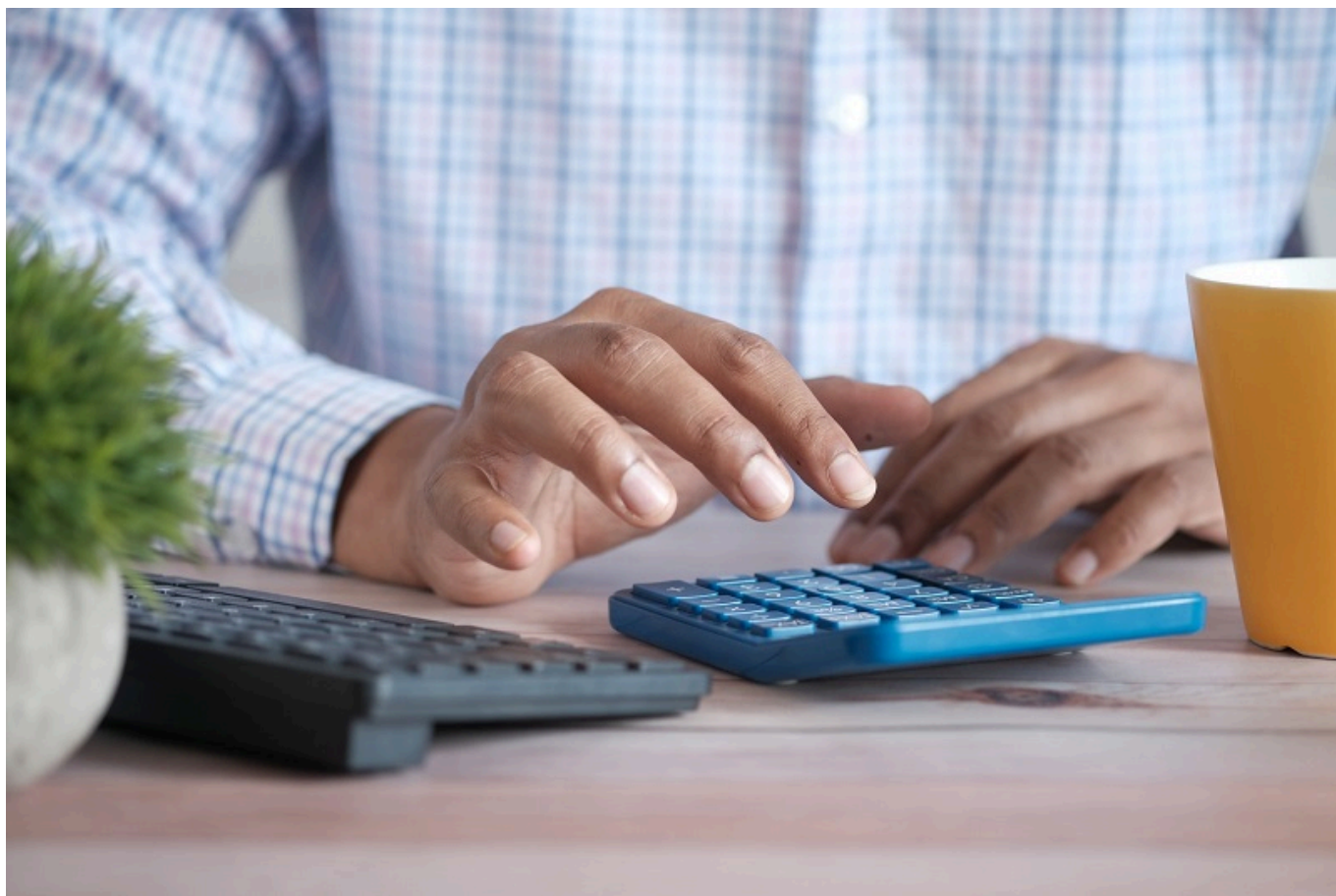

Progresividad y progresismo

José Antonio y Miguel Ángel Herce
21 septiembre, 2022



Hace más de dos décadas, uno de nosotros escribía una tribuna de opinión en El País, conjuntamente con uno de los grandes macroeconomistas españoles actuales, Juan Francisco Jimeno, que llevaba por título «Progresismo y progresividad»¹. Con su permiso nos apropiamos del título porque, por más vueltas que le damos, no encontramos otro mejor para lo que queremos elaborar en esta entrada de Una Buena Sociedad. Eso sí, le hemos dado una vuelta final al título original, como ya habrá advertido más de una avezada lectora (el gran Forges siempre las ponía a ellas leyendo en sus viñetas, mientras ellos comentaban el partido de «fumbo» que daba la TV).

En esta ocasión queremos resaltar la enorme distancia que separa estos dos términos y los males que se derivan de una mala comprensión de estos en el plano fiscal.

La fiscalidad, en cualquier país avanzado, «remueve» una porción ingente de la renta que se genera cada año (el PIB) y también una buena porción de la riqueza acumulada. La riqueza, que se confunde a menudo con la renta, alcanza un valor de cinco o más veces el valor de esta última. En España, solo la riqueza inmobiliaria (viviendas), equivale a tres veces y media el PIB (la renta). Añadan el valor de las infraestructuras de todo tipo, públicas y privadas, el valor de las empresas, el ajuar doméstico, las obras de arte y joyas y los activos financieros netos (de deudas) no respaldados por activos físicos (ya contabilizados estos últimos aparte, por ejemplo, acciones de empresas cotizadas o no).

Con lo de «la fiscalidad ... remueve...» nos referimos a que saca esos enormes recursos del bolsillo

izquierdo de la clase media para ponerlo en el bolsillo derecho de... ¡esa misma clase media! Porque, la verdad, de los «ricos» y de los «pobres» no se ocupa nadie como habría que ocuparse. La redistribución es un asunto serio del que nos sobreocupamos con escaso resultado. Es más, como la redistribución por la vía del IRPF no funciona, a pesar de nominalismo que dota a la escala del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF) en España de una progresividad aparente, pues perseguimos la progresividad desde el cielo «progresista», haciendo que todo lo demás que no sea el IRPF encarne el ideal de la progresividad. Y, decimos nosotros, ¿no sería mejor restaurar la progresividad efectiva del IRPF en vez de distorsionar el resto de las figuras impositivas para lograrla?

Cómo cargarse la progresividad del IRPF

La progresividad del IRPF se basa, como es bien sufrido y, quizá, sabido, en dividir los ingresos anuales en tramos sucesivos cada uno de los cuales está sujeto a un tipo impositivo creciente según se sube en la escala de ingresos. El cuadro siguiente refleja de manera simplificada este diseño en las columnas A, B y C. Las columnas D, E y F representan tres casos de declarantes con bases imponibles (antes de deducciones adicionales en la base) de, respectivamente, 37.500, 75.500 y 175.500 euros en el ejercicio corriente.

**Un esquema de IRPF progresivo
(con y sin deducciones adicionales en la base)**

A	B	C	D	E	F
Ingresos anuales		Tipo %	Caso I:	Caso II:	Caso III
Desde	Hasta		37.500,00	75.500,00	175.000,00
0,00	9.999,00	Exento	0,00	0,00	0,00
10.000,00	29.999,00	10%	2.000,00	2.000,00	2.000,00
30.000,00	59.999,00	25%	1.875,25	7.500,00	7.500,00
60.000,00	y más	50%	--	7.750,50	57.500,50
Cuota			3.875,25	17.250,50	67.000,50
Tipo medio			10,3%	22,8%	38,3%
Tipo marginal			25%	50%	50%
Deducciones adicionales en la base			0,00	20.000,00	50.000,00
Cuota(*)			3.875,25	12.250,00	42.000,50
Tipo medio			10,33%	16,23%	24,00%
Tipo marginal			25%	50%	50%

Notas: Los Casos I, II y III se corresponden con tres bases imponibles del IRPF sin deducciones adicionales.

Todas las magnitudes que no son porcentajes se expresan en euros

(*) No se muestra el cálculo detallado

La «escala de tipos» del IPPF es la columna C, mientras que las columnas A y B reflejan los tramos de renta a los que se aplican los respectivos tipos. Estos tipos son, por orden de tramos de base imponible, el 10%, el 25% y el 50%. Claramente una escala progresiva. El «tipo marginal» de esta escala es el que afecta al tramo superior abierto. De forma que todo lo que se gane por encima del límite superior del penúltimo tramo queda sujeto a él y esa es la proporción que se queda el fisco.

Algunos dirían que la escala ilustrativa que se muestra en el cuadro anterior es muy progresiva y otros dirían que muy poco progresiva. Por lo general, las escalas del IRPF en los países avanzados suelen tener una estructura muy similar con algunos tramos más y un tipo marginal máximo mayor. En España, la escala del IRPF está dividida en dos escalas complementarias, la estatal y la autonómica de cada comunidad autónoma².

El principal resultado del cuadro anterior, a los efectos que nos preocupan en esta entrada, es que la escala del IRPF puede ser nominalmente muy progresiva, pero que las deducciones de la base imponible, especialmente si se concentran en los tramos altos de la escala, pueden reducir fuertemente la progresividad del impuesto. En el cuadro se muestra que, sin que varíen los tipos marginales nominales, los tipos medios efectivos medios para diversos perfiles de renta se estrechan considerablemente cuando aparecen las deducciones adicionales en la base imponible. En efecto, en presencia de deducciones que pueden practicarse los contribuyentes de mayores ingresos, crecientes con estos, el ejemplo muestra cómo los tipos medios para cada caso son el 10,3% (Caso I), el 22,8% (Caso II) y el 38,3% (Caso III) antes de deducciones en la base y del 10,38%, el 16,23% y el 24,00%, respectivamente, una vez consideradas deducciones adicionales crecientes con el nivel de renta. En general, cuanto mayor (menor) es la distancia del tipo medio al tipo marginal máximo menos (más) progresivo es el impuesto.

Es muy fácil cargarse la progresividad del impuesto sobre la renta introduciendo deducciones de la base del impuesto de las que, en general, se beneficiaran los que más renta declaran. Esto no se suele hacer a propósito para cargarse la progresividad del impuesto, pero se hace dando respuesta a las demandas constantes de los grupos de interés más variopintos y descuidando las necesarias reformas fiscales para ir expurgando estos elementos cada cierto tiempo.

¿Son (o pueden ser) todos los impuestos progresivos?

A cambio de la merma de la progresividad de los impuestos (como el IRPF) que, por su naturaleza, son perfectos vehículos de aquella, se busca que otras figuras impositivas, en las que la progresividad es más difícil de introducir, acaben teniéndola contra su naturaleza. Para empezar, se les tacha de “regresivos”. Es el caso del Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA) o el de las Cotizaciones a la Seguridad Social (CSS), que ni siquiera son impuestos. Estamos hartos de oír una y otra vez que estos impuestos son regresivos, ¿no incomparable hermano?

¿Qué sentido tiene pedir que el IVA sea progresivo? El IVA sobre los productos que consume todo el mundo (los «pobres» y los «ricos») no es un impuesto sobre las personas, sino sobre los productos que compran las personas. Carece de sentido calificar a este impuesto de progresivo o regresivo, aunque tiene todo el sentido del mundo analizar sus efectos sobre los individuos o los hogares. El IVA sobre el pan, lo compre quien lo compre, no debería ser diferente en función de quien compre el pan. Claro, hay panes y panes... Lo mismo que hay coches y coches o casas y casas. Es decir, tipos de panes, coches y casas que compran los «pobres» y tipos de panes coches y casas que compran los «ricos». Vaya si los hay. Y, de hecho, hay bienes y servicios cuyo IVA es mucho mayor que el de otros bienes y servicios. Pero, no podemos evitar (ni impedir) que un «pobre» compre un bien o un servicio típicamente adquirido por un «rico» y acabe pagando un impuesto que no le corresponde por su nivel

de renta. Con el IRPF sí podemos evitar, al menos, que un «pobre» acabe pagando una factura fiscal que no le corresponda. Aunque todavía no sepamos cómo hacer para que un «rico» pague los impuestos que le corresponden.

La preocupación por la progresividad o regresividad de no importa qué figura impositiva está dando paso a un progresismo cuya principal contribución consiste en perder de vista que el IRPF es cada vez menos progresivo. Y discúlpennos este juego de palabras, no es intencionado, se lo juramos.

El progresismo fiscal: el ahorro para la jubilación y la fiscalidad diferenciada contra la despoblación

El progresismo fiscal está llevando a que nos olvidemos de que los impuestos (y las deducciones) finalistas no persiguen la justicia social fiscal, sino determinados objetivos. En este punto, la valoración de la progresividad o regresividad de estos impuestos pasa a un plano secundario. Lo importante es si se cumple el objetivo deseado y si surgen efectos regresivos tratemos de compensarlos por otras vías, en el caso de que deban ser compensados. Veamos algunos ejemplos.

Las deducciones por aportaciones a planes de pensiones persiguen dos objetivos muy loables: (i) que todo el mundo tenga rentas complementarias de jubilación decentes y (ii) que la economía tenga financiación a largo plazo para su crecimiento, ambas por la vía del aumento del ahorro a largo plazo. Si las eliminamos so capa de que son regresivas dejaremos de avanzar en la finalidad para la que fueron diseñadas.

Se aboga entre los activistas que luchan contra la despoblación de los territorios rurales a favor de una «discriminación fiscal positiva» para los agentes (personas físicas y empresas) radicados en estos territorios³. Esta fiscalidad, por ejemplo, puede suponer que la factura fiscal de estos agentes por los diferentes impuestos a los que están sujetos se reduzca muy sensiblemente. Entre estos impuestos estarían el IRPF, el Impuesto de Sociedades o el Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados. Incluso se defiende una bonificación sustantiva de las CSS de las empresas radicadas en estas zonas. De nuevo, este tratamiento de los diferentes impuestos mencionados (sobre su cuota, por cierto, no sobre su base) es finalista y las consideraciones sobre su potencial impacto regresivo deben ser secundarias y sujetas a verificaciones, pero no constituirse en un criterio de exclusión de agentes del tratamiento propuesto, quien sabe si agentes decisivos para el logro de los objetivos que se persiguen.

Lo mismo pasa con el tabaco y el alcohol, especialmente afectados por una fiscalidad desmesurada que trata de evitar un consumo excesivo de estos «bienes». ¿Reduciríamos el impuesto especial a los «pobres» que los adquiriesen? O los hidrocarburos, cuya fiscalidad (en los últimos lustros, al menos) se justifica para tratar de contener las emisiones de gases de efecto invernadero. ¿Rebajaríamos los impuestos de la gasolina a los «pobres» liberándoles de la responsabilidad de contribuir a reducir estas emisiones?

Hagámonos también estas preguntas y otras sobre la miríada de impuestos y beneficios fiscales finalistas: (i) si cumplen sus objetivos, (ii) a quienes acaban beneficiando y (iii) si sus efectos son, a la postre, progresivos o regresivos. Pero no pongamos el progresismo por delante. Entre otros

impuestos y beneficios fiscales cabe encontrar

El Impuesto Negativo sobre la Renta

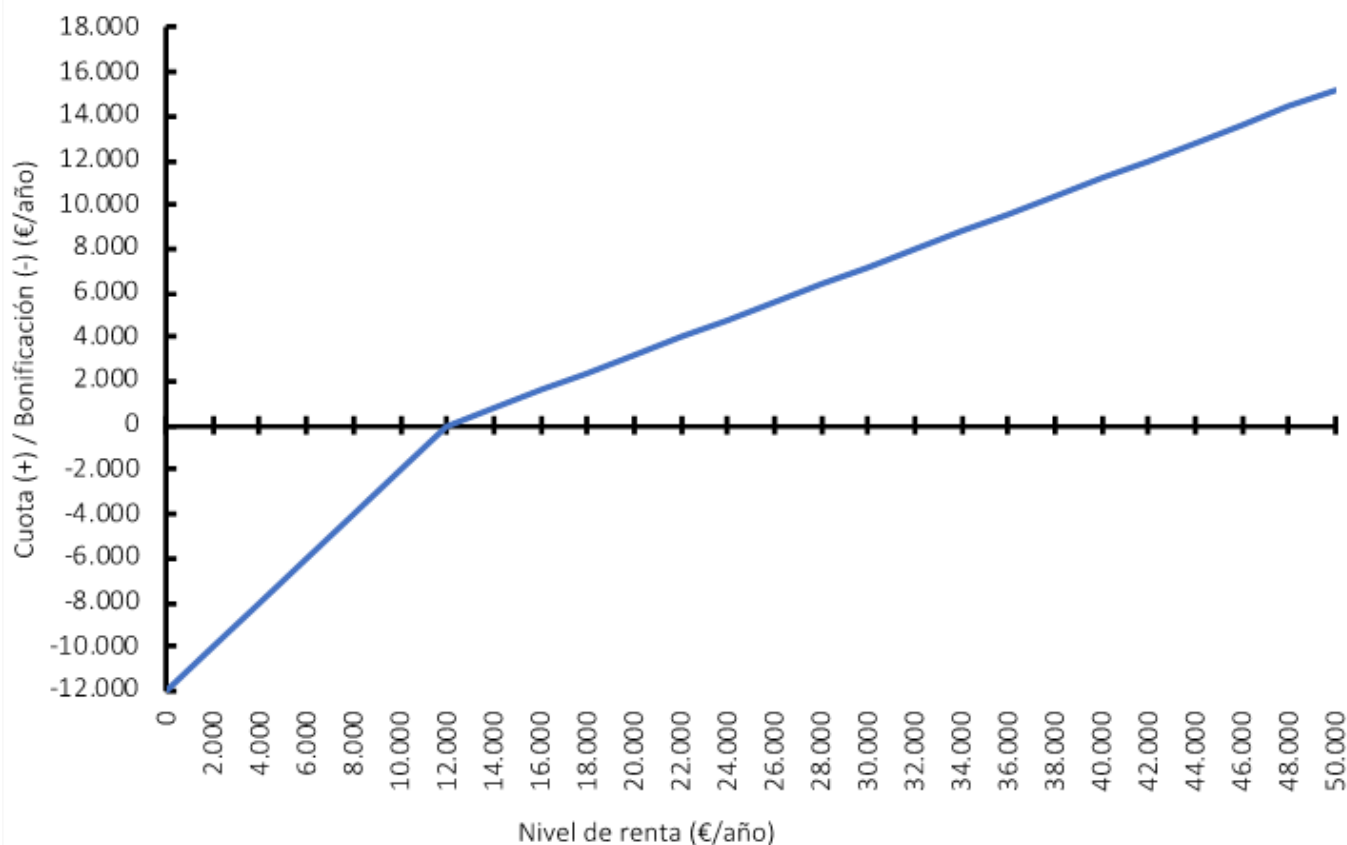
Claramente, nos pronunciamos a favor de restablecer la progresividad del IRPF y moderar el progresismo fiscal respecto a las demás figuras impositivas, especialmente las finalistas. Al mismo tiempo que reclamamos mejores análisis de todas estas figuras atendiendo a criterios claros. Al IRPF lo que es del IRPF (la progresividad) y a los impuestos finalistas lo que es de los impuestos finalistas (la finalidad).

Por fin, insistimos en la necesidad de convertir la escala del IRPF en un Impuesto Negativo sobre la Renta (INR) caracterizado por: (i) un importante mínimo exento que dé paso a un complemento de renta mínima personal o familiar cuando se está por debajo de ese mínimo exento, (ii) un solo tramo abierto a partir de este mínimo exento y (iii) un tipo único proporcional. Este esquema se gana su caracterización de «impuesto negativo» porque cuando se está por debajo del mínimo exento en vez de pagar un impuesto se recibe un complemento de renta (un impuesto negativo).

El INR exige que todos los potenciales contribuyentes estén registrados en la APP de la Agencia Tributaria (nos disculpan la *boutade*, ¿verdad?). Es decir, todos en el copo fiscal. Si no, no se tendría derecho al complemento de renta, que nunca se sabe cuándo puede necesitarlo uno. Bastaría con dar el número de teléfono y el de la cuenta corriente. De los datos fiscales ya se encarga Hacienda directamente.

Si miran detenidamente el gráfico ilustrativo siguiente se darán cuenta de la extraordinaria simplicidad del INR. Puede ser un impuesto tan progresivo como se desee, solo basta fijar el tipo único y el mínimo exento de manera coherente. El resto es solo hacer algunos números más.

Cuota correspondiente a un INR a tipo único del 40% sobre el exceso de un mínimo exento de 12.000 €/año



Con un tipo único para todos los contribuyentes del 40% sobre el exceso de su renta anual por encima de un mínimo exento de, digamos, 12.000 euros, los contribuyentes que ganasen menos que ese mínimo exento, recibirían una bonificación (un impuesto negativo) equivalente a la diferencia entre el mínimo vital y sus ingresos anuales. Se trata, pues de una prestación condicionada a los ingresos del contribuyente y decreciente con estos, automática y sin saltos de escala. Los contribuyentes que ganasen, digamos, 30.000 euros pagarían una cuota de $(30.000 - 12.000) \times 0,40 = 7.200$ euros, es decir un tipo efectivo medio sobre su ingreso anual del 24%, aunque su tipo marginal sería del 40%. Y los contribuyentes que ganasen 50.000 euros pagarían una cuota de 15.200 euros, es decir un 30,4% en media, con el mismo tipo marginal del 40%. Aunque no se ve reflejado en el gráfico, los contribuyentes que ganasen 80.000 euros pagarían un tipo medio del 34% (una cuota de 27.200 euros).

No dejamos de insistir en el automatismo que un INR tiene en lo que se refiere a una prestación vital complementaria hasta el mínimo exento del esquema (los 12.000 euros del ejemplo anterior). Solo la recibirían quienes estuviesen por debajo del mínimo vital y en la medida necesaria para completar sus otros ingresos. El esquema continuo implica que por cada euro adicional que ganase el beneficiario sobre sus ingresos previos se detraería otro euro de la prestación. Un impuesto marginal del 100%, cierto; esta es una crítica habitual del INR, como sucede con muchas otras prestaciones de

apoyo vital condicionadas a una prueba de rentas. Pero hay poco que hacer, salvo verificar los datos regularmente y convencer al contribuyente de que debe asumirla. Un contribuyente que ganase solo 4.000 euros recibiría un complemento de 8.000 euros (una cuota negativa de -8.000 euros), es decir, pagaría según un «tipo impositivo negativo» medio del $(-8.000/4.000) \times 100 = -200\%$.

oooOooo

Los impuestos progresivos son un pilar muy importante de Una Buena Sociedad. La progresividad de estos debe asentarse sobre figuras fiscales poderosas y ágiles, cuya capacidad fundamental, además de recaudar, sea lograr dicha progresividad, como el IRPF u otros impuestos sobre la renta. Los efectos distributivos de las figuras impositivas no aptas para lograr la progresividad (el IVA) o impuestos finalistas (tabaco, alcohol, carbono), incluso deducciones finalistas en la cuota de cualquier figura impositiva (el IRPF, en el caso de la lucha contra la despoblación o en casos de catástrofes), deberían estudiarse en cualquier caso, pero no deberían pasar a constituir criterios principales de decisión si entorpecen el logro de los fines que se persiguen con aquellas y, dichos efectos distributivos pueden ser adecuadamente compensados con los los impuestos progresivos específicos.

¹. Véase https://elpais.com/diario/2001/06/03/opinion/991519214_850215.html. Se trataba entonces de defender una propuesta de «tipo único» defendida por algunos economistas entre los que se encontraban los autores de esta entrada. Más adelante, en esta entrada, se habla también del tipo único.

². Excepto los territorios forales (País Vasco y Navarra), que tienen una única escala directamente gestionada por sus haciendas forales, el tipo marginal estatal máximo es el 24,5% y el límite inferior del tramo más alto (abierto) de 53.407,20 euros. De las quince escalas autonómicas no forales cabe destacar los casos de la Comunidad de Madrid, con el mismo límite inferior del tramo abierto de su escala igual al estatal y un tipo máximo marginal del 21,0%, y la Comunidad Valenciana, con un límite inferior abierto de 175.000,00 euros y un tipo marginal máximo del 29,5%, ocho y medio puntos porcentuales más elevado que el de la C. de Madrid. Véase <https://sede.agenciatributaria.gob.es/Sede/ayuda/manuales-videos-folletos/manuales-practicos/irpf-2021/capitulo-15-calculo-impuesto-determinacion-integras/gravamen-base-liquidable-general/gravamen-autonomico.html>.

³. Sabes, incomparable gemelo, y que lo sepan también nuestros nunca bien ponderados lectores, ya de paso, antes de que se enteren por Google, que uno de nosotros es uno de esos activistas infatigables que propugnan esta diferenciación fiscal. Aquí están las claves: <https://sspa-network.eu/una-fiscalidad-diferenciada-para-la-repoblacion/>.