundación de las Cajas de Ahorros (FUNCASIndi)*. Madrid: Fundación de las Cajas de Ahorros (FUNCAS).
- SIMONS, H.C. (1938): *Personal Income Taxation*, Chicago, IL: Chicago University Press.
- WARREN, N. (2008): «A review of studies on the distributional impact of consumption taxes in OECD countries», *OECD Social, Employment and Migration Working Paper*, 64.
- ZABALZA, A. (2014): «Retos actuales de la Hacienda Pública española», *Papeles de Economía Española*, 139: 2-20.