

¿Afectan los impuestos a la distribución de la renta?

Jesús Ruiz-Huerta
URJC



FUNDACIÓN FOESSA
FOMENTO DE ESTUDIOS SOCIALES
Y DE SOCIOLOGÍA APLICADA

1. Introducción

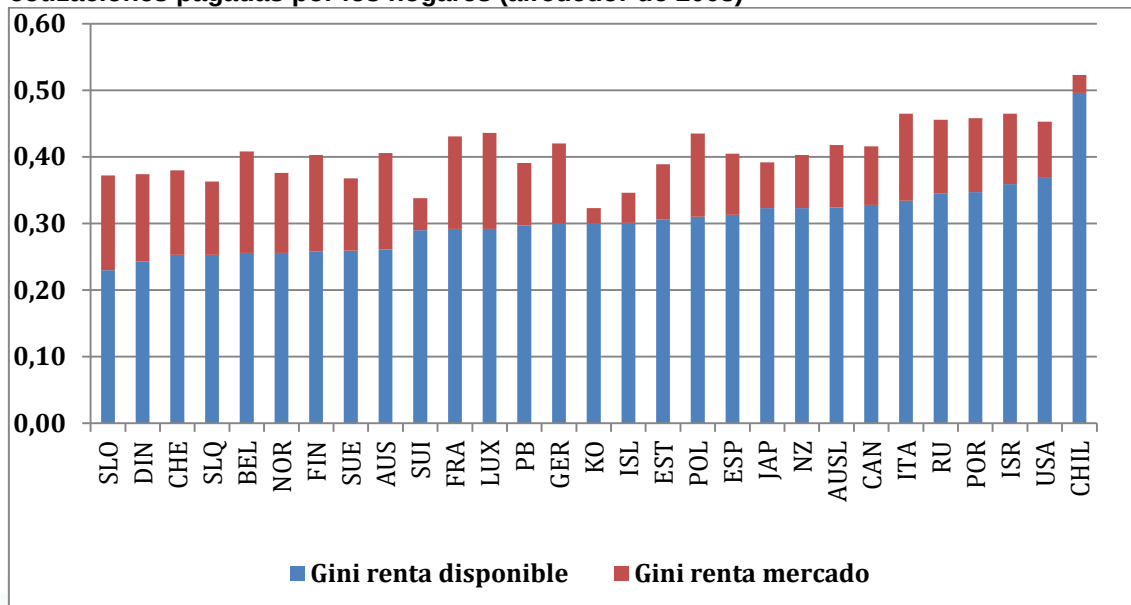
Los últimos datos disponibles (OCDE, 2014) parecen mostrar un importante crecimiento de la desigualdad en España, sensiblemente mayor que el producido en la mayoría de los países de la OCDE. Según tal información, en 2010, el coeficiente de Gini de la renta disponible sería del 0,34, sólo por debajo de los países americanos de la organización (incluyendo a Estados Unidos), Turquía e Israel, y semejante a los indicadores del Reino Unido, Portugal y Grecia. Según la misma fuente, España fue el país en el que más creció la desigualdad de la renta de mercado entre 2007 y 2010 (6%, sólo superado por Irlanda), y también, el que vio crecer con mayor intensidad el indicador de desigualdad de la renta disponible (3%, frente a la estabilidad del índice en los valores medios de la OCDE). La crisis, en consecuencia, parece haber tenido un efecto muy negativo sobre las desigualdades sociales en España y los instrumentos propios del Estado de Bienestar, especialmente las transferencias y los impuestos, parecen haber perdido una parte de su capacidad para corregir los fallos del mercado en relación con la equidad.

Aunque el menor efecto redistributivo de la acción pública ha sido objeto de atención en un apartado anterior, en éste se pretende centrar la atención en la capacidad del sistema tributario para corregir la desigualdad que procede de la actuación de los agentes económicos en los mercados. No obstante, en las páginas que siguen se ofrecen algunas consideraciones sobre la evolución de los efectos redistributivos de la acción pública, señalando los impactos diferenciales de impuestos y transferencias; a continuación se exponen las características básicas del sistema impositivo y la dinámica de la presión fiscal en España, para introducir después algunos comentarios sobre la capacidad redistributiva de los impuestos, finalizando con el examen de la capacidad redistributiva de los impuestos directos.

2. Efectos redistributivos del presupuesto

Como se ha señalado, los instrumentos esenciales de corrección de la desigualdad por parte del sector público son los impuestos, las transferencias y los gastos en especie. Las encuestas de renta y condiciones de vida o algunos registros administrativos, a pesar de sus limitaciones, permiten analizar con cierto detalle los efectos de los impuestos y transferencias sobre la desigualdad. En ese sentido, el gráfico 1 recoge el efecto redistributivo conjunto de las transferencias monetarias y los impuestos directos y cotizaciones satisfechos por los hogares en una serie de países de la OCDE (sin considerar, por tanto, el impacto de los gastos en especie y del resto de impuestos).

¿Afectan los impuestos a la distribución de la renta?

Gráfico 1: Efecto redistributivo de las prestaciones monetarias, impuestos directos y cotizaciones pagadas por los hogares (alrededor de 2008)

Fuente: OCDE, Income Distribution and Poverty Database (2012).

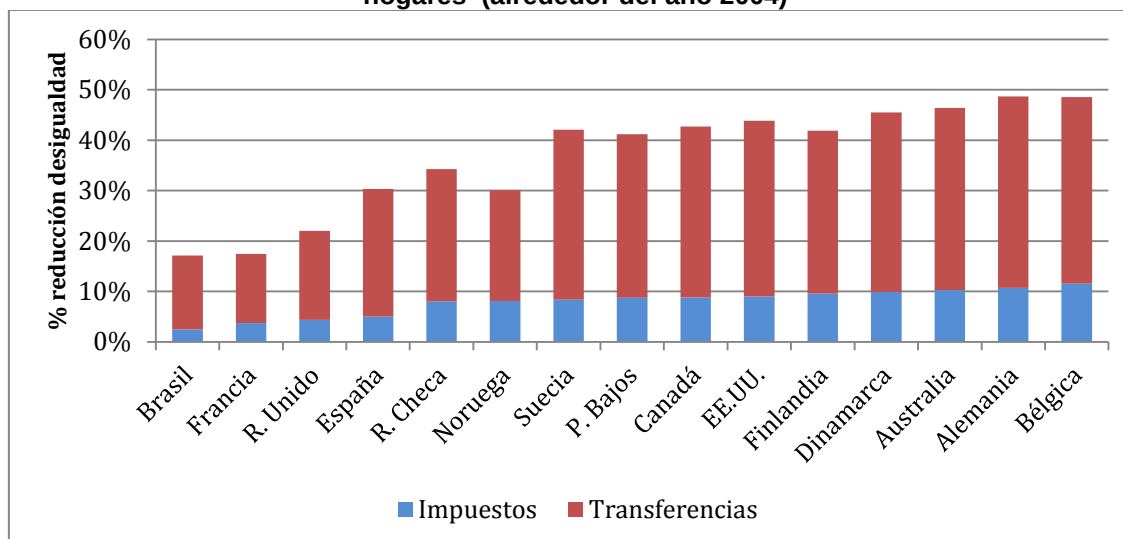
Los datos del gráfico 1 muestran, en una mayoría de países, una disminución igual o superior a 10 puntos del índice de Gini tras la actuación del sector público, aunque la magnitud de impacto varía significativamente de unos países a otros. Como se explica en el Informe de la OCDE de 2011, con cambios importantes a lo largo del tiempo, se observa una cierta reducción de la capacidad redistributiva del presupuesto público como tendencia más general en las décadas previas al inicio de la crisis.

Pero, ¿qué parte de la acción redistributiva del sector público tiene más peso, la efectuada a través de los gastos o la política tributaria? La separación de los efectos de impuestos y transferencias resulta en cierto modo artificial, pues en todo caso, si el efecto redistributivo del gasto es importante, parece razonable procurar garantizar que el sistema tributario al menos no actúe en sentido contrario, de manera que se pueda evitar un efecto compensador y contradictorio de la aplicación de los impuestos sobre la desigualdad.

Con datos correspondientes a la mitad de la pasada década, algunos trabajos mostraban que el efecto de las transferencias era el doble que el de los impuestos, (Wang y Caminada, 2011, OCDE 2008 y 2011, Caminada et al, 2012..). Hay que advertir sin embargo que las comparaciones se suelen hacer sin tener en cuenta efectos comportamiento. ¿Cómo hubieran reaccionado los sujetos si no hubieran tenido acceso a transferencias sociales? En realidad, al menos desde los trabajos de Musgrave y Thin en 1948, o de Reynolds y Smolensky en 1977, la mayoría de los ejercicios que pretenden medir el efecto de los presupuestos sobre la distribución se basan en enfoques de incidencia presupuestaria sin comportamiento. Así ocurre también con los documentos de la OCDE de 2008 y 2011.

En general, como se ha dicho, los trabajos mencionados señalan un efecto muy superior de las políticas de gasto sobre las tributarias, como parece confirmar el gráfico 2 que recoge la descomposición de la capacidad redistributiva del sector público en algunos países de la OCDE. En dicho gráfico se comprueba la existencia de una importante diferencia entre los efectos de las transferencias monetarias y de los impuestos, a partir de las encuestas armonizadas de la base de datos LIS y de las encuestas de condiciones de vida efectuadas en el ámbito de la Unión Europea desde el año 2004.

¿Afectan los impuestos a la distribución de la renta?

Gráfico 2: Efectos redistributivos de los impuestos directos y transferencias a los hogares (alrededor del año 2004)

Fuente: Leiden LIS budget incidence fiscal redistribution dataset, 2011. Para España, ECV-2007

A los resultados anteriores habría que sumar los efectos generados por los gastos en especie. A este respecto como se señalaba en Ayala et al. A partir del trabajo de Verbist et al. en 2012, “la disminución de la desigualdad –generada por los gastos en especie- es significativa, estimándose en valores medios, en una disminución del Gini de cerca del 20%. Si se utilizan otros indicadores de desigualdad, como los índices de distancia (entre la centila 80 y la 20, o entre la 90 y la 10), los porcentajes de disminución de las distancias se aproximan al 30%”¹. En consecuencia, se puede afirmar que la mayor parte de la actividad redistributiva del sector público, especialmente en Europa, se efectúa por el lado de los gastos, incluso en el período de crisis actual.

No obstante, habría que valorar en sus justos términos el efecto de las transferencias monetarias, y particularmente de las pensiones. Este tipo de transferencia constituye en la actualidad el primer programa de los sectores públicos europeos, capítulo fundamental de la red de seguridad social y con una considerable capacidad para generar una reducción significativa de la pobreza y la desigualdad, tal como se señala en los trabajos mencionados. Pero para calcular el efecto redistributivo de las pensiones en un sistema de reparto como el español sería necesario separar el componente intergeneracional (transmisión intertemporal de rentas)² del efecto redistributivo interpersonal (entre colectivos de población). En todo caso, la separación entre ambos componentes no es sencilla y, quienes defienden la perspectiva tradicional sin diferenciar entre los componentes señalados, suelen argumentar que el efecto redistributivo obtenido sin correcciones debe entenderse como un valor máximo o tope y, por otra parte, que si calculamos el efecto redistributivo de las transferencias monetarias para la población en edad de trabajar, es decir, sin contemplar a la gran mayoría de los beneficiarios de las mismas, no se observan cambios muy significativos, lo que parecería indicar que la capacidad redistributiva de este tipo de programas se mantiene.

Según nuestros propios cálculos, sobre datos de 2005 y 2011 de la Encuesta de Condiciones de Vida, se observa, por un lado, un cierto aumento del efecto redistributivo de las

¹ Ayala et al. (2013), pg. 41 P. 59

² En el sistema de reparto, el pago de las cotizaciones implica el derecho a recibir las correspondientes prestaciones en el futuro, de modo que podría entenderse como el pago por un salario diferido en el tiempo.

transferencias monetarias entre las dos fechas en la mayoría de los países;³ por otro, la disminución del efecto de las transferencias al pasar de la población total a la población en edad de trabajar, en términos del índice Reynolds Smolensky (RS), se sitúa entre 5 y 10 puntos según países en el año 2011, y algo similar se observa en el 2005.

Una vía posible para aproximar mejor el impacto redistributivo de las transferencias monetarias consistiría en analizar las cargas fiscales y los beneficios atribuidos a un conjunto de familias representativa, para estudiar con más detalle los efectos que generan estas políticas sobre la desigualdad de la renta primaria. En cierto modo, es lo que se pretende hacer con la aplicación de modelos de microsimulación, aunque no siempre estos modelos garantizan resultados incontrovertidos. (OCDE, 2011, pgs. 288 y 289).

Sin embargo, el objeto de esta sección es el análisis de los ingresos y sus efectos redistributivos. Los datos del mismo gráfico 2 muestran que los impuestos generan un efecto más limitado sobre la distribución de la renta, aunque aparentemente superior en aquellos países en los que los impuestos directos alcanzan un mayor protagonismo en sus estructuras tributarias.

3. El papel de los impuestos

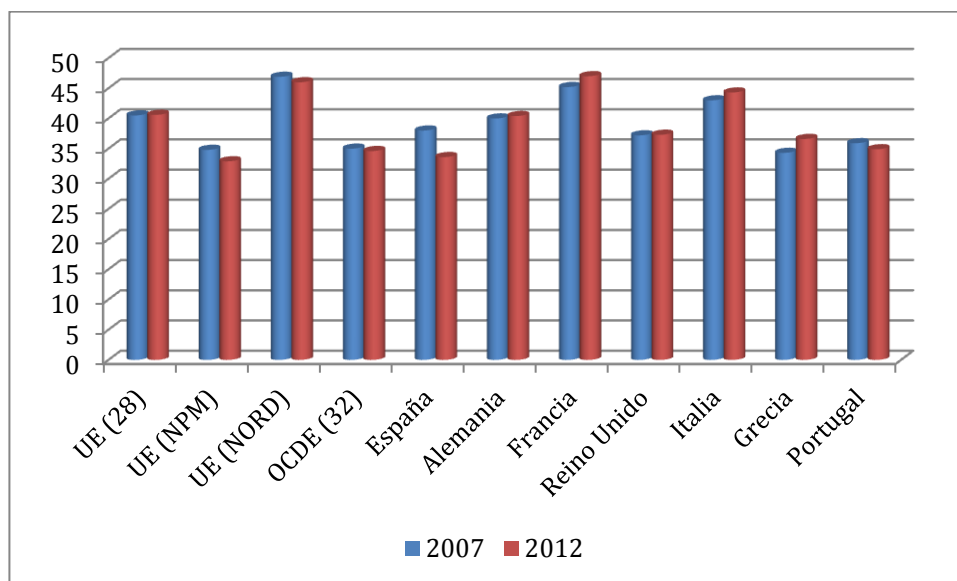
En el contexto internacional, a pesar de situarse en el marco de los países europeos que defienden un modelo de bienestar potente, España muestra unos resultados limitados en términos de presión fiscal, especialmente desde los comienzos de la crisis económica actual.

El gráfico 3 recoge información sobre la presión fiscal en la Unión Europea (a 28 países), la media de la OCDE (que se refiere a sus 32 integrantes), el dato representativo de la presión fiscal media de los nuevos países miembros de la UE, el referente a los países nórdicos y algunos países europeos individuales, con los que se suele comparar a España. La información contenida en el gráfico se refiere a dos años: El que en cierto modo marca el final del período de expansión de la economía y el último año disponible en las bases de datos empleadas.

³ Las excepciones, además de los países nórdicos, son Francia y Polonia. El aumento del efecto redistributivo debe relacionarse en casi todos los países con el aumento de los gastos en desempleo, además del crecimiento estructural del gasto en pensiones que se produce en un buen número de países.

¿Afectan los impuestos a la distribución de la renta?

Gráfico 3: Niveles de presión fiscal comparada (2007/2012)



Fuente: Eurostat (2014)

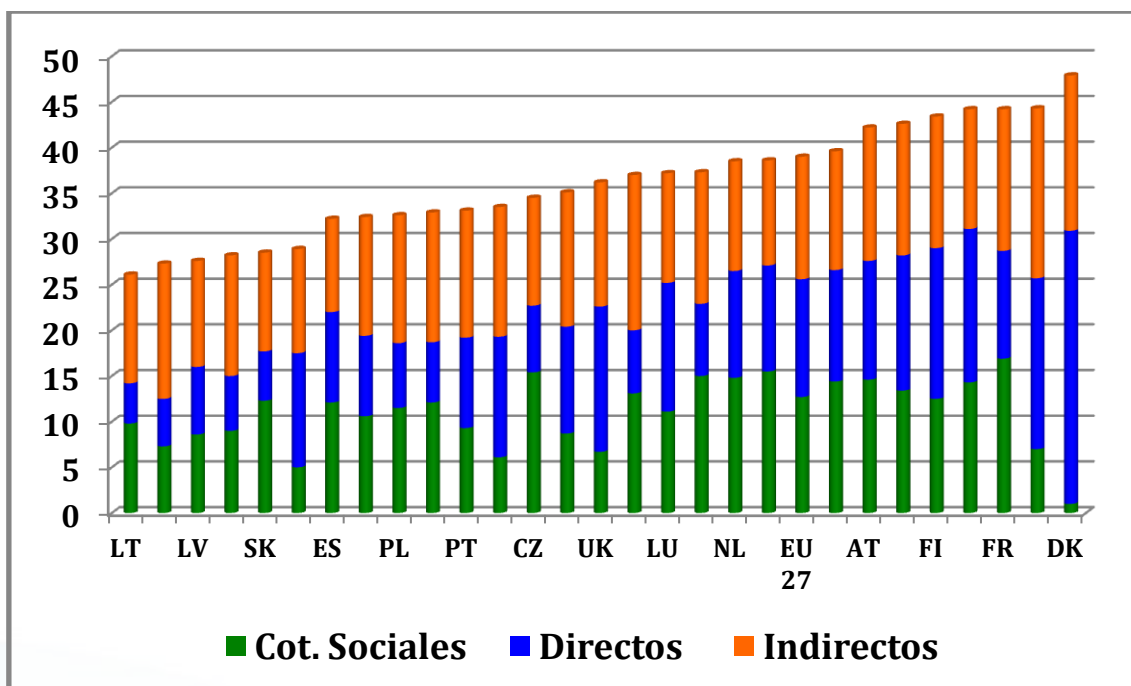
Los resultados del gráfico 3 son reveladores de la situación relativa de España en el contexto comparado. En 2007, España tenía un nivel de presión fiscal (38%) similar al del Reino Unido, y por encima del valor correspondiente a la OCDE, así como al de los nuevos países miembros de la Unión; así mismo, la presión fiscal era superior a los datos de Portugal y Grecia. No obstante, ya en ese momento, comparado con la media de todos los países de la UE, España tenía dos puntos y medio menos de presión fiscal.

Seis años después, en plena crisis económica, la presión fiscal española había caído 4,5 puntos respecto a 2007 y mostraba el nivel más bajo de los países y agrupaciones contemplados en el gráfico, salvando el caso de los nuevos miembros de la Unión, aunque con valores muy cercanos.

Como se recoge en otros capítulos de este informe, ese bajo nivel de la presión fiscal es consistente con una menor cobertura de servicios sociales que los países con los que nos comparamos. Si tenemos en cuenta el crecimiento producido en el gasto en desempleo y, en menor medida, en las pensiones, además del crecimiento de la carga de la deuda, ese nivel de impuestos hace muy difícil el cumplimiento de los compromisos en términos de objetivos de déficit acordados con la Comisión. Una consecuencia adicional de esta situación, en el marco de las restricciones establecidas por Europa, es la aplicación de recortes de gasto que el gobierno ha llevado a cabo a lo largo de los últimos años.

En relación con la estructura del sistema tributario, el gráfico 4 expone la situación comparativa de los países europeos en función de la agrupación de las figuras tributarias en tres grandes partidas: Cotizaciones sociales, impuestos directos e impuestos indirectos. Según dicha información, el peso de las tres fuentes de ingresos es diferente según países: Entre los antiguos miembros de la Unión, predomina un esquema equilibrado, mientras que entre los nuevos, los impuestos indirectos tienen mayor importancia. Por otra parte, en términos de peso relativo, las cotizaciones predominan en los países del centro de Europa, los directos en los nórdicos y anglosajones y, como se ha dicho, los indirectos entre los nuevos miembros de la Unión, con algunas excepciones.

Gráfico 4: La estructura de los sistemas tributarios en Europa



Fuente: EUROSTAT, 2012

Hay que recordar que entre los impuestos directos, los grandes tributos son los que afectan a la renta de las personas físicas y de las sociedades, en tanto que entre los indirectos, los más importantes son el IVA y los impuestos sobre consumos especiales. Otras figuras, como la imposición sobre la propiedad o su transmisión tienen una presencia recaudatoria menor.

A lo largo de los últimos años, las principales tendencias que parecen darse son, por un lado, la pérdida de importancia relativa del impuesto sobre la renta personal, en un marco de críticas extendidas sobre sus efectos negativos sobre la eficiencia y sus limitaciones en relación con la equidad; por otro, la disminución del peso de los impuestos especiales sobre el consumo y sobre la propiedad; además crece el peso de las cotizaciones sociales y de la imposición general sobre el consumo, especialmente en relación con el IVA, que tiende a convertirse en la primera figura del sistema impositivo en diversos países.

Por su parte, la crisis económica, especialmente en España, ha dado lugar a un aumento relativo de cotizaciones sociales, junto a importantes caídas recaudatorias del IVA, el Impuesto de Sociedades y los impuestos sobre la propiedad inmobiliaria; estos efectos negativos sobre la recaudación no parecen haber afectado tanto a la imposición personal sobre la renta, que ha mostrado una cierta estabilidad a lo largo de los últimos años.

¿Por qué han caído tanto los impuestos en España? En gran medida, como consecuencia directa de los efectos generados por la recesión: El “pinchazo” de la burbuja inmobiliaria ha implicado la intensa disminución recaudatoria de los tributos que, directa o indirectamente, afectan a dicho sector. Tal es el caso del Impuesto sobre el Valor Añadido, el Impuesto de Sociedades o el de Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Determinados, o algunos impuestos municipales como el IBI y el Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras. Pero además, la caída de la renta y del consumo ha afectado a la recaudación del IVA; según información de EUROSTAT (2013), España ocupaba el último lugar entre los países de la UE(27), en términos de recaudación de impuestos sobre el consumo. Debe señalarse por último la pronunciada caída recaudatoria del impuesto de sociedades, debida a distintas

circunstancias, como el propio diseño del tributo o la progresiva internacionalización de las empresas y su tendencia a minorar al máximo sus obligaciones tributarias a través de las vías disponibles, incluyendo mecanismos elusorios o fraudulentos.

La importancia de los comportamientos fraudulentos, no solo en el ámbito del Impuesto de Sociedades, parece que tiende a aumentar en períodos de depresión económica intensa, como la que se vive en Europa, y especialmente en España, el país desde 2008. Y la extensión de los comportamientos defraudatorios, además de provocar claras consecuencias en la equidad del sistema tributario, al provocar una redistribución efectiva de las cargas fiscales, contribuye a poner en cuestión la legitimación del estado entre los ciudadanos.

Los intentos del Gobierno español para incrementar la recaudación de algunos impuestos los últimos años, a través de la supresión de tipos privilegiados para la venta de algunos bienes o servicios en el IVA, o de la aplicación de tipos mayores a las rentas superiores en el IRPF, no parecen haber conseguido un cambio significativo de la tendencia de la recaudación, en gran medida como consecuencia de la falta de pulso y la atonía de la economía española durante estos años. Tampoco las apuestas anteriores de bajar los impuestos, mantenidas hasta el comienzo de la presente década, dieron resultados significativos para contrarrestar los efectos de la crisis.

Aunque en una situación como la actual no hay fórmulas mágicas, sí puede ser oportuno ofrecer algunas consideraciones particulares sobre esta cuestión. Es importante que los ciudadanos tengan presente la conexión entre los impuestos y los servicios de bienestar. El nivel de protección social español es inferior al que ofrecen los países de nuestro entorno. Si descontamos, el gran peso del gasto en desempleo, justificado por la grave situación de recesión y los derechos adquiridos por los trabajadores, así como el aumento (menor) de las pensiones, en gran medida como consecuencia del creciente envejecimiento de nuestra población y su carácter estructural, los datos del gasto en sanidad, políticas de familia, gastos en vivienda o políticas de lucha contra la pobreza y la exclusión social, muestran en todos los casos indicadores inferiores a las medias europeas. Como se ha señalado (Del Pino y Rubio, 2013; Ruiz-Huerta et al., 2014), nuestro estado de bienestar no ha alcanzado el desarrollo de otros países europeos, lo que puede ayudar a entender esas diferencias.

Por otro lado, un sector del país y el gobierno parecen apostar por la disminución del sector público.⁴ Esa perspectiva contraria a lo público, a pesar de concitar la oposición de otra parte de la ciudadanía, es otro elemento que ayuda a entender los recortes del gasto y el adelgazamiento de muchas instituciones públicas. Ello explica también la propuesta de reforma fiscal que se discute estos días en el Parlamento y que plantea importantes reducciones fiscales, considerando que “la devolución “ del dinero a los ciudadanos será un factor clave para la recuperación económica, al incrementarse así su capacidad de consumo⁵.

Si tomamos como referencia el marco comparado, no parece que esté justificada la apuesta permanente de bajar los impuestos. Ciertamente, dado el bajo nivel de información (y de formación) de muchos ciudadanos, la “venta electoral” de rebajar los impuestos es difícilmente discutible, razón que explica su extensa utilización por parte de los gobernantes de uno u otro

⁴ Son frecuentes declaraciones de los actuales gobernantes en España en términos parecidos a los siguientes: “toda reducción del gasto público redundará en beneficio de los ciudadanos “ o “el dinero público está mucho mejor en los bolsillos de los ciudadanos”. Esta apuesta permanente por la reducción y debilitamiento del sector público puede implicar serios riesgos para el mantenimiento de los estándares de bienestar alcanzados en España, además de poner en cuestión la permanencia en un cargo público de quien considera que lo mejor es que el dinero no salga de los bolsillos de los ciudadanos..

⁵ No es el momento ni el lugar para entrar ahora con detalle en este tema, pero conviene recordar que vivimos en un marco económico que condiciona fuertemente nuestras posibilidades de crecimiento, y que la atonía que se está viviendo en la mayoría de los países de la UE no es el mejor escenario para apostar por una política supuestamente expansiva como la que se propone, aparte de que no está en absoluto garantizado que una rebaja impositiva, especialmente si tiene algún sesgo hacia las rentas más altas, se acabe transformando en consumo, como defiende el Gobierno.

signo. Pero si se asume que el modelo de bienestar exige una financiación elevada y que los impuestos, más que una penalidad deberían entenderse como el precio de la cohesión social y el sistema de bienestar, no tiene mucho sentido defender de forma sistemática la rebaja de los impuestos. Ello no implica sin más que debemos apostar por subir los impuestos; no se trata de elegir entre dos alternativas únicas, sino de proponer alternativas intermedias razonables y, sobre todo, transparencia y claridad acerca de lo que se hace con el dinero público, explicando a la sociedad las razones de cualquier sistema impositivo y apostando por un rearme moral susceptible de recuperar el sentido del concepto de ciudadanía y plantee una oposición decidida a los comportamientos defraudatorios y corruptos. En todo caso, seguramente es necesario reiterar la idea de que los impuestos no son un capricho de los gobiernos sino un elemento clave del pacto ciudadano para garantizar la cobertura adecuada de servicios públicos de calidad. Los datos de nuestro sistema tributario indican que habría margen de maniobra para ajustar nuestros patrones tributarios a los existentes en los países con sistema de bienestar desarrollados.

4. Capacidad redistributiva de los impuestos

Como se apuntaba en las secciones anteriores, la mayoría de los trabajos empíricos señalan que el efecto redistributivo de la actividad pública tiende a ser superior en la vertiente de los gastos que en la de los ingresos. En esa dirección algunos trabajos (Fundación Alternativas, 2013; o Immervoll y Richardson (2011)), han puesto de manifiesto que en los países con estados de bienestar consolidados, el efecto redistributivo de la actividad pública se produce en las dos vertientes del presupuesto, aunque con mayor intensidad en la del gasto.

Esta valoración generalmente asumida parece dar por sentada la idea de que se puede hacer poco por la equidad en el ámbito de los ingresos y que, en el mejor de los casos, hay que evitar los efectos regresivos de la imposición para que su recaudación no acabe “compensando” el efecto redistributivo del gasto. Ello implica en cierto modo la renuncia a la progresividad del sistema tributario o al objetivo de aplicar los tributos sobre la capacidad económica de los sujetos pasivos. A ello ha contribuido, como en el caso de las transferencias que antes se mencionaba, el argumento de los efectos negativos que la progresividad genera sobre el comportamiento y los incentivos de los agentes. En esa dirección, Poterba (2007) señalaba que los impuestos más progresivos provocan un aumento de la desigualdad antes de impuestos, de modo que la progresividad real resultaba más reducida que la nominal.⁶

El menor efecto redistributivo de los impuestos progresivos ha servido de justificación para poner en marcha reformas impositivas que rebajan la progresividad del sistema tributario, como una vía adecuada para mejorar la eficiencia (al evitar incentivos negativos y distorsiones) “sin” costes apreciables en la equidad, aunque en la práctica, es difícil obtener un efecto significativo, especialmente a partir de una rebaja de los tipos máximos del impuesto progresivo.

En cualquier caso, la limitada capacidad redistributiva de los sistemas tributarios modernos para corregir la distribución de la renta de mercado se ha convertido en un tema relevante para explicar las tendencias de la desigualdad, aunque algunos trabajos han defendido la existencia de efectos redistributivos significativos positivos tras la aplicación de los sistemas impositivos. Por ejemplo, Duncan y Sabirianova-Peter (2008), mostraban cómo los impuestos progresivos mejoran los estándares de desigualdad de la renta; de Roine et al. (2009), señalaban la correlación negativa existente entre desigualdad y tipos impositivos marginales máximos; o Cooper, Lutz y Palumbo (2011), afirmaban que las políticas fiscales del gobierno federal estadounidense dieron lugar a una cierta limitación de los índices de desigualdad de la renta en ese país.

⁶ Una revisión de esta literatura puede encontrarse en Saez, Slemrod y Giertz (2012)

Sin embargo, las dificultades para asegurar en la práctica un efecto progresivo de los principales impuestos, especialmente los de naturaleza directa, el cuestionamiento de los impuestos sobre la propiedad o las dificultades crecientes para garantizar estándares razonables de equidad vertical y horizontal en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, arrojan muchas dudas sobre los efectos redistributivos de los sistemas fiscales.

En ese sentido, otros trabajos ponen de manifiesto que el nivel real de capacidad redistributiva de los tipos marginales elevados es reducido. Por ejemplo, Doerrenberg y Peichl (2012) a partir de una comparación de un conjunto de países de la OCDE entre 1981 y 2005, afirman que la variación del grado de progresividad de los sistemas fiscales no afecta de forma significativa a desigualdad de la renta. En una línea similar, Caminada et al. (2012), confirman la existencia de un efecto redistributivo muy limitado, e incluso negativo en algunos países, tras la aplicación de impuestos directos y cotizaciones.

Hay que advertir sin embargo sobre la necesidad de aclarar esta visión,⁷ en parte generada como consecuencia de la forma en que se calculan la desigualdad y sus variaciones. Parece claro que la aplicación de un impuesto progresivo a dos individuos con rentas desiguales reduce la desigualdad en menor medida que el reparto igualitario en términos absolutos de la recaudación obtenida entre ambos individuos. Eso no debería interpretarse como que la progresividad impositiva no produce un efecto redistributivo apreciable sobre la renta; lo que en realidad ocurre es que el impacto redistributivo del gasto es muy superior, especialmente si se mide en términos relativos, como desviación de la proporcionalidad respecto a la renta.

¿Cómo llevar a cabo una reforma tributaria que garantice el efecto redistributivo inicial? Para obtener un resultado redistributivo similar sin cambiar la estructura de gasto, habría que intentar asegurar una recaudación semejante a la inicial, lo que reduce el margen para la disminución de tipos, salvo que se optara por una reforma radical que afectara especialmente a los escalones medios y bajos de renta. Así, por ejemplo, pasar de un sistema progresivo a otro proporcional exigiría un significativo aumento del tipo aplicado a los que tienen menor renta a cambio de una reducida disminución del aplicado a los individuos de renta alta, lo que implica una reducción de la capacidad redistributiva global del sistema. Para volverla a equilibrar habría que hacer más progresivo el gasto público en función de la renta, lo que a su vez exigiría la transformación de las prestaciones universales en transferencias focalizadas. Y, en la práctica, este cambio, sería equivalente a introducir de nuevo tipos marginales implícitos de gravamen crecientes con la renta, que es precisamente lo que se quería evitar.

No obstante, se ha de reconocer que desde el último tercio del siglo pasado, la desaparición de muchas barreras al comercio y la comunicación entre países, la libertad de movimientos de capitales, y el mantenimiento de elevados niveles de evasión, así como de múltiples paraísos fiscales, dieron lugar a una creciente dificultad para controlar las bases impositivas de los principales tributos. Este conjunto de factores, unido a la creciente competencia fiscal para atraer recursos de otros países y/o evitar la salida del ahorro nacional, provocaron una progresiva desfiscalización de las rentas de capital.

Además, las críticas a la progresividad impositiva desde la economía, dieron lugar a la disminución generalizada de tipos aplicados a los impuestos directos. Aunque se trata de una cuestión controvertida, algunos trabajos señalan que el menor efecto de la imposición personal sobre la desigualdad tiene que ver con el efecto negativo que la progresividad genera sobre los incentivos, lo que implicaría una menor actividad, menores niveles de acumulación de recursos y comportamientos evasores, aunque ello provocara un efecto indirecto igualador a través de cambios en la renta de mercado. Con este tipo de argumentos, de algún modo, se intenta justificar por razones de eficiencia, reformas a la baja de la imposición directa, singularmente en el ámbito del Impuesto Personal sobre la Renta e incluso una marcada limitación de su progresividad. Esta parece ser una de las propuestas del Informe elaborado por el Comité de

⁷ Ver Díaz de Sarraide (2014), p.172.

Expertos encargado por el Gobierno Español de analizar el sistema fiscal y proponer reformas sobre el mismo⁸.

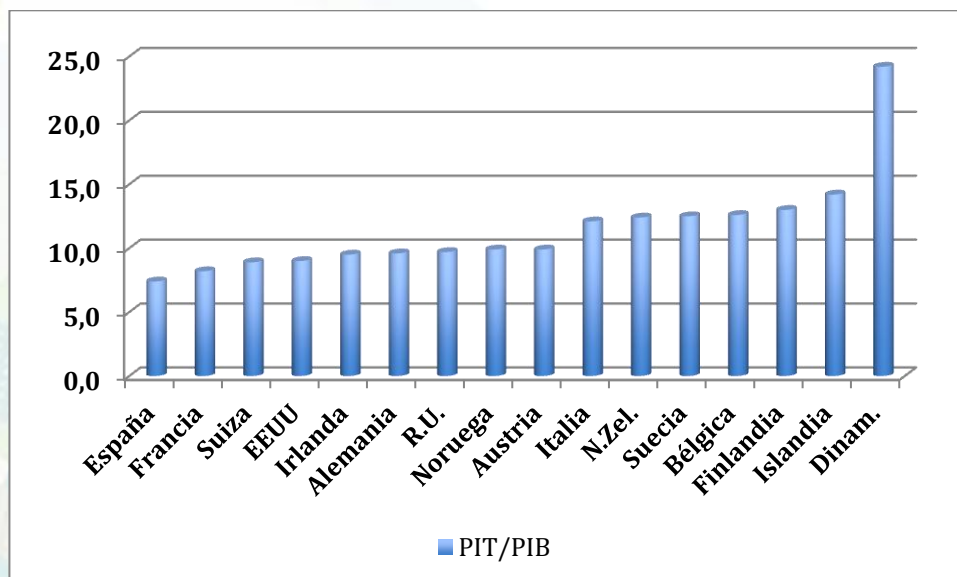
La consecuencia más importante de las tendencias señaladas ha sido la progresiva concentración de los impuestos en los objetos imponible más fácilmente controlables, es decir, las rentas del trabajo dependiente y el consumo, con un mayor énfasis en la imposición indirecta, ante sus efectos aparentemente menos negativos sobre la eficiencia y el crecimiento. Ésta parece ser también la opción preferida por el Informe de la Comisión de Expertos (ICE), al proponer un incremento del IVA, centrado en la disminución de los tipos que afectan a consumos básicos, a cambio de una disminución de las cotizaciones sociales empresariales. En la misma dirección, los impuestos sobre la propiedad fueron también objeto de duras críticas, lo que implicó la desaparición en muchos países de la imposición patrimonial.

5. Una aproximación a la capacidad redistributiva de los impuestos directos

A pesar de que los impuestos parecen haber perdido buena parte de su capacidad redistributiva, algunos, sobre todo los que se aplican sobre la renta de las personas físicas y la riqueza, que han perdido peso específico al calor de la globalización, siguen jugando un papel compensador importante.

El gráfico 5 es una buena expresión de la importancia asignada al impuesto sobre la renta personal entre los países más desarrollados del mundo, lo que parece cuestionar la perspectiva de crisis profunda que estaría afectando a esta figura tributaria, como se señalaba con anterioridad.

Gráfico 5: Impuestos sobre la renta personal como % del PIB



Fuente: Revenue statistics: Comparative tables, OECD Tax Statistics (database) (febr. 2014)

⁸ Las menciones a los criterios de equidad en el ICE son muy limitadas y, cuando se hacen, se suele aludir a los problemas de equidad horizontal. De algún modo, parece que las cuestiones vinculadas a la eficiencia han opacado la defensa del principio de la capacidad de pago y la relevancia de la equidad vertical, característica básica de los sistemas tributarios europeos.

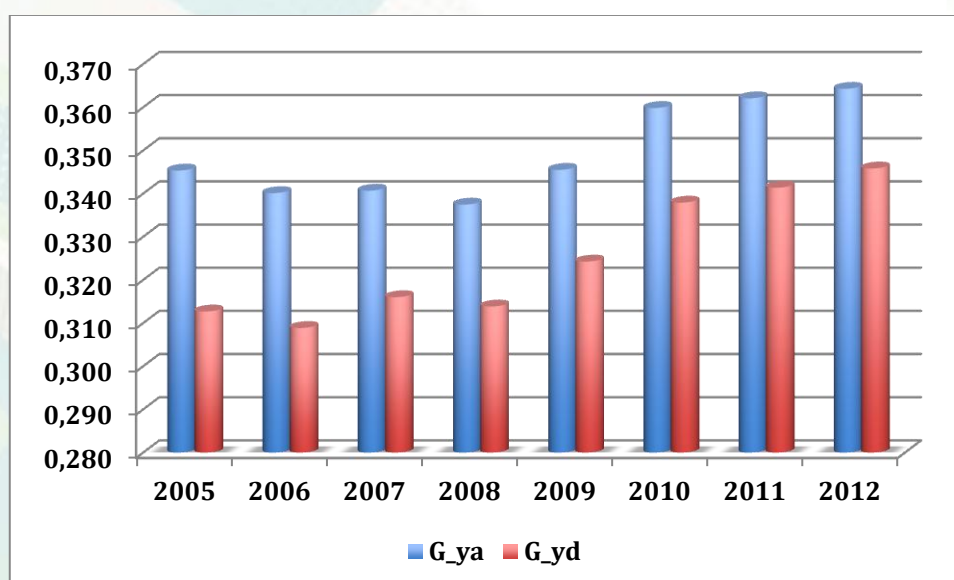
Todos los países de la OCDE incluidos en el gráfico, salvo Francia y España tenían ingresos procedentes de sus impuestos personales que representaban un porcentaje superior al 9% del PIB en 2012 y en siete de ellos, el porcentaje era superior al 10%. Aún contando con reformas fiscales que en general han implicado aplanamientos de tarifas, disminuciones de tipos máximos o tratamientos especiales de las rentas de capital, la importancia recaudatoria de este impuesto da cuenta de su relevancia en estos países, como expresión del compromiso de los ciudadanos con las obligaciones fiscales y el mantenimiento del principio de capacidad de pago como mecanismo esencial de legitimación del estado de bienestar.

Volviendo al caso español, podemos intentar aproximarnos a la capacidad redistributiva de los impuestos y las cotizaciones sociales a partir de las encuestas de Condiciones de Vida elaboradas de forma armonizada por los institutos de estadística de los países de la Unión Europea, el INE en el caso español, para intentar conocer los efectos redistributivos del impuesto sobre la renta y las cotizaciones sociales. Aún reconociendo las limitaciones de este tipo de encuestas para medir adecuadamente los cambios en la desigualdad (dificultades para la obtención de información en los extremos de la distribución o para controlar la veracidad de algunas de las informaciones recogidas, ausencia de información sobre otros tributos que afectan a la renta de los hogares...), una primera opción consiste en medir los cambios en la desigualdad que se producen cuando comparamos la distribución de la renta antes y después de aplicar el impuesto personal y las cotizaciones.

El gráfico 6 ofrece dicha información para el período comprendido entre 2006 y 2012, a partir de la Encuesta de Condiciones de Vida española. Como era de esperar, el efecto, singularmente del IRPF, derivado de este examen muestra un resultado redistributivo apreciable de los componentes tributarios de la acción pública, aunque lejos del efecto generado por las transferencias monetarias.

Podemos observar, en primer lugar, una tendencia suavemente decreciente de los índices de desigualdad (antes y después de impuesto y cotizaciones) hasta el año 2008, para después crecer significativamente entre ese año y el final de la serie. Por otro lado, el gráfico 6 pone de manifiesto la existencia de efecto redistributivo muy limitado, medido como la diferencia de los dos índices cada año y, sobre todo, cómo parece producirse un impacto cada vez menor de los impuestos y cotizaciones a lo largo de los años de crisis. Especialmente significativo a este respecto es la disminución producida en 2012, último año de la serie analizado.

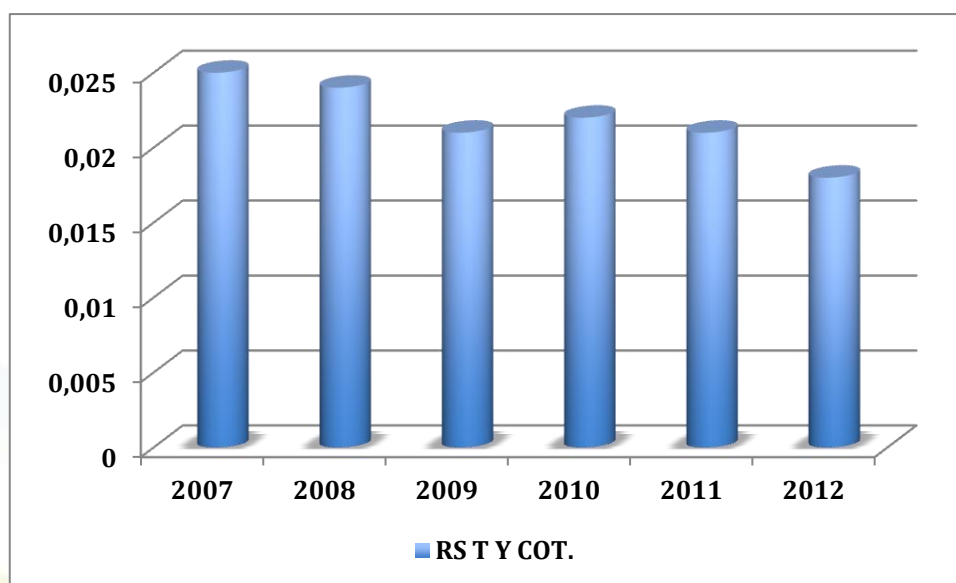
Gráfico 6: Desigualdad de la renta (Gini) antes y después de IRPF y Cotizaciones



Fuente: INE: Encuesta de Condiciones de Vida (varios años) y elaboración propia.

El gráfico 7 intenta recoger la dinámica de ese efecto redistributivo en los años de la crisis económica a partir del empleo del indicador de Reynolds-Smolensky, que mide el cambio del índice de Gini cuando se aplican los tributos tomando en consideración el efecto reordenación que se produce. En este gráfico se confirma la tendencia hacia una capacidad cada vez menor de los impuestos y cotizaciones para corregir la desigualdad de la renta de mercado.

Gráfico 7: Variación del efecto redistributivo de IRPF y Cotizaciones (Variación del índice RS)



Fuente: INE: Encuesta de Condiciones de Vida (varios años) y elaboración propia.

Los datos recogidos en el gráfico ponen de manifiesto así mismo el llamativo resultado del último año de la serie analizado. En ese sentido, parece confirmarse no solo la existencia de una capacidad muy limitada por parte de los ingresos que recauda el sector público, sino además una tendencia claramente decreciente. En un contexto de aumento de la desigualdad de la renta del mercado, los resultados explican una parte de la progresiva incapacidad del sector público para mejorar ese resultado derivado de la actuación de los agentes económicos en los mercados.

En todo caso, podría concluirse, al menos provisionalmente que, aunque existe un efecto redistributivo igualador asociado a la aplicación del IRPF y las cotizaciones Sociales, se trata de un efecto muy modesto y que tiende a disminuir con el tiempo, al menos durante los últimos años de la recesión económica española.

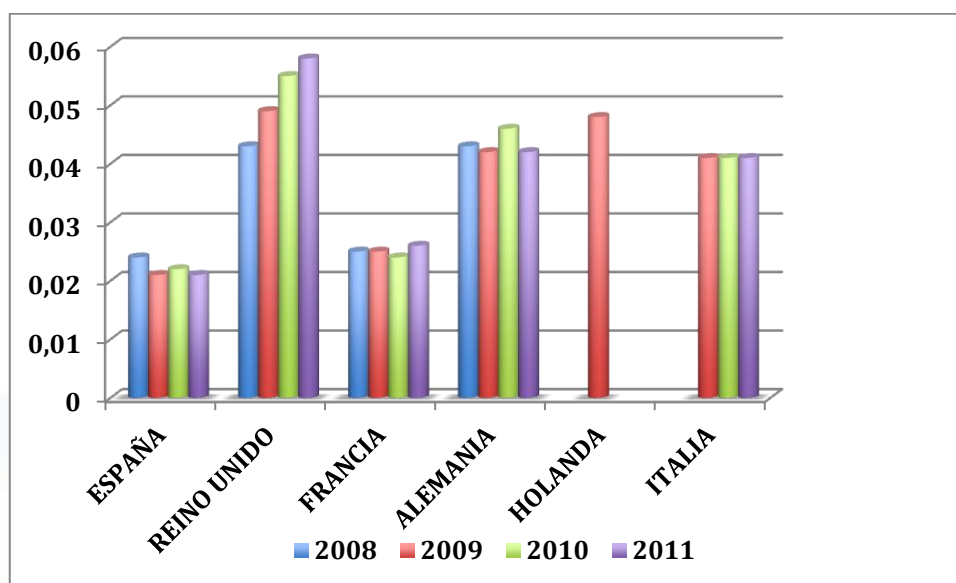
Como han puesto de manifiesto distintos trabajos, como Onrubia y Picos (2013) o Onrubia et al (2007) a partir de los Paneles del Impuesto sobre la Renta del Instituto de Estudios Fiscales, tal tendencia parece mantenerse, con pocas alteraciones, al menos desde el principio de los años 80 en España.⁹No hay que olvidar, sin embargo, que estos trabajos no contemplan el

⁹ En el período más próximo algunas excepciones serían 1999, 2001 y 2007, además del 2010, como refleja el gráfico 7, años en los que se habría producido un pequeño aumento del efecto redistributivo respecto a los años inmediatamente anteriores. A partir de otra fuente de información (EUROMOD), Cantó (2012) apunta la existencia de un aumento del efecto redistributivo del IRPF tras las reformas aplicadas desde 2011.

efecto de las cotizaciones, aunque como señala Cantó (2012), las cotizaciones sociales no parecen jugar un papel relevante respecto a su capacidad redistributiva.

Una cuestión adicional que puede servir para valorar el papel de dos de los más importantes tributos en España es conocer la comparación de la capacidad redistributiva de los mismos respecto a otros países. En ese sentido la encuesta armonizada europea (ECV), nos permite apuntar las diferencias del caso español en relación con otros países. Recogemos la información correspondiente en el gráfico 8.

Gráfico 8: Efectos redistributivos de los impuestos en algunos países europeos

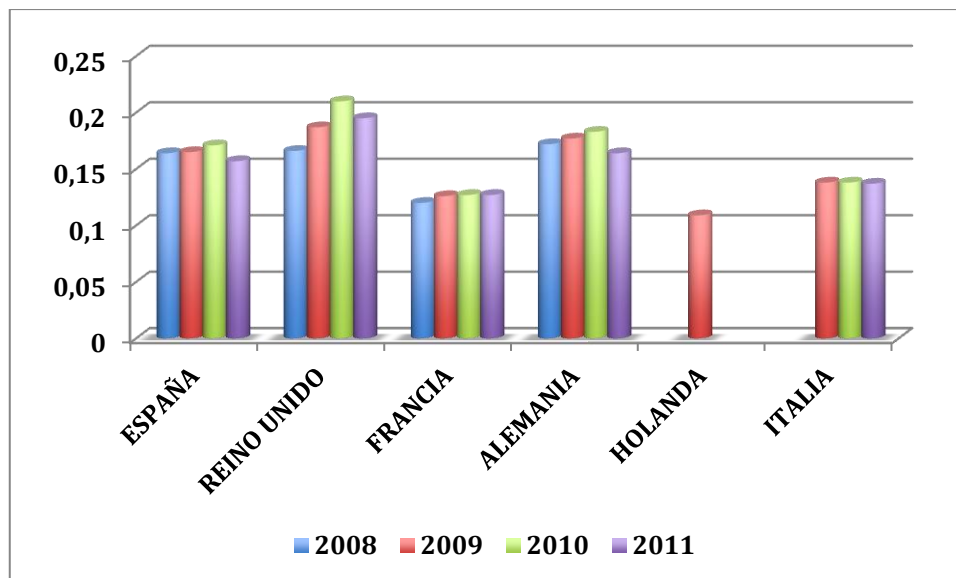


Fuente: EUCSIL (varios años) y elaboración propia.

Los resultados del ejercicio comparativo son muy claros: Entre los seis países de la muestra, España es el que tenía indicadores más bajos, solo cercanos a los de Francia. Por otro lado, exceptuando el caso del Reino Unido (y el de Holanda, país del que solo disponemos la información de un año), en todos se observa un cierto estancamiento o disminución del efecto redistributivo en los cuatro años contemplados.

Para intentar conocer algunas explicaciones que justifiquen el nivel y la evolución de los indicadores de redistribución RS, se puede acudir a la descomposición del mismo, a través de la separación del efecto causado por la progresividad y el peso de los tipos medios de los tributos estudiados. El gráfico 9 ofrece una información sobre el indicador de progresividad en el marco comparado. Para ello se emplea el índice de Kakwani, que refleja la diferencia entre el indicador de concentración de impuestos y el Gini de la distribución de la renta.

Gráfico 9: Indicadores de progresividad de IRPF y Cotizaciones en países de la UE
(Índice de Kakwani, varios años)



Fuente: EUCSIL varios años y elaboración propia

Según la información de EUCSIL, España es uno de los países con mayor nivel de progresividad de los seis incluidos en la comparación, en su mayor parte justificada por la incidencia del IRPF sobre la distribución de la renta. Las últimas reformas de este impuesto, analizadas en Onrubia y Picos (2012) a partir de los registros de declaraciones procedentes de la Agencia Tributaria, de 1998, 2002 y 2006, confirman la progresividad del impuesto, especialmente en los años de implantación de las respectivas reformas (1999, 2003 y 2007).¹⁰ Por otra parte, al intentar explicar los factores que más afectan al aumento de progresividad, se alude a los mínimos personales y familiares, así como a las reducciones por rendimientos de trabajo, por encima de la tarifa.¹¹ Desde el otro punto de vista, los factores que producen un efecto mas negativo sobre la progresividad según los datos del Panel del IRPF en España son la reducción de la base por la inversión en los fondos de pensiones y la deducción por doble imposición.

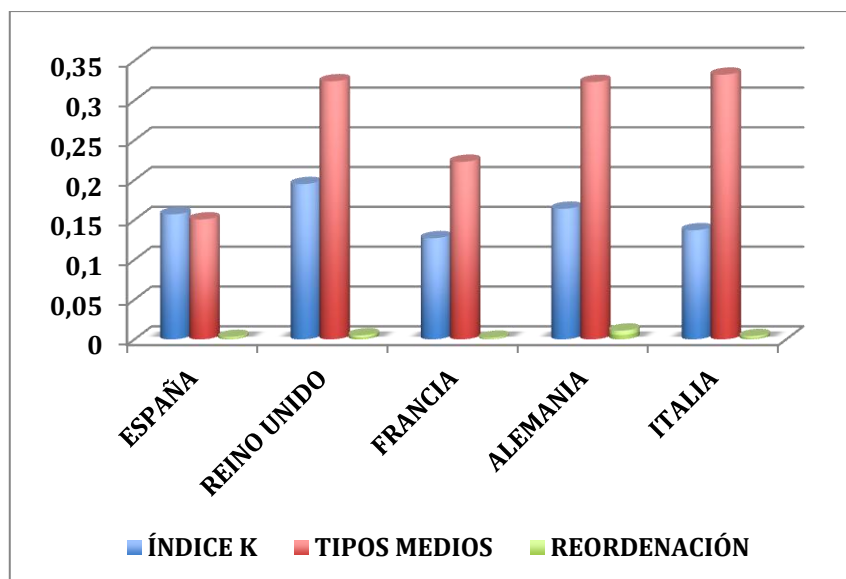
El segundo elemento que incide sobre el efecto redistributivo es la dimensión de los tipos medios. De algún modo, mientras el índice de Kakwani refleja la capacidad del sistema tributario que se analiza para hacer efectivo el principio de capacidad de pago, el tamaño de los tipos medios pone de manifiesto el alcance o el peso efectivo de los impuestos contemplados.

Los datos manejados expresan que la importancia de los tipos medios en el caso español es limitada y tiene un efecto similar al del indicador de progresividad. Como se puede comprobar en el gráfico 10, en el contexto comparado, a diferencia de otros países, España tiene el indicador que recoge el peso de los tipos medios en el efecto redistributivo generado por el IRPF y las Cotizaciones muy bajo. En la muestra de países recogida sólo Francia muestra indicadores similares a los españoles, aún cuando también en este caso, la Incidencia de los tipos medios es sensiblemente superior.

¹⁰ Los autores señalan que la progresividad aumenta en los años citados y luego tiende a disminuir, señalando como posible causa explicativa del desgaste, la no corrección de la rémora inflacionista

¹¹ En opinión de Cantó (2012) con la información de EUROMOD, la subida de los tipos de los últimos años (2010 y 2011) habrían provocado una cierta disminución de la progresividad, aunque, el importante aumento de los tipos medios ha implicado que el IRPF fuera el instrumento que más hizo aumentar el efecto redistributivo.

Gráfico 10: Descomposición del índice RS: Una comparación internacional



Fuente: EUCSIL, varios años y elaboración propia

Los resultados obtenidos son coincidente, por otro lado, con los obtenidos por Cantó (2012) en relación con el efecto redistributivo del IRPF en España, en donde se alude a la limitación de los tipos medios para explicar el reducido efecto redistributivo de impuesto y su tendencia decreciente.

6. Consideraciones finales

A partir de la información empleada se puede concluir que el sistema tributario español tiene una incidencia limitada y decreciente sobre la distribución de la renta, sobre todo si se toma en consideración la presencia de un significativo componente regresivo en los impuestos indirectos, que no han sido objeto de especial consideración en las secciones anteriores. En ese contexto, la defensa de la progresividad y del efecto redistributivo del IRPF en el momento actual se justifican sobre todo como un medio para compensar el componente regresivo de otros impuestos. Si, como parece sugerir el ICE, y así se refleja en las recomendaciones de las instituciones internacionales, se optara por fortalecer la imposición indirecta, reduciendo al mismo tiempo el peso del IRPF, las consecuencias distributivas serán con toda probabilidad negativas desde la perspectiva de la equidad del sistema.

Sin embargo, hay que recordar que en las sociedades europeas, a pesar de la crisis, se siguen manteniendo niveles de gasto público elevados para garantizar los servicios de bienestar, especialmente valorados por la población y núcleo central del estado de bienestar europeo y del significado de la cohesión social. Para mantenerlos, hacen falta recursos impositivos, aunque éstos puedan ser complementados con otros tipos de ingresos. Si se defiende el modelo europeo, eso implica mantener un nivel de presión fiscal elevado, con un peso importante de impuestos directos, para poder financiar los servicios públicos y garantizar estándares de igualdad, seguridad individual y bienestar que no existen en otras áreas del mundo, en donde el sector público tiene menos peso, la presión fiscal es más baja y se sustenta sobre los impuestos indirectos.

Los países con índices más bajos de desigualdad suelen disponer de impuestos directos potentes, en el marco de sistemas fiscales equilibrados. La existencia de un impuesto sobre la

renta personal efectivamente progresivo puede compensar los efectos regresivos que puedan generar los impuestos indirectos. Ello exige, en todo caso, mantener un cierto equilibrio en la tributación de las diferentes fuentes de renta, evitando un tratamiento de privilegio para las rentas de capital, tanto de carácter personal como societario.

La actual situación de crisis, está poniendo en cuestión, más que en otros momentos, el mantenimiento del modelo de bienestar europeo, especialmente en los países del sur. La creciente dificultad para recaudar impuestos y controlar el déficit parecen justificar la limitación de los servicios públicos hasta ahora garantizados y la privatización de una parte de los mismos. Aunque debe reconocerse la existencia de ineficiencias y mejoras potenciales en el suministro de los servicios públicos, si se defiende el modelo europeo, no se puede renunciar a su financiación a partir de un sistema fiscal eficiente, justo y con capacidad recaudatoria.

Un sistema fiscal eficiente y justo implica entre otros, los siguientes componentes: En primer lugar, la defensa del impuesto personal sobre la renta como el mejor exponente del significado de ciudadanía europea y del mantenimiento del principio de justicia y capacidad económica para el reparto de las cargas públicas; además, un impuesto de sociedades progresivamente armonizado y sometido al control de administraciones tributarias coordinadas; una imposición indirecta también armonizada y de aplicación general, cuya capacidad recaudatoria pueda emplearse para financiar los servicios públicos y que permita atender, cada vez más, objetivos medioambientales; la revisión de la imposición sobre la propiedad para que los sectores de rentas altas paguen de forma efectiva en función de su capacidad económica, y las cotizaciones sociales como expresión de una parte del salario diferido y mecanismo de financiación del sistema de pensiones basado en el criterio de reparto.

Adicionalmente, hay que reiterar una vez más que la lucha contra el fraude es un factor crucial de cierre de un sistema fiscal coherente, capaz de mejorar la distribución de la renta, lo que exige una administración tributaria eficiente y coordinada con otras, la aplicación estricta de las leyes penales a los defraudadores y una cultura y educación tributarias extendidas y aceptadas por los ciudadanos, que no se limite a enfatizar los grandes escándalos, sino que se oriente a explicar por qué una expresión como “¿con IVA o sin IVA?” no es sino la manifestación de un comportamiento fraudulento. La educación tributaria, en este sentido, no puede limitarse a incluir una asignatura en los planes de estudio de los niños, sino que es preciso difundir entre los padres y en general todos los ciudadanos, los criterios y valores que, en el ámbito tributario son imprescindibles para construir sociedades justas y con un elevado grado de cohesión social.

7. Bibliografía

CAMINADA, K.; GOUDSWAARD, K. y WANG, Ch. (2012): “Disentangling Income Inequality and the Redistributive Effect of Taxes and Transfers in 20 LIS Countries Over Time. Evidence from the LIS Data”. LIS Working Papers Series no. 581 (september). Luxembourg: LIS.

COOPER, D.H.; LUTZ, B.F. y PALUMBO, M.G. (2011): “Quantifying the Role of Federal and State Taxes in Mitigating Income Inequality” Public Policy Discussion Paper no. 11-7 (September). Federal Reserve Bank of Boston.

CANTÓ, O. (2012): “Los efectos redistributivos de las políticas públicas de carácter monetario: Un análisis de microsimulación con EUROMOD. En, Fundación Alternativas (2012): Primer Informe sobre la Desigualdad en España.

DEL PINO, Eloísa y RUBIO, M^a Josefa (eds.) (2013): Los Estados de Bienestar en la encrucijada - Políticas sociales en perspectiva comparada. Madrid: Tecnos.

DÍAZ CARO, C., ONRUBIA, J. y j. PÉREZ MAYO (2013): "Progresividad y redistribución por fuentes de renta en el IRPF dual" HPE N° 206

DÍAZ DE SARRALDE (2014): "El papel de la imposición directa en la financiación del estado de bienestar" En, RUIZ-HUERTA Et.al. (2014), PP. 165-180

DOERRENBURG, P. y PEICHL, A. (2012): "The Impact of Redistributive Policies on Inequality in OECD Countries". CGS Working Paper, vol. 3, no. 5. Cologne Graduate School in Management, Economics and Social Sciences (CGS) at University of Cologne. Köln: CGS.

DUNCAN, D. y SABIRIANOVA-PETER, K. (2008): "Tax Progressivity and Income Inequality", Andrew Young School of Policy Studies Research Paper Series no. 08-26 (june). Atlanta, Ga.: Georgia State University (Andrew Young School of Policy Studies). Accesible en internet:

FUNDACIÓN ALTERNATIVAS (2013): Primer Informe sobre la Desigualdad en España 2013. Madrid: Fundación Alternativas.

IMMERVOLL, H. y RICHARDSON, L. (2011): "Redistribution Policy and Inequality Reduction in OECD Countries: What Has Changed in Two Decades?", OECD Social, Employment and Migration Working Papers no. 122. OECD Publishing.

LAGARES et al (2014): Informe de la Comisión de Expertos sobre la reforma fiscal

MUSGRAVE, R.A., and T. THIN (1948), 'Income Tax Progression, 1929-48', Journal of Political Economy 56: 498-514.

OECD (2008): Growing unequal? Income distribution and Poverty in OECD Countries.

OECD (2011): Divided We Stand: Why Inequality Keeps Rising

OECD (2014): Society at a Glance (7º Informe).

OCDE (2014a): OECD.StatExtracts (database). URL: <http://stats.oecd.org/>

ONRUBIA, J. y F. PICOS (2013): "Desigualdad de la renta y redistribución a través del IRPF, 1999-2007" Revista de Economía Aplicada N° 63.

POTERBA, J.M. (2007): "Income inequality and income taxation". Journal of Policy Modelling, vol. 29, no. 4, pp. 623-633.

REYNOLDS, M.O. y SMOLENSKY, E. (1977): Public Expenditures, Taxes and the Redistribution of Income: The United States, 1950, 1961, 1970. New York: Academic Press.

ROINE, J.; VLACHOS, J. y WALDENSTRÖM, D. (2009): "The long-run determinants of inequality: What can we learn from top income data?", Journal of Public Economics, vol. 93, no. 7-8, pp. 974-988.

RUIZ-HUERTA, J.; AGÚNDEZ, A.; GARCIMARTÍN, C.; LÓPEZ, J. y RODRÍGUEZ, J. (2011): "Tendencias de reforma fiscal: hacia una fiscalidad europea". Fundación Alternativas: OPEX (Observatorio de Política Exterior española). Documento de Trabajo no. 62/2011.

RUIZ-HUERTA, J.; AYALA, L.; DÍAZ DE SARRALDE, S.; DÍAZ PULIDO, J.M.; GARCÍA DÍAZ, A.M.; GARCIMARTÍN, C.; HERRERO, A.; LOSCOS, J.; MARTÍNEZ, R.; TRÁNCHEZ, J.M. y VILLALTA, M. (2014): Estado de Bienestar y Sistemas Fiscales en Europa. Premio de Investigación del CES 2012. (pendiente de publicación).

SAEZ, E.; SLEMROD, J.A. y GIERTZ, S.H. (2012): "The Elasticity of Tax Income with respect to Marginal Tax Rates. A critical Survey" Journal of Economic Literature, Vol. 50, N° 1 2012.

VERBIST, G.; FÖRSTER, M. y VAALAVUO, M. (2012): "The Impact of Publicly Provided Services on the Distribution of Resources: Review of New Results and Methods", OECD Social, Employment and Migration Working Papers, no. 130 (january 10). Paris

WANG, C., and K. CAMINADA (2011), 'Disentangling Income Inequality and the Redistributive Effect of Social Transfers and Taxes in 36 LIS Countries', LIS Working Paper Series 567.

WANG, C., K. CAMINADA and K. GOUDSWAARD (2012), 'The redistributive effect of social transfer programs and taxes: a decomposition across countries', International Social Security Review 65(3): 27-48.



FUNDACIÓN FOESSA
FOMENTO DE ESTUDIOS SOCIALES
Y DE SOCIOLOGÍA APLICADA

