

Modelos de redistribución impositiva en la Unión Europea: ¿dónde se sitúa España?*

Tax redistribution models in the European Union: Where does Spain stand?

Julio López Laborda
Universidad de Zaragoza, Fedea y Equalitas

Jorge Onrubia
UCM-ICEI, Fedea y Equalitas

María del Carmen Rodado
Universidad Rey Juan Carlos y Equalitas

Resumen

Este trabajo trata de identificar los problemas que explican la limitada capacidad del sistema fiscal español para corregir la desigualdad de la renta, con especial atención a elementos como la suficiencia recaudatoria, la progresividad, el peso de la fiscalidad directa e indirecta y el diseño de los principales impuestos exigidos a los hogares. El análisis realizado parte de la identificación de modelos de redistribución fiscal dentro de la UE-28, tanto para el conjunto del sistema como para los principales bloques del tax mix. En el trabajo se presta una especial atención al papel desigualador jugado por la imposición indirecta, habitualmente no considerado en los análisis comparados. Se concluye que la posición de España en relación con otros países de la Unión Europea en cuanto a redistribución fiscal parece explicarse, sobre todo, por el menor tamaño de su fiscalidad directa. Finalmente, el trabajo ofrece algunas reflexiones sobre posibles reformas para fortalecer la capacidad redistributiva del sistema fiscal y su aportación de recursos a la financiación del gasto público.

Palabras clave: redistribución, progresividad, imposición directa, imposición indirecta, tax mix

Clasificación JEL: D31, D33, D63, H23, H24.

* Queremos agradecer la valiosa ayuda prestada por Fidel Picos Sánchez (Joint Research Centre (JRC), European Commission, Sevilla) en la obtención de resultados realizada con Euromod, así como las observaciones y sugerencias de dos evaluadores. Por supuesto, cualquier error que pueda existir en el trabajo es estrictamente imputable a los autores. Julio López Laborda agradece la financiación del Departamento de Ciencia, Universidad y Sociedad del Conocimiento del Gobierno de Aragón (proyecto S23_20R).

Abstract

The purpose of this paper is to identify the problems that explain the limited capacity of the Spanish tax system to correct income inequality, with special attention to elements such as revenue sufficiency, progressivity, the weight of direct and indirect taxation, and the tax design of the main figures levied on households. The analysis is based on the identification of tax redistribution models within the EU-28, both for the system as a whole and for the main components of the tax mix. Special attention is paid to the unequal role played by indirect taxation, which is not usually considered in comparative analyses. It concludes that Spain's position in relation to other European Union countries in terms of fiscal redistribution seems to be explained, above all, by the smaller size of its direct taxation. Finally, the paper offers some reflections on possible reforms to strengthen the redistributive capacity of the tax system and its contribution of resources to the financing of public spending.

Keywords: *redistribution, progressivity, direct taxation, indirect taxation, tax mix.*

1. Introducción

Desde hace bastante tiempo, España se sitúa entre los países con una mayor desigualdad de la renta de mercado, ocupando en 2017 la octava posición de los países integrantes de la Unión Europea a 28 (UE-28). Tras la intervención del sector público, los resultados en términos de desigualdad de la renta bruta (después de que los hogares hayan percibido prestaciones monetarias) y de la renta disponible (después de que los hogares contribuyan con los impuestos directos y cotizaciones sociales) no son mejores, ocupando, respectivamente, las posiciones séptima y sexta de la UE-28.

Este esbozo permite ver que la capacidad redistributiva de la actuación pública en España, en la acción combinada de las prestaciones monetarias de gasto público y de los impuestos directos (los recogidos habitualmente en los datos oficiales de Eurostat) se encuentra entre las menores de los países de la Unión Europea. A todo esto, debemos añadir que nuestro país presenta un problema de desequilibrio en sus cuentas públicas desde los inicios de la crisis financiera de 2008, sin que la brecha estructural entre gastos e ingresos públicos se haya reducido en etapas de recuperación y crecimiento.

Ante este escenario, y centrándonos en el ámbito de los ingresos públicos, en este trabajo tratamos de identificar los problemas que explican la limitada capacidad del sistema fiscal español para corregir la desigualdad de la renta, con especial atención a elementos como la suficiencia recaudatoria, la progresividad, el peso de la fiscalidad directa e indirecta y el diseño impositivo de las principales figuras exigidas a los hogares. El análisis realizado parte de la identificación de modelos de redistribución fiscal dentro de la UE-28, tanto para el conjunto del sistema como para los principales bloques del *tax mix*. En el trabajo prestamos una especial atención al papel desigualador jugado por la imposición indirecta, habitualmente no considerado en los análisis comparados.

En la medida en que la imposición sobre la renta personal constituye el principal instrumento de redistribución fiscal en todos los países, a mucha distancia del resto de

figuras de la imposición directa, el trabajo ofrece una panorámica para el impuesto sobre la renta español, el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF), en la que se muestra cómo ha evolucionado su efecto redistributivo a partir de los cambios experimentados por su progresividad y su tipo medio efectivo, desde la introducción de esta figura en nuestro sistema fiscal en 1979.

Además del análisis reseñado, el trabajo ofrece algunas recomendaciones orientadas a la corrección de los problemas identificados, advirtiendo de los riesgos para la desigualdad que pueden aparejar reformas fiscales que apuesten solo por una reestructuración del *tax mix* que aumente el peso de los impuestos indirectos.

El trabajo se estructura de la siguiente forma. Tras esta introducción, la segunda sección se ocupa del doble papel que desempeña la presión fiscal en relación con el estado del bienestar: además de representar una referencia de los ingresos fiscales que permiten financiar el nivel elegido de gasto público, en relación con los recursos disponibles en cada país, la presión fiscal permite establecer la dimensión de la redistribución fiscal que se desea alcanzar, dado el grado de progresividad del sistema. En la sección 3, después de mostrar los diferentes instrumentos utilizados por los gobiernos en la redistribución de la renta, se ofrece un panorama comparado de la actuación redistributiva en los países integrantes de la Unión Europea a través de prestaciones monetarias, impuestos directos y cotizaciones sociales. La sección 4 pone el foco del análisis redistributivo en la fiscalidad directa y en sus figuras (entre las que incluimos las cotizaciones sociales), identificando diferentes modelos redistributivos en la Unión Europea según la combinación del grado de progresividad y del nivel de gravamen efectivo. Esta sección también indaga en la relación entre la desigualdad de la renta y el efecto redistributivo de la fiscalidad directa. El efecto de la imposición indirecta sobre la desigualdad de la renta es analizado en la sección 5 para una selección de países, mostrando la existencia de modelos determinados por la combinación del grado de regresividad y del nivel de gravamen efectivo. En esta sección se incluyen, además, algunas consideraciones sobre la omisión habitual de la imposición indirecta en el análisis redistributivo de la intervención pública. La sección 6 se centra en el caso español, llevando a cabo un análisis más preciso y completo de los efectos redistributivos de la intervención pública a través de impuestos (directos e indirectos) y prestaciones (monetarias y en especie), y ofreciendo algunas reflexiones sobre posibles reformas del sistema fiscal para fortalecer su doble papel señalado más arriba. El trabajo termina con una síntesis de conclusiones.

2. La redistribución impositiva: progresividad y presión fiscal

2.1. La presión fiscal en la Unión Europea y en España

España tiene un problema de desequilibrio en sus cuentas públicas desde hace mucho tiempo: la existencia de una brecha estructural entre gastos e ingresos públicos que no ha dejado de crecer desde el año 2015 (-2,4% del PIB en 2015; -3,7% del

PIB en 2020; -3,1% del PIB en 2021), con unas previsiones para 2022 del -3,4% del PIB, próximo al 4% del PIB para el final del periodo 2022-2025, según la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF), que se sitúan aún bastante lejos del objetivo de equilibrio presupuestario estructural de medio plazo (MTO, por sus siglas en inglés) fijado por nuestro país en la actualización del Programa de Estabilidad remitido a la Comisión Europea (-0,4% del PIB)¹.

Esto significa que, al margen del impacto del ciclo económico, nuestras finanzas públicas sufren una insuficiencia permanente de ingresos públicos que, para los últimos años, puede estimarse en un importe superior a 40.000 millones de euros. Esta limitación de recursos es crucial tanto para el equilibrio de las cuentas públicas españolas como para la financiación de las políticas de gasto que conforman el estado del bienestar. Además, este persistente desequilibrio compromete el desempeño eficaz de la política fiscal en situaciones de crisis económica como la desencadenada por la pandemia de la COVID-19².

Para cerrar esta brecha estructural, hay que conocer cuál es el nivel de servicios y, por lo tanto, de gasto, que la sociedad desea y ajustar los ingresos para garantizarlos. Las preferencias reveladas por la sociedad a través de los presupuestos aprobados parecen mostrar que son necesarios más ingresos impositivos, además de racionalizar (que no necesariamente recortar) los gastos públicos. Aunque siempre es deseable conseguir mejores resultados en relación con la eficiencia del gasto público, la experiencia comparada muestra que los márgenes presupuestarios derivados de estas mejoras difícilmente pueden cubrir la totalidad de la brecha estructural. En consecuencia, esto sitúa a la economía española ante una necesaria elevación de la recaudación fiscal. Puesto que la presión fiscal recoge la proporción de los recursos generados por un país en un año (PIB a precios de mercado) que se detraen coactivamente mediante la aplicación de las diferentes figuras que componen el sistema fiscal, incluidas las cotizaciones sociales, el incremento de recaudación se traduciría, razonablemente, en un incremento de la presión fiscal. Parece poco realista pensar que la cobertura de las necesidades de gasto demandadas por la sociedad española, no demasiado alejadas de las de los países más desarrollados de la Unión Europea, pudiera conseguirse con un nivel de presión fiscal significativamente inferior al existente en esos Estados.

La Figura 1 muestra las diferencias de presión fiscal existentes entre España y el resto de países de la Unión Europea³ (UE-28), así como para la eurozona. Como puede verse, la presión fiscal de España se situó en 2017 a 5,0 puntos de la media de la Unión Europea y a 6,3 puntos de la eurozona. Aunque, por razones de homogeneidad con el resto de datos utilizados en el trabajo, esta comparación

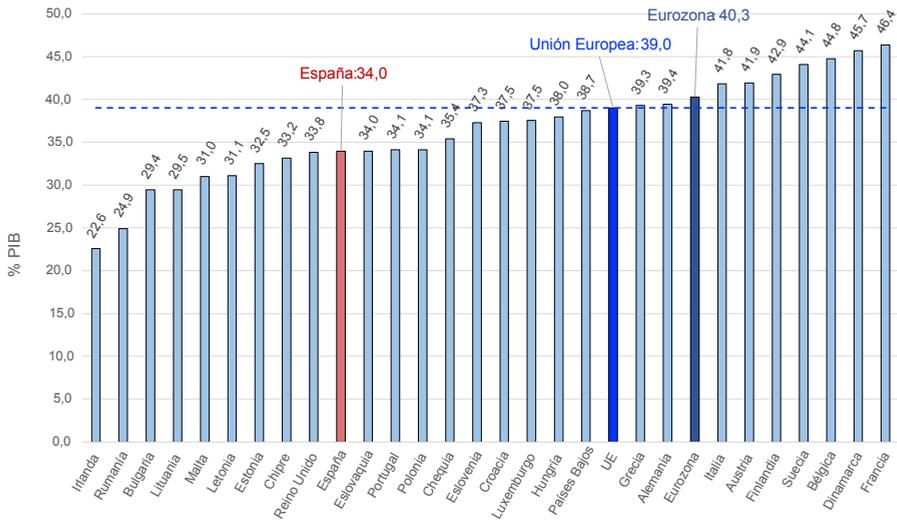
¹ Datos procedentes de Comisión Europea (2021), de Gobierno de España (2022) y de AIReF (2022).

² Como advertía el Banco de España (2021) en el Informe Anual de 2020, «la posición inicial de las finanzas públicas, caracterizada por un elevado endeudamiento y déficit estructural, ha condicionado la capacidad de reacción de la política económica durante la crisis y ha provocado que su impacto genere un aumento significativo de la vulnerabilidad de nuestra economía».

³ Las referencias que se realizan en este documento, salvo mención expresa, deben entenderse hechas a los 28 Estados miembros de la Unión Europea, es decir, en el momento anterior a la salida del Reino Unido.

hace referencia al año 2017, las diferencias se mantienen prácticamente iguales en 2019, último año con datos definitivos (una presión fiscal del 35,4% en España, frente a unas medias respectivas en la Unión Europea y la eurozona de 41,0% y 41,4% del PIB). En términos de recaudación, esas diferencias de presión fiscal representan entre 70.000 y 75.000 millones de euros.

FIGURA 1
PRESIÓN FISCAL EN LA UE-28 Y EN LA EUROZONA (2017)



FUENTE: Elaboración propia a partir de datos de Eurostat.

2.2. La presión fiscal y la dimensión de la redistribución impositiva

Además de representar una referencia de los ingresos fiscales que permiten financiar el nivel elegido de gasto público, en relación con los recursos disponibles en cada país, la presión fiscal permite establecer la dimensión de la redistribución fiscal que se desea alcanzar, para un grado de progresividad del sistema dado. La capacidad redistributiva (o efecto redistributivo) de un impuesto refleja cómo cambia la desigualdad en la distribución de la renta como consecuencia de la intervención pública a través de ese tributo. Este efecto se suele medir con el índice de Reynolds-Smolensky (Π^{RS}), que recoge la diferencia entre la desigualdad antes y después de la aplicación del impuesto. En este tipo de análisis, la desigualdad se mide habitualmente con el denominado índice de Gini, que toma valores entre 0 (máxima igualdad) y 1 (máxima desigualdad).

De acuerdo con la descomposición propuesta por Kakwani (1977), el efecto redistributivo puede explicarse como la combinación del grado de progresividad

(o regresividad) del impuesto y un índice de su capacidad recaudatoria efectiva, expresado en términos de tipo medio efectivo, $TME/(1-TME)$, siendo TME el cociente entre la recaudación total proporcionada por el impuesto y la suma total de las rentas de los contribuyentes. La progresividad se mide por la diferencia entre el índice de concentración con el que se reparten las cuotas impositivas a lo largo de la distribución de renta y la desigualdad de esta antes de aplicar el impuesto (índice de Kakwani, Π^K):⁴

$$\Pi^{RS} = \Pi^K \cdot \frac{TME}{(1-TME)} - R$$

Esta misma descomposición puede aplicarse para calcular el efecto redistributivo de diversas agrupaciones de impuestos: por ejemplo, impuestos directos, impuestos directos y cotizaciones sociales, impuestos indirectos, o para el conjunto de las figuras del sistema fiscal exigidas a los miembros de los hogares. Los mismos índices –y una descomposición similar a la anterior– pueden emplearse para examinar el efecto redistributivo de las prestaciones, monetarias o en especie.

En este trabajo, salvo mención expresa, consideramos el hogar como unidad de análisis, correspondiendo sus pagos fiscales a los realizados por todos sus miembros en los impuestos considerados. Para el cálculo de los índices de desigualdad se aplica a la renta del hogar la escala de equivalencia de la OCDE modificada, que tiene en cuenta el tamaño y la composición del hogar, asignando un valor 1 al primer adulto, 0,5 al resto de adultos y 0,3 a los menores de 14 años.

3. La actuación redistributiva de los Estados miembros de la Unión Europea

3.1. De la renta de mercado a la renta disponible

El sector público corrige, a través de los programas de gasto público y del sistema fiscal, la desigualdad con la que se distribuye la renta que obtienen los hogares al ofrecer estos en el mercado sus factores productivos (renta de mercado o renta primaria). En una secuencia habitual, la renta de mercado se ve incrementada por las prestaciones monetarias recibidas desde el presupuesto público, dando lugar al concepto de renta bruta. Esta magnitud permite a los hogares afrontar sus obligaciones fiscales. Por regla general, los trabajos que analizan el impacto distributivo del sistema fiscal suelen limitarse a las figuras que integran la fiscalidad directa: el impuesto sobre la renta personal (en España, el IRPF), algún impuesto patrimonial (sobre la propiedad inmue-

⁴ La concentración de las cuotas impositivas se mide calculando el índice de Gini de las cuotas, pero manteniendo la posición original de los contribuyentes en la distribución de renta antes de impuestos. La existencia de posibles efectos de reordenación entre contribuyentes se captura con el término R que aparece en la descomposición.

ble, el patrimonio, o sobre las transmisiones de riqueza); y las cotizaciones sociales exigidas a los trabajadores por cuenta ajena y a los empresarios y profesionales autónomos. Con la detracción de estos pagos de la renta bruta se llega al concepto de renta disponible, magnitud utilizada habitualmente para realizar comparaciones de desigualdad de la renta entre países.

Sin embargo, existen importantes elementos de la intervención pública con relevantes implicaciones distributivas que no suelen tenerse en cuenta en este tránsito de la renta de mercado a la renta disponible. En el terreno de la fiscalidad, esto sucede con los impuestos indirectos, tanto los que gravan el consumo general (en la Unión Europea, el IVA), como los que gravan consumos específicos (principalmente, el consumo de hidrocarburos, de tabaco, de bebidas alcohólicas o de electricidad). La principal explicación de esta ausencia se encuentra en el procedimiento seguido para su recaudación, basado en la repercusión en los precios de las transacciones que conforman la cadena de valor añadido o en alguna de ellas, lo que impide contar con información estadística directa de los pagos realizados por los hogares.

A pesar de ello, la aplicación de técnicas de simulación y de fusión estadística entre encuestas de ingresos (como la EU-SILC de Eurostat) y de presupuestos familiares permiten estimar, con una cierta complejidad, las cuotas de los impuestos indirectos anuales pagadas por los hogares.⁵ Su incorporación al análisis distributivo es relevante, pues, como veremos más adelante, el carácter regresivo de estos impuestos conduce a que aumente el nivel de desigualdad alcanzado tras la aplicación previa de la fiscalidad directa. Las cotizaciones sociales empresariales son otra figura que no suele incluirse en el análisis distributivo, lo mismo que el impuesto sobre sociedades. En ambos casos, la explicación suele encontrarse en las discusiones abiertas acerca de los criterios de incidencia y la complejidad para determinar la imputación de los pagos impositivos a los hogares.⁶ Finalmente, hay que advertir que la acción redistributiva del gasto público no se limita a las prestaciones monetarias, pues programas mayoritariamente provistos mediante gasto en especie, como es el caso del gasto en sanidad, educación, atención social o vivienda, pilares todos ellos del Estado del bienestar, constituyen un importante instrumento de redistribución de la renta. En este caso, la complejidad para imputar de forma individualizada el consumo de estos bienes y servicios públicos explica su habitual omisión del análisis distributivo. No obstante, existen trabajos que, tanto de forma puntual

⁵ Sobre estas técnicas de simulación y de fusión estadística para incorporar la imposición indirecta al análisis distributivo pueden verse, entre otros, Decoster *et al.* (2010) y López-Laborda *et al.* (2016, 2021a).

⁶ Recientemente, Saez y Zucman (2019) han defendido de manera convincente la imputación íntegra de las cotizaciones sociales empresariales a los asalariados y el impuesto sobre sociedades, a los propietarios de las acciones, si el objetivo es conocer el efecto igualador o desigualador de los impuestos para la distribución actual de la renta. Esta propuesta ha sido aplicada para España en López-Laborda *et al.* (2021b), donde se ofrece un análisis prácticamente completo del impacto distributivo del sistema fiscal español, incorporando, además de las principales figuras de la imposición personal directa e indirecta, el impuesto sobre sociedades y las cotizaciones sociales tanto a cargo de empleados y autónomos como las pagadas por las empresas. En la sección 6 se presentan algunos resultados obtenidos en el trabajo citado.

como regular, incorporan al análisis distributivo algunas de estas categorías de gasto, principalmente, la sanidad y la educación⁷.

Existe un amplio acuerdo en que la redistribución operada por el sector público debe realizarse, fundamentalmente, a través del gasto público, para reducir los costes para la economía (costes de eficiencia) que podrían derivarse de la utilización de impuestos progresivos⁸; y que lo relevante es el efecto redistributivo agregado de la intervención pública, con impuestos y prestaciones. También es cierto que, en algunos casos, puede ser borrosa la línea divisoria entre una medida adoptada por la vía del gasto o de los ingresos (por ejemplo, una prestación directa a los hogares o un beneficio fiscal).

Pero lo anterior no equivale a decir que deba desaparecer cualquier contribución de los impuestos a la función redistributiva. Entre otras razones, primero, porque los costes de eficiencia de los impuestos progresivos pueden no ser tan elevados como habitualmente se sugiere⁹. Además, porque un sistema fiscal progresivo favorece la confianza en las instituciones y la cohesión social y limita la concentración del poder político derivada de la concentración del poder económico.

En el caso español, finalmente, porque la Constitución establece en su artículo 31.1 que «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». Como aclara el Tribunal Constitucional (s. 27/1981, de 20 de julio), «lo que no puede soslayarse es que el legislador constituyente ha dejado bien claro que el sistema justo que se proclama no puede separarse, en ningún caso, del principio de progresividad ni del principio de igualdad. Es por ello -porque la igualdad que aquí se reclama va íntimamente enlazada al concepto de capacidad económica y al principio de progresividad- por lo que no puede ser, a estos efectos, simplemente reconducida a los términos del art. 14 de la Constitución: una cierta desigualdad cualitativa es indispensable para entender cumplido este principio. Precisamente, la que se realiza mediante la progresividad global del sistema tributario en que alienta la aspiración a la redistribución de la renta».

3.2. La combinación de prestaciones, impuestos directos y cotizaciones sociales en la corrección de la desigualdad

Veamos qué importancia tienen los impuestos y las prestaciones en la capacidad redistributiva de los países de la Unión Europea. Considerando solamen-

⁷ Para España, en López-Laborda *et al.* (2021b) se imputa a los hogares el gasto en sanidad y educación, por diferentes categorías de cobertura, para los ejercicios 2017 y 2018. Otro estudio reciente para España, para estas mismas políticas de gasto, es el de Goerlich (2016).

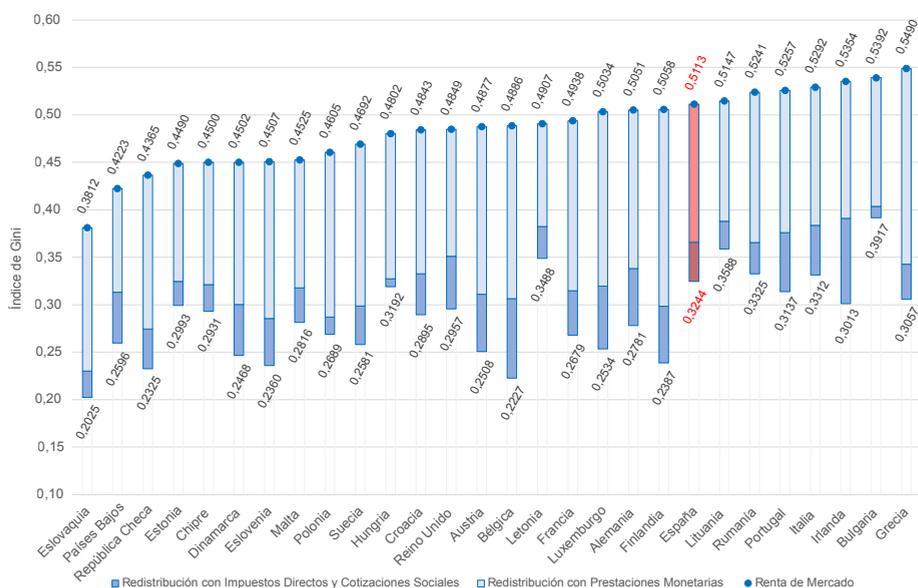
⁸ Véase Causa y Hermansen (2017).

⁹ Véase Saez *et al.* (2012).

te los impuestos directos y las cotizaciones sociales a cargo de los trabajadores y autónomos, en la UE-28, la redistribución fiscal representaba en 2017, en media, un 22% del total, correspondiendo el 78% restante a la redistribución mediante prestaciones monetarias. No obstante, como puede verse en la Figura 2, existen diferencias notables entre países, desde el 5% de Hungría hasta el 38% de Irlanda. Para España, el peso de la imposición directa y las cotizaciones sociales a cargo de trabajadores y autónomos en la redistribución se sitúa muy cerca de la media, representando un 22,2% de la corrección total de la desigualdad en la distribución de la renta de mercado. Junto con el mencionado caso de Irlanda, esta redistribución fiscal supera el 25% en Austria, Dinamarca, Alemania, Luxemburgo, Italia, Reino Unido y Portugal, y el 30% en Bélgica y Países Bajos. En todos estos países, salvo el último, el grado de redistribución de la renta que se alcanza con impuestos y prestaciones monetarias es superior a la media (19,9 puntos de corrección del índice de Gini de la renta de mercado).

Como puede apreciarse, España se sitúa entre los países con una mayor desigualdad de la renta de mercado, pero también de la renta bruta (es decir, después de prestaciones monetarias) y disponible (después de prestaciones, impuestos directos y cotizaciones sociales).

FIGURA 2
REDISTRIBUCIÓN CON PRESTACIONES MONETARIAS E IMPUESTOS
DIRECTOS Y COTIZACIONES SOCIALES EN LA UE- 28 (2017)



FUENTE: Elaboración propia a partir de datos de Euromod.

Otro resultado interesante que se obtiene de esta figura es la elevada correlación existente entre los países que hacen un mayor esfuerzo redistributivo, identificado con puntos de corrección del índice de Gini que mide la desigualdad de la renta de mercado (es decir, con valores del índice de Reynolds-Smolensky), y aquellos países que muestran una mayor eficacia en esta corrección, al reducir en mayor proporción dicha desigualdad (cociente entre el índice de Reynolds-Smolensky y el que mide la desigualdad de la renta de mercado).

4. La redistribución con impuestos directos y cotizaciones sociales en la Unión Europea a 28 y en España

4.1. Capacidad redistributiva: progresividad y tipo medio efectivo

Tras revisar cómo reparten los países de la Unión Europea a 28 su acción redistributiva entre la fiscalidad y las prestaciones monetarias de gasto público, ahora nos centramos en ver cómo consiguen esos países corregir la desigualdad de la renta mediante la imposición directa y las cotizaciones sociales de trabajadores y autónomos (para simplificar, hablamos de «fiscalidad directa»). Partiendo de la descomposición del efecto redistributivo, anteriormente presentada, podemos identificar todas las combinaciones de progresividad y tipo medio efectivo con las que puede lograrse una misma corrección de la desigualdad de la renta bruta (resultante de añadir a la renta de mercado las prestaciones monetarias). El resultado es el mapa de curvas de «isorredistribución» que mostramos en la Figura 3. La ubicación de cada país en ese mapa nos permite identificar diferentes modelos o «estilos redistributivos» de la fiscalidad directa en la Unión Europea, caracterizados por la mayor o menor intensidad con la que se combinan progresividad y nivel de gravamen para alcanzar los respectivos niveles de redistribución¹⁰.

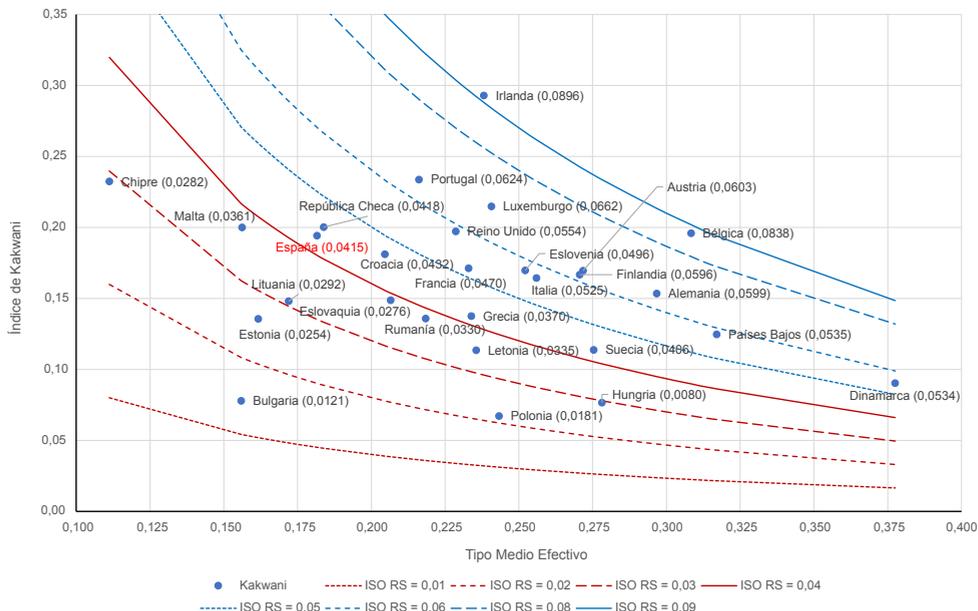
El efecto redistributivo de la fiscalidad directa en España se sitúa por debajo de la media europea, en niveles similares a los de la República Checa, Croacia, Grecia o Suecia, todos ellos con correcciones de la desigualdad entre 4 y 5 puntos porcentuales del índice de Gini. Con niveles de redistribución superiores se sitúan diferentes grupos de países. Así, con una corrección de la desigualdad de entre 5 y 6 puntos encontramos a Francia, Eslovenia, Italia, Dinamarca, Países Bajos y Reino Unido; con una corrección entre 6 y 7 puntos aparecen Finlandia, Alemania, Austria, Portugal y Luxemburgo; alcanzando los esfuerzos redistributivos superiores, por encima de 8 puntos, Bélgica e Irlanda, este último país con una reducción de la desigualdad de prácticamente 9 puntos. Por debajo del grupo en el que se sitúa

¹⁰ En la figura, los valores de la redistribución indicados para cada país corresponden al cómputo del índice de Reynolds-Smolensky, es decir, a la diferencia entre los índices de Gini de la renta bruta antes y después de impuestos, mientras que las líneas de isorredistribución se han obtenido directamente de la combinación de los índices de Kakwani y de los tipos medios efectivos netos, sin considerar el posible efecto de reordenación ocasionado por la aplicación de estas figuras impositivas en cada país.

España, hallamos exclusivamente a países que se integraron en la Unión Europea tras las ampliaciones de 2004 y 2008, con correcciones de la desigualdad inferiores a 4 puntos del índice de Gini de la renta bruta, destacando en las posiciones inferiores, de mayor a menor corrección, Polonia, Bulgaria y Hungría, este último país con un efecto redistributivo inferior a un punto.

España obtiene su efecto redistributivo con una progresividad elevada, superior a la media, pero con un tipo medio efectivo claramente inferior. Si observamos los países con una redistribución de la fiscalidad directa por encima de la media, podemos diferenciar tres «estilos redistributivos» bien definidos. Por un lado, tres países centran el esfuerzo redistributivo en una progresividad de la fiscalidad directa por encima de la media, con la que compensan unos tipos medios efectivos inferiores a la media: Francia, Reino Unido y Portugal; por el contrario, otros tres países, Dinamarca, Países Bajos y Alemania, optan por la combinación opuesta, consiguiendo sus niveles redistributivos elevados con tipos medios superiores a la media, pero con una progresividad inferior a la media. Finalmente, identificamos un tercer grupo de países, Eslovenia, Italia, Finlandia, Austria, Luxemburgo, Bélgica e Irlanda, que alcanzan unos altos niveles de redistribución fiscal con tipos medios y progresividad en ambos casos superiores a la media de los países de la UE-28.

FIGURA 3
IMPUESTOS DIRECTOS Y COTIZACIONES SOCIALES EN LA UE-28 (2017):
REDISTRIBUCIÓN, PROGRESIVIDAD Y TIPO MEDIO EFECTIVO



FUENTE: Elaboración propia a partir de datos de Euromod.

Estas agrupaciones de países, como se ha dicho, son consecuencia del nivel de redistribución conseguido y de la forma que tienen los países de alcanzarlo, combinando el grado de progresividad y el tipo medio efectivo de sus figuras impositivas consideradas. Las diferencias entre grupos y países que reflejan los resultados mostrados sugieren la conveniencia de una investigación sobre los factores determinantes de las mismas, tanto de índole socioeconómica como institucional, incluyendo, por supuesto, las particularidades del diseño impositivo.

4.2. *El efecto distributivo de las cotizaciones sociales de trabajadores y autónomos*

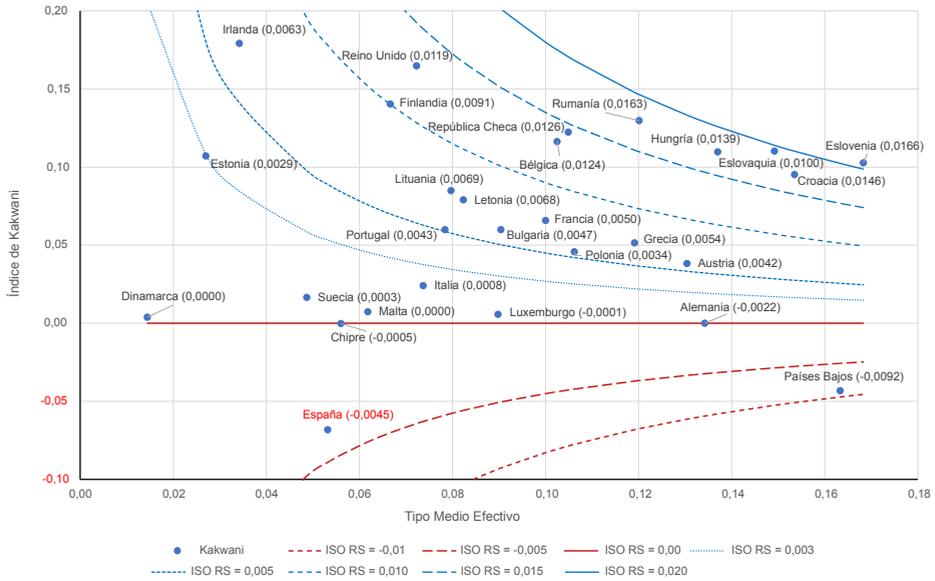
En relación con la capacidad redistributiva de la fiscalidad directa, resulta interesante diferenciar la aportación de los impuestos directos (como dijimos, fundamentalmente, el impuesto sobre la renta personal y algunos impuestos patrimoniales menores) de la que procede de las cotizaciones sociales a cargo de trabajadores y autónomos (sin tener en cuenta las cuotas a cargo de los empresarios). La Figura 4 recoge el mapa de isoredistribución de las cotizaciones sociales para los Estados miembros de la UE-28, de igual forma que se hacía en la figura anterior para el conjunto de la fiscalidad directa. Cuando nos fijamos en las cuotas de trabajadores y autónomos, en algunos países (Alemania, Países Bajos y España), estas se comportan regresivamente, aunque de forma muy ligera, con índices de Kakwani inferiores a un punto. Después encontramos un grupo de países (integrado por Chipre, Luxemburgo, Malta, Dinamarca, Suecia e Italia) donde las cotizaciones son prácticamente proporcionales¹¹. Para el resto de países integrantes de la UE-28, este componente de las cotizaciones sociales es progresivo, aunque solamente Estonia, Finlandia, Bélgica, República Checa, Rumanía, Hungría, Eslovaquia, Eslovenia, Reino Unido e Irlanda presentan valores del índice de Kakwani superiores a 10 puntos, alcanzando los máximos valores estos dos últimos (16,5 y 17,9 puntos, respectivamente).

No obstante, hay que señalar que, a pesar de este carácter progresivo, el impacto en la corrección de la desigualdad es bastante moderado, con valores de los índices de Reynolds-Smolensky inferiores a 1 punto, salvo en los casos de Reino Unido, República Checa, Bélgica, Rumanía, Hungría, Eslovaquia y Eslovenia, este último país con la máxima aportación a la corrección de la desigualdad (1,66 puntos). Para los países que presentan cotizaciones sociales regresivas, el impacto en la redistribución negativa no es muy alto: 0,22 puntos en Alemania, 0,45 puntos en España y 0,9 en Países Bajos. En el caso de España, la desigualación generada representa un 10% del esfuerzo redistributivo de los impuestos directos (que alcanza 4,4 puntos de Gini), mientras que para Alemania se limita al 4,1% de la

¹¹ En Dinamarca, el peso de estas cotizaciones sociales en la presión fiscal es inferior a 1 punto porcentual, lo que se explica porque, desde 2006, la financiación del componente obligatorio del sistema de pensiones público se hace a través del impuesto sobre la renta personal.

redistribución con impuestos directos (de 5,3 puntos de Gini). En Países Bajos, este aumento de la desigualdad se eleva hasta el 17,4%, debido al elevado tipo medio efectivo que presentan allí estas cotizaciones, 16,3%, frente al 13,4% de Alemania y el 5,3% de España.

FIGURA 4
COTIZACIONES SOCIALES EN LA UE-28 (2017): REDISTRIBUCIÓN, PROGRESIVIDAD Y TIPO MEDIO EFECTIVO



FUENTE: Elaboración propia a partir de datos de Euromod.

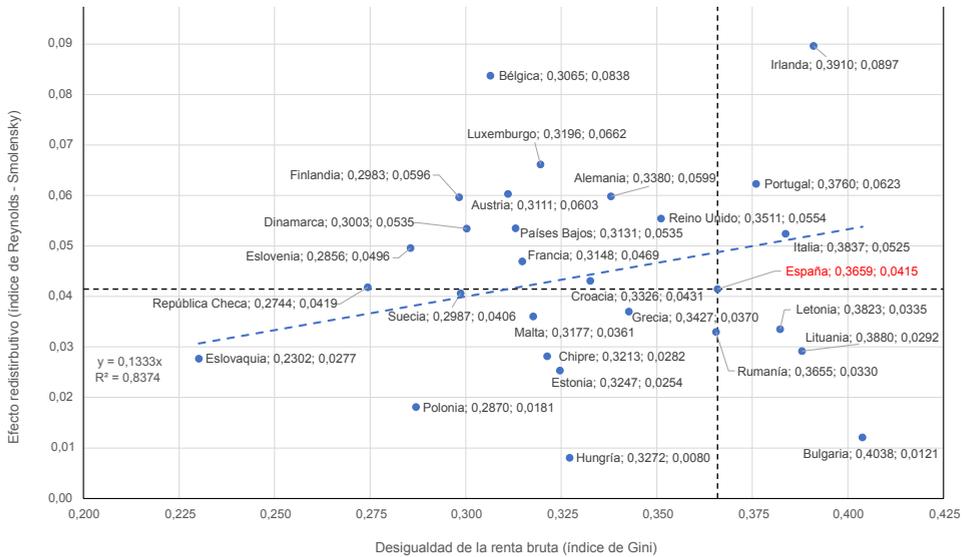
4.3. La relación entre la desigualdad de la renta bruta y el efecto redistributivo de la fiscalidad directa

La Figura 5 muestra una perspectiva complementaria a la Figura 3 anterior, relacionando para cada país su esfuerzo redistributivo con la desigualdad de la renta bruta previa a la aplicación de las figuras integrantes de la fiscalidad directa consideradas en el análisis. Los datos disponibles de Euromod para la Unión Europea a 28 muestran la existencia de una relación positiva y significativa entre la desigualdad de la renta bruta y el efecto redistributivo de la fiscalidad directa, en línea con la hipótesis de Meltzer y Richard (1981)¹².

¹² La relación lineal (sin constante) entre el índice de Reynolds-Smolensky de la fiscalidad directa y el índice de Gini de la renta bruta, para los 28 países que integraban la Unión Europea en 2017, presenta un R² de 0,8374, con un coeficiente positivo de 0,1333 y un valor de la t de Student de 11,79. También existe una relación positiva y significativa entre el efecto redistributivo de la fiscalidad directa y las prestaciones monetarias, por un lado y la desigualdad de la renta de mercado, por otro.

Volvemos a observar en esta figura que España está entre los países que presentan una desigualdad de la renta bruta más elevada. De nuevo, tomando como referencia nuestro país, resulta llamativo ver cómo, con la excepción de Suecia y Grecia, todos los países que presentan esfuerzos redistributivos menores se incorporaron a la Unión Europea a partir de 2004, tras su ampliación al Este, y de ellos, solamente Letonia, Lituania y Bulgaria parten con mayores niveles de desigualdad de la renta bruta. El resto de países que presentan una mayor desigualdad de la renta bruta (Italia, Portugal e Irlanda) supera significativamente a España en esfuerzo redistributivo.

FIGURA 5
DESIGUALDAD DE LA RENTA BRUTA Y EFECTOS REDISTRIBUTIVOS DE LOS IMPUESTOS DIRECTOS Y COTIZACIONES SOCIALES EN LA UE-28 (2017)



FUENTE: Elaboración propia a partir de datos de Euromod.

5. El comportamiento distributivo de la imposición indirecta

5.1. El efecto desigualador de la imposición indirecta: regresividad y tipo medio efectivo

La regresividad de los impuestos indirectos, medida en relación con la renta, es un resultado habitualmente contrastado en la literatura empírica¹³. Efectivamente, cuando observamos el reparto de la carga de sus figuras más representati-

¹³ Para una selección de países de la Unión Europea, pueden verse Blasco *et al.* (2020, 2021) y Decoster *et al.* (2021).

vas (IVA, impuestos sobre consumos específicos de hidrocarburos, tabaco, bebidas alcohólicas o electricidad), los resultados muestran que los tipos medios soportados por los hogares son decrecientes con su renta. Esto se debe a que la proporción de renta destinada al consumo disminuye al aumentar esta. Este efecto se ve compensado, pero solo en parte, por el impacto que tiene la aplicación de tipos reducidos y exenciones (especialmente, en el IVA), justificada generalmente por la necesidad de reducir el gravamen efectivo de los consumidores con menor capacidad económica. Además, otro hecho habitual a tener en cuenta es que el peso en la cesta de consumo de los bienes y servicios sujetos a esos tipos reducidos no varía a lo largo de la distribución de la renta tanto como podría esperarse¹⁴.

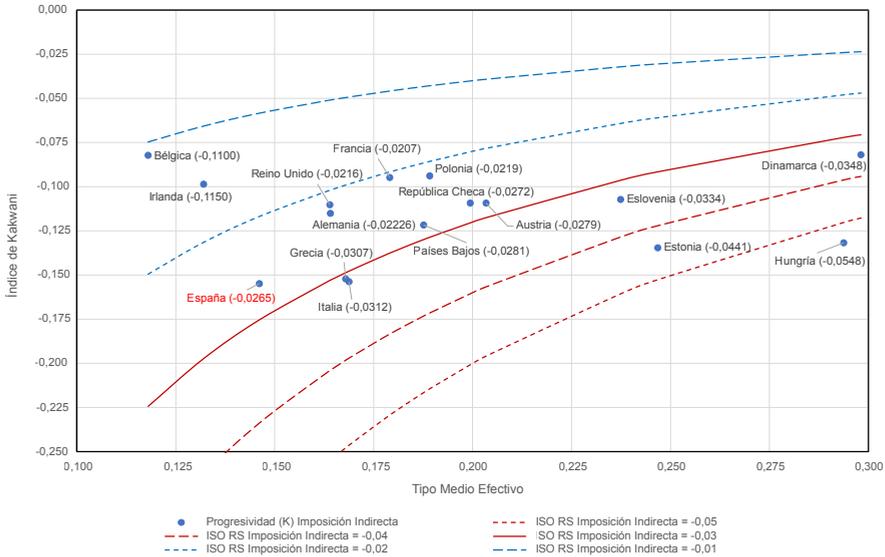
De igual forma que hemos hecho para la fiscalidad directa, la Figura 6 dibuja las curvas de isorredistribución para la imposición indirecta y aporta información sobre qué factores explican la intensidad de la desigualación generada por esos impuestos. En este mapa podemos ver que el efecto redistributivo negativo de la imposición indirecta en España no es muy distinto del de países como Alemania, Francia, Países Bajos, Reino Unido, República Checa, Austria o Polonia, y menor que el de Italia, Eslovenia o Dinamarca. Las diferencias en este efecto se deben, principalmente, a la disparidad en los tipos medios efectivos, es decir, en el peso de las cuotas pagadas en la renta de los hogares¹⁵. Las diferencias en el grado de regresividad entre países no son demasiado amplias, situándose los índices de Kakwani en una horquilla con valores entre -0,075 y -0,16.

España es el país, de los considerados en el análisis, que presenta la mayor regresividad de la imposición indirecta, si bien la desigualación generada por estos impuestos se ve bastante amortiguada por su bajo tipo medio, el tercero más reducido, tras Bélgica e Irlanda. La imposición indirecta de estos dos países es también la menos regresiva de la muestra considerada, lo que hace que sea también la menos desigualadora.

¹⁴ Para España, véase López Laborda *et al.* (2018) y para Francia, Blasco *et al.* (2021). Decoster *et al.* (2010) obtienen resultados similares para Bélgica, Grecia, Hungría, Irlanda y Reino Unido. Las referencias que, en ocasiones, se hacen a la proporcionalidad, incluso a la ligera progresividad, de los impuestos indirectos suelen corresponder a estudios que relacionan su carga con el gasto en consumo de los hogares, en lugar de hacerlo con el total de la renta (véase Thomas, 2020), al entender que es un enfoque más apropiado si se quiere medir el impacto de esos impuestos en la renta de una persona a lo largo de su vida, y no en un año determinado. No obstante, los trabajos que realizan estimaciones del efecto redistributivo desde una perspectiva de ciclo vital siguen encontrando un comportamiento regresivo en el IVA, aunque menor que en los análisis que adoptan una perspectiva anual (véase Levell *et al.*, 2015, para Reino Unido; y para Francia, Georges-Kot, 2015).

¹⁵ En concreto, consideramos que las cuotas pagadas por impuestos indirectos minoran la renta disponible neta de impuestos directos y cotizaciones sociales. Esta forma secuencial de aplicación, primero, de las prestaciones monetarias, incrementando la renta de mercado, segundo, de la fiscalidad directa y, finalmente, de la imposición indirecta, permite agregar de forma aditiva, sin ningún tipo de ponderaciones, los correspondientes efectos redistributivos contemplados. Sobre la consistencia de esta agregación puede verse Lambert (2001: cap. 11).

FIGURA 6
IMPUESTOS INDIRECTOS: EFECTO REDISTRIBUTIVO NEGATIVO, PROGRESIVIDAD Y TIPO MEDIO EFECTIVO. SELECCIÓN DE PAÍSES DE LA UE-28



FUENTE: Elaboración propia a partir de datos de Blasco *et al.* (2020, 2021) y Decoster *et al.* (2010).

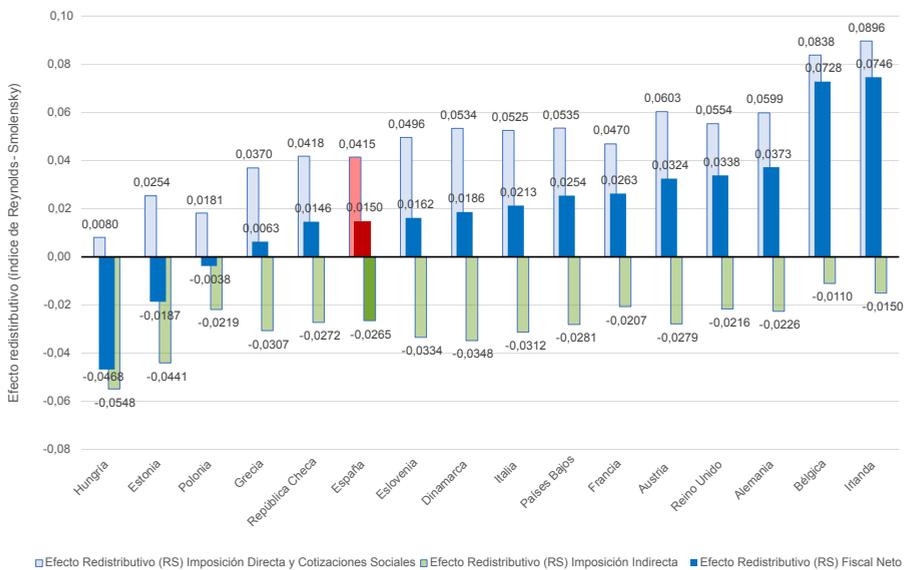
5.2. La relevancia del efecto desigualador de la imposición indirecta en la medida del efecto redistributivo de la fiscalidad

Como hemos advertido, es habitual identificar el efecto redistributivo de la fiscalidad con el calculado solamente para la imposición directa y las cotizaciones sociales pagadas por trabajadores y autónomos, sin tener en cuenta la imposición indirecta. Sin embargo, tal y como hemos expuesto, la regresividad de la fiscalidad indirecta introduce un efecto desigualador no desdeñable, lo que debería obligarnos a incorporarlo a los análisis, con el objetivo de cuantificar adecuadamente el efecto redistributivo neto de la fiscalidad.

En la Figura 7 podemos observar, para la selección de países de la Unión Europea utilizada en las secciones anteriores, la intensidad de ese efecto desigualador. En, aproximadamente, dos tercios de los países considerados, esta redistribución negativa representa más de la mitad del efecto igualador de los impuestos directos y las cotizaciones sociales (en España, un 64%). En Hungría, Estonia y Polonia, el efecto redistributivo negativo de la imposición indirecta es incluso superior al efecto positivo de la de la fiscalidad directa, lo que lleva a que el conjunto del sistema fiscal de esos países aumente la desigualdad en la distribución de la renta bruta de

sus hogares. En el otro extremo, encontramos el caso de Irlanda y Bélgica, países que combinan una menor redistribución negativa de la imposición indirecta con una redistribución elevada de la fiscalidad directa, lo que les permite tener un efecto redistributivo neto de la fiscalidad que, prácticamente, dobla al conseguido por Alemania, país que ocupa la tercera posición tras ellos.

FIGURA 7
REDISTRIBUCIÓN FISCAL NETA: APORTACIÓN DE LOS IMPUESTOS DIRECTOS Y COTIZACIONES SOCIALES E IMPUESTOS INDIRECTOS (SELECCIÓN DE PAÍSES DE LA UE-28)



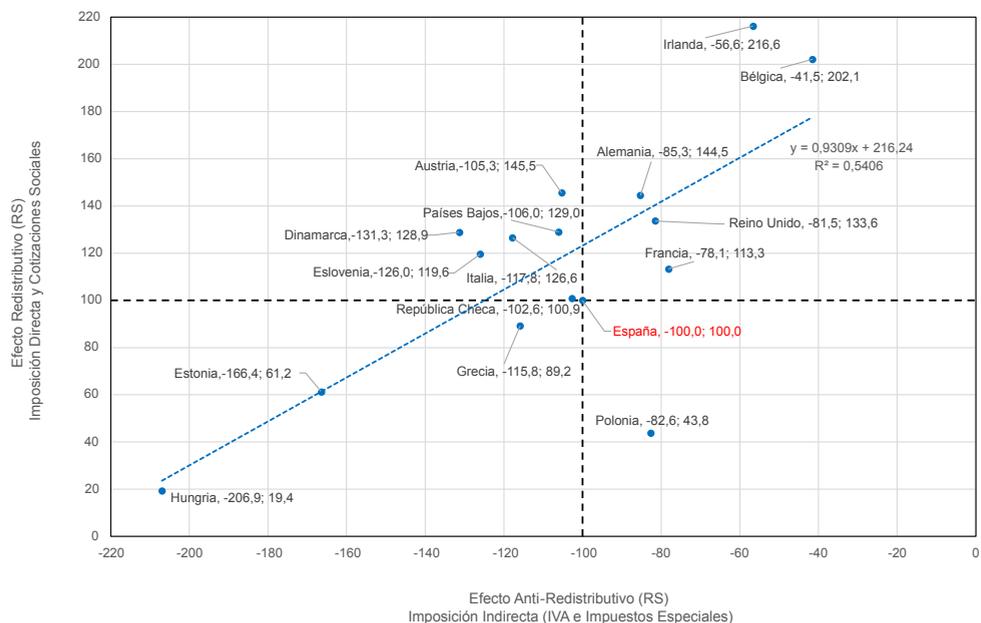
FUENTE: Elaboración propia a partir de datos de Euromod, Blasco *et al.* (2020, 2021) y Decoster *et al.* (2010).

En la Figura 8, que complementa a la anterior, comparamos a los diversos países con España, en términos tanto del efecto redistributivo positivo que alcanzan con la fiscalidad directa como del efecto redistributivo negativo asociado a la fiscalidad indirecta. En el cuadrante superior izquierdo se ubican aquellos países que presentan un efecto redistributivo de la fiscalidad directa superior al de España y un mayor efecto desigualador de la fiscalidad indirecta: Austria, Países Bajos, Dinamarca, Italia, Eslovenia y República Checa. Salvo en este último país, el saldo neto redistributivo es superior al de España. Por su parte, en el cuadrante superior derecho aparecen aquellos países que, teniendo un efecto redistributivo de la fiscalidad directa superior a España, la desigualación generada por su imposición indirecta es menor. Esto explica que Francia, Reino Unido, Alemania, Bélgica e Irlanda ofrezcan un resultado redistributivo neto con respecto a España todavía mejor que

cuando solamente considerábamos la fiscalidad directa. En los dos cuadrantes inferiores de la figura encontramos a los países cuya fiscalidad directa presenta una capacidad redistributiva inferior a la de España, figurando únicamente Polonia en el lado derecho, con una menor desigualación de la imposición indirecta, y Grecia, Estonia y Hungría en el lado izquierdo, con una desigualación mayor. Como ya se observaba en la figura anterior, todos estos países presentan peores resultados redistributivos netos que España.

Pues bien, si agrupamos a los impuestos en directos (incluidas las cotizaciones sociales) e indirectos y comparamos a España con los países cuyo sistema fiscal es más redistributivo que el nuestro, podemos observar los siguientes resultados. La progresividad de los impuestos directos es elevada en España, pero también lo es la regresividad de los impuestos indirectos. Además, el peso de los impuestos directos en el total es menor en nuestro país que en esos países. La consecuencia es que el sistema fiscal español es menos progresivo que el de aquellos países. Si a eso añadimos que la presión fiscal en España es también notablemente inferior, el resultado, de acuerdo con Kakwani (1977), es que nuestro sistema fiscal tiene un efecto redistributivo más reducido.

FIGURA 8
EFFECTO REDISTRIBUTIVO DE LOS IMPUESTOS DIRECTOS Y COTIZACIONES SOCIALES VS. IMPUESTOS INDIRECTOS (ÍNDICE DE REYNOLDS-SMOLENSKY NORMALIZADO ESPAÑA = 100. SELECCIÓN DE PAÍSES DE LA UE-28)



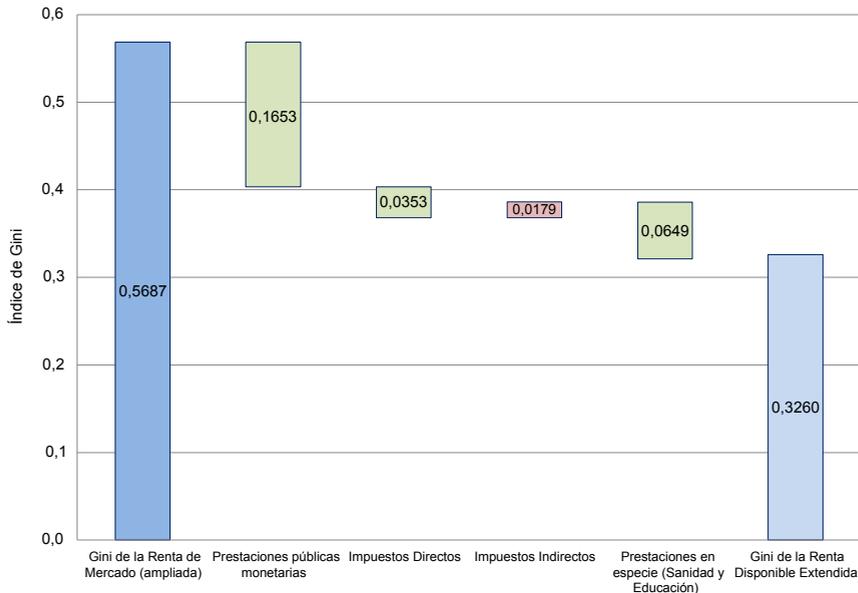
FUENTE: Elaboración propia a partir de datos de Euromod, Blasco *et al.* (2020, 2021) y Decoster *et al.* (2010).

6. Un examen más detallado de la capacidad redistributiva de la fiscalidad en España

6.1. La aportación redistributiva de los impuestos, directos e indirectos, y las prestaciones, monetarias y en especie

En las secciones anteriores, hemos podido situar el poder redistributivo del sector público español en relación con sus socios europeos, utilizando para todos ellos las mismas bases de datos y metodología. Se puede completar la información sobre España ofreciendo algunos resultados recientes sobre el efecto redistributivo de la intervención pública en nuestro país a través de impuestos (indirectos y directos, incluyendo el impuesto sobre sociedades y las cotizaciones empresariales a la seguridad social) y prestaciones, monetarias y en especie (educación y sanidad)¹⁶. Como en las secciones anteriores, los resultados se presentan en términos de renta equivalente de los hogares.

FIGURA 9
CORRECCIÓN DE LA DESIGUALDAD TRAS LA APLICACIÓN DE IMPUESTOS Y PRESTACIONES PÚBLICAS EN LOS HOGARES ESPAÑOLES EN 2018
(CAMBIOS EN EL ÍNDICE DE GINI)



NOTA: Índices calculados para distribuciones en términos de renta equivalente.

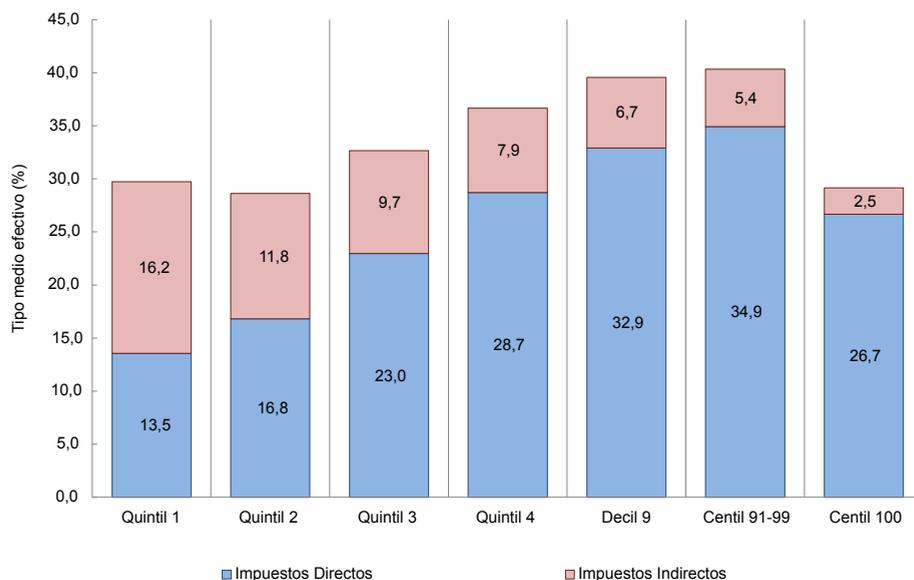
FUENTE: López-Laborda *et al.* (2021b).

¹⁶ Véase López-Laborda *et al.* (2021b).

Como se aprecia en la Figura 9, en 2018, la intervención pública reduce la desigualdad de la renta de mercado en un 42,7%. De ese porcentaje, un 94,8% se debe al efecto igualador de las prestaciones públicas, tanto monetarias (entre las que el mayor peso corresponde a las pensiones) como en especie (educación y sanidad). Las cifras son muy similares en los años anteriores.

El pequeño efecto redistributivo de los impuestos se debe, sobre todo, al IRPF, aunque también contribuye a la reducción de las desigualdades el impuesto sobre sociedades¹⁷. Los impuestos indirectos aumentan la desigualdad en la distribución de la renta, como también lo hacen, aunque en una cuantía muy reducida, las cotizaciones sociales: las cuotas de los empresarios tienen un efecto redistributivo positivo, pero las de trabajadores y autónomos es negativo.

FIGURA 10
COMPOSICIÓN DE LA CARGA FISCAL (TAX MIX) DE LOS HOGARES ESPAÑOLES SEGÚN LA DISTRIBUCIÓN DE LA RENTA BRUTA (2018)



NOTA: Índices calculados para distribuciones en términos de renta equivalente.

FUENTE: López-Laborda *et al.* (2021b).

La Figura 10 muestra el tipo medio efectivo pagado por los hogares en 2018, para diversas divisiones de su renta bruta, desagregando entre impuestos

¹⁷ La base de datos utilizada para obtener estos resultados, con información fiscal procedente de la Encuesta de Condiciones de Vida elaborada por el Instituto Nacional de Estadística, no incorpora el impuesto sobre sucesiones y donaciones, ni tiene buena información de los impuestos sobre el patrimonio y sobre bienes inmuebles.

directos e indirectos. Esta figura refleja bien la progresividad de los primeros, la regresividad de los segundos y la progresividad del conjunto del sistema fiscal, excepto para los hogares situados en el primer quintil de renta, cuyo tipo es ligeramente superior al del segundo quintil, y para los hogares incluidos en el 1% con mayor renta bruta, cuya aportación fiscal es inferior, en términos relativos, a la realizada por el resto de hogares con menor renta. Este resultado para el «top 1%», aunque no es suficiente para convertir el sistema fiscal español en regresivo, permite ver que la realidad española no es diferente de la que recoge el debate abierto en muchos países sobre los menores impuestos pagados por los «hogares ricos».

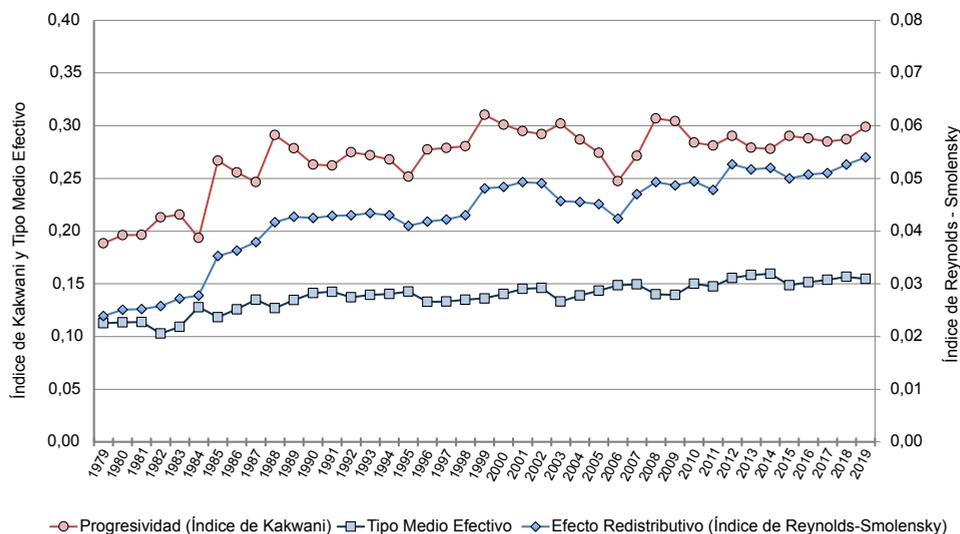
6.2. Las limitaciones de la capacidad redistributiva de la fiscalidad en España

A la vista de los resultados presentados a lo largo de este trabajo, podemos concluir que el problema de la hacienda pública española es, fundamentalmente, de tamaño de sus ingresos. Y ello en un doble sentido. Primero, por la insuficiencia de los ingresos públicos para cubrir el déficit estructural de nuestras cuentas públicas, al que nos hemos referido al principio. Y segundo, porque el tamaño más reducido de los impuestos directos con respecto a la renta en España, en relación con otros países de la UE-28, aleja a nuestro país de los resultados redistributivos que aquellos alcanzan. Aunque también es cierto que el menor tamaño de los impuestos indirectos con respecto a esos países mitiga el potencial desigualador de los mismos.

Se puede discutir brevemente las implicaciones de una reforma dirigida a incrementar los impuestos, para contribuir (en su caso, con una posible reducción en algunos gastos) a la consolidación fiscal, disminuyendo la brecha entre gastos e ingresos públicos¹⁸. Debe advertirse que una reforma del IVA y de los impuestos especiales, avalada por sus posibles menores costes de eficiencia, que conduzca a aumentos de la capacidad recaudatoria reducirían, *ceteris paribus*, la progresividad y el efecto redistributivo del sistema fiscal. Por tanto, si la sociedad quisiera mantener, al menos, la limitada capacidad redistributiva de nuestro sistema fiscal, habría que atribuir también algún papel a la fiscalidad directa, bien aumentando su capacidad recaudatoria (lo que desplazaría la posición del país hacia la derecha en la Figura 3), bien elevando su progresividad (lo que desplazaría esa posición hacia arriba en la misma figura). De lo contrario, sin cambios sustanciales en la desigualdad de la renta primaria y de la renta bruta, la desigualdad de la renta disponible aumentaría indefectiblemente.

¹⁸ En el Libro Blanco del Comité de personas expertas (2022) se puede consultar una reciente propuesta de reforma del sistema fiscal español.

FIGURA 11
EFFECTO REDISTRIBUTIVO, PROGRESIVIDAD Y TIPO MEDIO EFECTIVO
DEL IRPF EN ESPAÑA. EVOLUCIÓN DESDE SU IMPLANTACIÓN
EN 1979 HASTA 2019



NOTA: Los tres indicadores figuran expresados en tanto por unidad, y se han calculado en términos de renta monetaria (no equivalente).

FUENTE: Elaboración propia a partir de los microdatos de los Paneles de Declarantes de IRPF 1982-1998 y 1999-2016 del IEF y de las Muestras Anuales de Declarantes de IRPF 2002 a 2019 (AEAT e IEF).

Entre los impuestos directos, el IRPF ha sido siempre, y lo sigue siendo, el principal instrumento redistributivo, como sucede en la totalidad de los países comparados. No obstante, parece que, en España, los gobernantes hayan renunciado hace tiempo a seguir fortaleciendo su peso en el sistema fiscal, su progresividad y, por ende, su capacidad redistributiva. Como se desprende de la Figura 11, al inicio de los años 2000, se alcanzó un máximo en la progresividad y recaudación del impuesto, que los legisladores posteriores no han alterado significativamente, con la salvedad transitoria, por lo que se refiere al tipo medio efectivo, de las tarifas complementarias, implantadas en plena crisis financiera y vigentes entre 2012 y 2014. No obstante, desde 2016, el efecto redistributivo del IRPF no ha dejado de crecer, hasta alcanzar en 2019 el máximo valor de la serie, ligeramente superior al de 2012, si bien aquel se ha conseguido combinando un notable aumento de la progresividad del impuesto (aunque por debajo de sus valores máximos) con un ligero descenso del tipo medio efectivo respecto del de 2018.

El IRPF aún tiene margen para aumentar su capacidad de generar ingresos y, en su caso, su progresividad, ya que hay diversos elementos de su estructura que pueden ser objeto de revisión, como los beneficios fiscales que tiene incor-

porados¹⁹, los regímenes simplificados de tributación de las actividades empresariales o las tarifas, en especial, la del ahorro, encargada de gravar los rendimientos del capital de naturaleza financiera y la mayor parte de las ganancias patrimoniales; además de que el IRPF podría convertirse en un instrumento fundamental para integrar impuestos y prestaciones públicas (Comité de Personas Expertas, 2022).

También tienen una finalidad claramente redistributiva los impuestos sobre el patrimonio y sobre sucesiones y donaciones. Ahora bien, se trata de dos impuestos que languidecen desde hace años (no solo, pero sí muy especialmente, desde que se atribuyeron competencias normativas sobre los mismos a las comunidades autónomas de régimen común), plagándose de beneficios fiscales que minan su recaudación y progresividad y que impiden que aquella finalidad se traduzca en un efecto redistributivo significativo. Si la sociedad decide que estos tributos deben seguir formando parte del sistema fiscal español, también pueden mejorar notablemente su capacidad recaudatoria. Para ello, debería revisarse, como en el IRPF, su estructura, además de determinarse si las comunidades autónomas deben seguir ejerciendo sus competencias regulatorias en estos impuestos y, en caso afirmativo, si es necesario fijar algunas condiciones a ese ejercicio, por ejemplo, para evitar su supresión tácita.

Por lo que respecta a las cotizaciones sociales en España, podría potenciarse su contribución a la corrección de las desigualdades (sumando las cuotas de trabajadores y empresarios), actuando sobre las bases mínima y máxima de cotización, lo que aumentaría la progresividad. Además, una modificación en esta línea podría contribuir a incrementar su aportación recaudatoria, necesaria para reducir el importante déficit que presenta en los últimos años la financiación de las prestaciones sociales contributivas.

Finalmente, no se debe olvidar que el proceso de consolidación fiscal, al repartir a lo largo del tiempo los costes y beneficios de la intervención pública, también favorecería la equidad intergeneracional.

7. Conclusiones

Si se compara a España con sus socios europeos, en términos de distribución de la renta entre los hogares y corrección de las desigualdades por el sector público, los resultados no son favorables para nuestro país. España es uno de los países, dentro de la Unión Europea, con mayor desigualdad en la distribución de la renta de mercado y lo sigue siendo en la distribución de la renta después de la intervención pública con prestaciones monetarias e impuestos.

¹⁹ En López Laborda *et al.* (2022) se ofrece una evaluación del coste recaudatorio y los efectos distributivos de los beneficios fiscales en el IRPF y se analizan varios escenarios que implican la devolución a los ciudadanos del impuesto recaudado mediante la eliminación de los beneficios fiscales.

Respectivamente, España presentaba en 2017 el octavo nivel más elevado de desigualdad de la renta de mercado (2,6 puntos por encima de la media, a 13 puntos del mínimo y 3,8 del más alto), el séptimo en cuanto a desigualdad de la renta bruta (3,5 puntos por encima de la media, a 13,6 puntos del mínimo y 3,8 del más alto), y el sexto más elevado en desigualdad de la renta neta de impuestos directos y cotizaciones sociales (3,9 puntos por encima de la media, a 12,2 puntos del mínimo y 6,7 del máximo). Restringiendo la comparación a la selección de 17 países para los que disponemos de información distributiva sobre la imposición indirecta, la desigualdad de la renta en España después de prestaciones monetarias e impuestos es la segunda más alta (a 4,9 puntos de la media, 0,2 puntos del máximo y 9,5 puntos del mínimo).

Ante este escenario de elevada desigualdad, en este trabajo hemos tratado de aportar luz sobre los esfuerzos redistributivos que realiza España. Así, observamos que la corrección de la desigualdad que se consigue con los impuestos en España es inferior a la media de la UE-28. La explicación no está tanto en el grado de progresividad de los impuestos directos o regresividad de los indirectos, como en el menor tamaño de nuestro sistema fiscal en relación con otros países. Como hemos visto, nuestro país ocupa la posición 16 de 28 en redistribución con impuestos directos y cotizaciones de trabajadores y autónomos, es decir, sin tener en cuenta la desigualación de la imposición indirecta. En cuanto a la progresividad, sin considerar la regresividad de los impuestos indirectos, España se sitúa en la posición 9 de 28, 3,3 puntos por encima de la media (16,1 puntos de índice de Kakwani), a 9,8 puntos del máximo valor de Irlanda, aunque solamente a 3,9 de Portugal, que ocupa la segunda posición. Finalmente, por lo que respecta al nivel de gravamen, España se ubica en la posición 23, con solamente cinco países con tipos medios efectivos inferiores (de mayor a menor, Lituania, Estonia, Malta, Bulgaria y Chipre) y a 5,1 puntos de la media.

En resumen, cabe concluir que la posición de España en relación con otros países de la Unión Europea en cuanto a redistribución fiscal parece explicarse, sobre todo, por el menor tamaño de su sistema fiscal. En consecuencia, un aumento de la presión fiscal podría mejorar la capacidad redistributiva del sistema fiscal español, además de contribuir a cerrar la brecha estructural existente en las cuentas públicas. Para ello, en el trabajo se recomienda combinar la utilización de impuestos indirectos, más adecuados desde la perspectiva de sus menores costes de eficiencia, y directos, para no deteriorar –o, incluso, potenciar– la ya limitada contribución del sistema fiscal a la corrección de las desigualdades de renta entre los españoles. Entre los impuestos indirectos, se debería intervenir, preferentemente, en el IVA; entre los directos, en el IRPF, el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones y el Impuesto sobre el Patrimonio, además de las cotizaciones sociales.

Para finalizar, debemos señalar que la principal limitación a la que se ha enfrentado este trabajo es la reducida disponibilidad de datos sobre la progresividad y el efecto redistributivo de la imposición indirecta para todos los países de la Unión Europea. La mayor parte de los estudios de impacto redistributivo de los sistemas fiscales, tanto de instituciones nacionales como de organismos internacionales (OCDE, Comisión Europea, etc.) no los incluyen, por las razones apuntadas más arriba. Dada su relevancia,

argumentada en el texto del trabajo, hemos optado por utilizar la información sobre aspectos distributivos de la imposición indirecta contenida en los trabajos de Blasco *et al.* (2020 y 2021) y Decoster *et al.* (2010). Esto nos ha obligado a reducir el número de países para los que se realiza el análisis incluyendo este tipo de fiscalidad.

En este mismo sentido, sería conveniente promover la realización de estudios comparados que incorporasen al análisis distributivo los instrumentos más importantes de la intervención pública, incluyendo los impuestos directos e indirectos, la totalidad de las cotizaciones sociales (empresariales y de trabajadores por cuenta ajena y autónomos), las prestaciones monetarias y los servicios públicos prestados fundamentalmente en especie, como la sanidad y la educación. Asimismo, para profundizar en este ámbito de estudio, sería deseable llevar a cabo análisis que contemplasen la redistribución desde una perspectiva de ciclo vital, para complementar la información procedente de los estudios que adoptan una perspectiva anual, que son los ahora predominantes.

Referencias bibliográficas

- AIReF, Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal. (2022). *Informe sobre la actualización del Programa de Estabilidad 2022-2025*. Informe 21/22. Madrid: AIReF. https://www.airef.es/wp-content/uploads/2022/WEB/APÈ/Infome-APE-2022-2025_20220704.pdf
- Banco de España. (2021). *Informe Anual 2020*. Banco de España, Madrid. https://www.bde.es/f/webbde/SES/Secciones/Publicaciones/PublicacionesAnuales/InformesAnuales/20/Fich/InfAnual_2020.pdf
- Blasco, J., Guillaud, E., & Zemmour, M. (2020). *Consumption Taxes and Income Inequality. An International Perspective with Microsimulation*. LIS Working Papers Series 785, February 2020. <https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-02735145>
- Blasco, J., Guillaud, E. & Zemmour, M. (2021). *La TVA réduit-elle l'efficacité des systèmes socio-fiscaux de redistribution?*. *LIEPP Policy Brief*, 51, Mars 2021. <https://spire.sciencespo.fr/hdl:/2441/5hki464i4m83kbaesvk0bft2l/resources/liepp-pb-51-blasco-guillaud-zemmour.pdf>
- Causa, O., & Hermansen, M. (2017). *Income redistribution through taxes and transfers across OECD countries*. OECD Economics Department Working Papers, 1453. <https://doi.org/10.1787/bc7569c6-en>.
- Comisión Europea. (2021). *European Economic Forecast. Spring 2021*. European Economy Institutional Papers, 149, May 2021. European Commission's Directorate-General for Economic and Financial Affairs, Bruselas. https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/economy-finance/ip149_en.pdf
- Comité de Personas Expertas para elaborar el Libro Blanco sobre la reforma tributaria. (2022). *Libro Blanco sobre la reforma tributaria*. Instituto de Estudios Fiscales. Ministerio de Hacienda. https://www.ief.es/docs/investigacion/comiteexpertos/LibroBlanco-ReformaTributaria_2022.pdf
- Decoster, A., Loughrey, J., O'Donoghue, C., & Verwerft, D. (2010). How regressive are indirect taxes? A microsimulation analysis for five European countries. *Journal of Policy Analysis and Management*, 29(2), 326-350.

- Georges-Kot, S. (2015). *Annual and lifetime incidence of the value-added tax in France*. Document de Travail, N° G 2015/12. Direction des Études et Synthèses Économiques, Institut National de la Statistique et des Études Économiques. <https://www.insee.fr/fr/statistiques/1381136>
- Gobierno de España. (2022). *Actualización del Programa de Estabilidad 2022-2025*. <https://www.hacienda.gob.es/CDI/Programas%20de%20Estabilidad/Programa-de-Estabilidad-2022-2025.pdf>
- Goerlich, F. J. (2016). *Distribución de la renta, crisis económica y políticas redistributivas*. Fundación BBVA, Bilbao.
- Kakwani, N. C. (1977). Measurement of Tax Progressivity: An International Comparison. *Economic Journal*, 87(345), 71-80.
- Lambert, P. J. (2001). *The distribution and redistribution of income*. Manchester University Press, Manchester.
- Levell, P., Roantree, B., & Shaw, J. (2015). *Redistribution from a Lifetime Perspective*. IFS Working Paper, W 15/27. Institute for Fiscal Studies. <http://www.ifs.org.uk/uploads/publications/wps/WP201527.pdf>
- López-Laborda, J., Marín-González, C. & Onrubia, J. (2016). *Estimación de los impuestos pagados por los hogares españoles en 2013 a partir de la Encuesta de Presupuestos Familiares y la Encuesta de Condiciones de Vida. Metodología*. Estudios sobre la Economía Española, EEE-2016/20, FEDEA. <https://documentos.fedea.net/pubs/eee/eee2016-20.pdf>
- López-Laborda, J., Marín-González, C., & Onrubia, J. (2018). *Tipo reducido, superreducido y exenciones en el IVA: una estimación de sus efectos recaudatorios y distributivos a partir de las encuestas de hogares*. Estudios sobre la Economía Española, EEE-2018/23, <https://documentos.fedea.net/pubs/eee/eee2018-23.pdf>
- López-Laborda, J., Marín-González, C., & Onrubia, J. (2021a). Estimating Engel curves: a new way to improve the SILC-HBS matching process using GLM methods. *Journal of Applied Statistics*, 48(16), 3233-3250.
- López-Laborda, J., Marín-González, C., & Onrubia, J. (2021b). *Observatorio sobre el reparto de los impuestos y las prestaciones entre los hogares españoles. Sexto informe – 2017 y 2018*. Estudios sobre la Economía Española, EEE-2021/33, FEDEA. <https://documentos.fedea.net/pubs/eee/eee2021-33.pdf>
- López-Laborda, J., Marín-González, C., & Onrubia, J. (2022). The removal of tax expenditures from Spanish personal income tax: Impact on tax collection and income distribution. *Public Budgeting & Finance*, 42(2), 221-254.
- Meltzer, A. H., & Richard, S. F. (1981). A Rational Theory of the Size of Government. *Journal of Political Economy*, 89(5), 914-927.
- Saez, E., Slemrod, J., & Giertz, S. H. (2012). The Elasticity of Taxable Income with Respect to Marginal Tax Rates: A Critical Review. *Journal of Economic Literature*, 50(1), 3-50.
- Saez, E., & Zucman, G. (2019). *Clarifying distributional tax incidence: Who pays current taxes vs. tax reform analysis*. Working Paper, UC Berkeley. October 2019. <http://gabriel-zucman.eu/files/SaezZucman2019Incidence.pdf>
- Thomas, A. (2020). *Reassessing the regressivity of the VAT*. OECD Taxation Working Papers, 49. <https://doi.org/10.1787/b76ced82-en>