



Universidad de Oviedo  
FACULTAD DE ECONOMÍA Y EMPRESA

**GRADO EN  
ADMINISTRACIÓN Y DIRECCIÓN DE EMPRESAS**

**CURSO ACADÉMICO  
2023 – 2024**

**TRABAJO FIN DE GRADO**

**PROGRESIVIDAD EN EL IMPUESTO SOBRE LA RENTA**

**MIREIA BAADI GARCÍA**

**OVIEDO, 22 DE ENERO DE 2024**

**DECLARACIÓN RELATIVA AL ARTÍCULO 8.3 DEL REGLAMENTO SOBRE  
LA ASIGNATURA TRABAJO FIN DE GRADO**

*(Acuerdo de 5 de marzo de 2020, del Consejo de Gobierno de la Universidad de Oviedo)*

Yo, Mireia Baadi García, con DNI

**DECLARO**

que el TFG titulado “Progresividad en el Impuesto sobre la Renta” es una obra original y que he citado debidamente todas las fuentes utilizadas.

23 de enero de 2024

# PROGRESIVIDAD EN EL IMPUESTO SOBRE LA RENTA

**TÍTULO EN ESPAÑOL:** Progresividad en el Impuesto sobre la Renta

## **RESUMEN EN ESPAÑOL:**

El Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas aplicado en España supone más de la mitad de la recaudación de nuestro sistema tributario. Por tanto, es de vital importancia un diseño adecuado que garantice la eficacia de los principios definidores del mismo. Entre estos principios, encontramos el de progresividad, que garantiza que se adecúe el resultado del impuesto en función de la capacidad real del contribuyente. En este estudio se analizarán las características tanto del impuesto en general como del principio de progresividad en particular, adentrándonos en las diferentes formas de medida de la progresividad y en los factores que afectan a la misma. Dentro de ellos, destacaremos las modificaciones en las escalas de gravamen, los mínimos personales y familiares, el fraude fiscal, y la propia condición del IRPF como impuesto dual. Concluiremos con un ejemplo práctico a efectos de ilustrar las consecuencias del diseño actual del impuesto.

**Palabras clave:** IRPF, progresividad, escala de gravamen, mínimo personal y familiar, fraude fiscal, impuesto dual.

**TÍTULO EN INGLÉS:** Progressivity in Income Tax

## **RESUMEN EN INGLÉS:**

The Personal Income Tax applied in Spain accounts for more than half of the collection of our tax system. Therefore, an adequate design that guarantees the effectiveness of its defining principles is of vital importance. Among these principles, we find that of progressivity, which guarantees that the result of the tax is adapted based on the real capacity of the taxpayer. In this study, the characteristics of both the tax in general and the principle of progressivity in particular will be analyzed, delving into the different ways of measuring progressivity and the factors that affect it. Within them, we will highlight the modifications in the tax scales, personal and family minimums, tax fraud, and the condition of the Personal Income Tax as a dual tax. We will conclude with a practical example to illustrate the consequences of the current tax design.

**Keywords:** Income Tax, progressivity, tax scale, personal and family minimums, tax fraud, dual tax.

# ÍNDICE

1. Introducción .....	1
2. La imposición sobre la renta .....	3
2.1. General .....	3
2.2. El impuesto español .....	4
2.2.1. Características .....	4
2.2.2. Estructura .....	5
2.2.3. Algunas cifras recaudatorias .....	10
3. Concepto de progresividad .....	13
3.1. Definición .....	13
3.2. Medida .....	13
4. Factores que influyen en la progresividad .....	18
4.1. Modificaciones de la tarifa del IRPF .....	19
4.2. Mínimos personales y familiares .....	22
4.3. Inflación .....	24
4.4. Fraude fiscal .....	28
4.5. Dualidad de rentas y reglas de compensación: Aplicación .....	30
6. Conclusiones .....	34
Bibliografía .....	37

# 1. INTRODUCCIÓN

La imposición sobre la renta es la base del sistema tributario en general, y un mecanismo sumamente importante para financiar actividades públicas y redistribuir la riqueza social. En este contexto, el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (en adelante, IRPF) destaca como el principal instrumento fiscal y juega un papel crucial en el desarrollo de la política económica y social. Además, cabe destacar su carácter dual como particularidad de su diseño, ya que la existencia de dos bases (una base general y una base del ahorro) conlleva diferentes implicaciones en relación con la progresividad.

En España, la primera vez que se hizo alusión al principio de progresividad de forma expresa fue en la Constitución de 1978. Previamente, en las Constituciones de 1812, 1837, 1869 y 1876, simplemente se establecía el deber de contribuir, de forma proporcional a lo que poseyese cada individuo, a los gastos del Estado. También el artículo 44 de la CE de 1931 encontrábamos lo siguiente: “Toda la riqueza del país [...] está subordinada a los intereses de la economía nacional [...]”; precepto al que aún referencia el actual artículo 128.1 de la CE: “Toda la riqueza del país en sus distintas formas y sea cual fuere su titularidad está subordinada al interés general”. Aunque no se mencione de forma expresa en la constitución de cada país, la progresividad es un principio que caracteriza a los sistemas fiscales actuales (Sáenz Gómez, 2020, p. 312).

Según el artículo 31.1 de nuestra Constitución Española, “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”. De esta manera, se nos dan unos principios fundamentales que debe seguir el ordenamiento.

En el artículo 3 de la Ley General Tributaria se establecen los principios de la ordenación y aplicación del sistema tributario, distinguiendo entre ambos. Como principios de la ordenación, se establecen los siguientes: justicia, generalidad, igualdad, progresividad, equitativa distribución de la carga tributaria y no confiscatoriedad. En cuanto a la aplicación, el sistema se debe basar en la proporcionalidad, la eficacia y la limitación de costes directos que deriven del cumplimiento de obligaciones formales. Además, deben verse garantizados los derechos de los contribuyentes.

Como bien nos indica Sanz Gómez, el principio de capacidad económica es necesario para garantizar la efectividad del principio de progresividad, es decir, para que la progresividad que nos establece el sistema sea real, cada contribuyente debe tributar según su auténtica capacidad económica. Además, “la progresividad en el impuesto personal solo tiene sentido de equidad efectiva si alcanza a la globalidad de esa manifestación de capacidad [...] La progresividad fuerte para partes de renta es una evidente iniquidad” (García Añoveros, 1998, p. 6).

El legislador español, con las sucesivas modificaciones en introducidas en la Ley desde 1978 hasta la actualidad, ha ido tratando de proteger los principios de progresividad, igualdad y contribución según la capacidad económica del individuo. Cuestión diferente es si lo ha ido consiguiendo. En 2006 se implanta el sistema dual en el IRPF, que hasta entonces ni existía.

La progresividad del IRPF es innegablemente un tema de actualidad. Mismamente, el 24 de octubre de 2023 se publicaba en El Diario una noticia sobre dos partidos políticos (Sumar y PSOE), los cuales apostaban por hacer un IRPF más progresivo igualando la tributación de las rentas del capital y del trabajo. Explicaban que las rentas del trabajo tributaban más que las del ahorro y que, por tanto, se beneficiaba más a los ricos, quienes suelen tener mayor dependencia de las segundas rentas.

Trataremos de centrarnos en las complejidades de la progresividad del IRPF, explorando sus principales elementos para el caso específico del sistema español. Para lograr este objetivo, analizaremos diversos aspectos, empezando por una visión general de la progresividad y sus factores para luego profundizar en las particularidades de Impuesto sobre la Renta en España. Revisaremos su estructura en detalle, poniendo el foco en aquellos elementos en que se ve especialmente reflejada la progresividad, y proporcionaremos algunas cifras recaudatorias para ilustrar su relevancia en el panorama fiscal.

A continuación, profundizaremos en el concepto básico de progresividad, definiendo sus características y examinando las formas de medida generales de la desigualdad, para después ponerlas en relación con la medida de la progresividad del IRPF y los distintos tipos de índices a utilizar. Este análisis nos permitirá comprender cómo la progresividad es un elemento fundamental para alcanzar los objetivos de equidad y justicia fiscal, consiguiendo un equilibrio entre ambos.

Posteriormente, se enumerarán los factores que afectan a la progresividad del IRPF. De entre todos ellos, analizaremos de manera más particular algunos de ellos: la evolución de las modificaciones en la tarifa del impuesto, los mínimos personales y familiares, el impacto de la inflación y la relación entre progresividad y fraude fiscal. Cada uno de estos elementos juega un papel esencial en la configuración del grado de progresividad de este impuesto, y comprenderlos es esencial para evaluar la eficiencia y equidad de nuestro sistema. Lo ideal sería poder llegar a encontrar soluciones que equilibren la situación y minimicen los efectos de la interacción entre la progresividad y cada uno de estos factores.

Dentro de estos factores entraremos en cuestiones a reflexionar, tales como la relación entre las modificaciones de los mínimos personales y familiares y la inflación, o el fenómeno de la rémora fiscal inflacionaria o progresividad en frío ("*bracket creep*" en términos anglosajones).

Además, me parece esencial realizar un caso práctico que evidencie el diferente efecto que supone la progresividad del impuesto tal y como está diseñado en varios contribuyentes que, bajo situaciones personales idénticas, obtienen el mismo nivel de renta, pero con distinto origen. Este ejemplo puede tomarse tanto para medir la equidad como la progresividad, en función de su planteamiento.

Finalmente, podremos tener una opinión formada sobre si la estructura del IRPF presenta un diseño óptimo en aras de preservar, aunque sea, el principio de progresividad.

## 2. LA IMPOSICIÓN SOBRE LA RENTA

### 2.1. GENERAL

Siguiendo lo expuesto por García-Agúndez y Sánchez Blanco (1999), el Sector Público realiza unas funciones que suponen gastos, lo cual obliga al mismo a obtener una serie de ingresos. Estos ingresos pueden obtenerse por diferentes vías: de su propia actividad económica, de explotar su patrimonio, de su posibilidad de endeudamiento, pero también del establecimiento de tributos a los ciudadanos y de su facultad para emitir dinero.

Como punto de partida del orden tributario, encontramos la Ley General Tributaria (Ley 58/2003, de 17 de diciembre), la cual trata de enumerar unos principios y normas comunes a todos los tributos.

En la Ley General Tributaria encontramos la definición de tributo, estableciendo su carácter de ingreso público consistente en aportaciones dinerarias que exige la Administración pública debido a la realización de un hecho imponible al que la ley vincula un deber de contribuir. Podemos distinguir entre tres tipos de tributos, cada uno con sus notas definitorias y diferenciadoras: tasas<sup>1</sup>, contribuciones especiales<sup>2</sup> e impuestos<sup>3</sup>, pudiendo estos últimos ser directos (bien de producto o bien personales) o indirectos.

Cuando hablamos de impuestos, no nos referimos a una actividad o servicio público. Generalmente, distinguimos entre impuestos directos e impuestos indirectos, englobando dentro de los primeros a los impuestos de producto y a los impuestos personales. Los impuestos directos gravan la obtención de renta o simplemente la tenencia de riqueza (Albi Ibáñez et al., 2009, p. 6). Dentro de ellos, los impuestos de producto son aquellos que recaen sobre una renta que procede de una fuente, siendo lo relevante la cosa o el bien, pero no su titular. En cambio, los impuestos personales recaen sobre una riqueza de titularidad de una persona (natural o jurídica), haciendo hincapié en la capacidad de pago de esa persona titular del bien o renta. Por otra parte, los impuestos indirectos son todos los restantes (Albi Ibáñez et al., 2021), aquellos que “gravan usos de la renta y están diseñados para poder ser repercutidos (que la carga del impuesto se traslade a otro agente económico)” (Delgado Rivero y Muñiz Pérez, 2013, p. 82). Podemos añadir un tercer grupo de impuestos, conocidos como cotizaciones sociales, que son “impuestos recaudados por las diferentes Administraciones de la Seguridad Social que, posteriormente, se hacen cargo del pago

---

<sup>1</sup> Las tasas son aquellos “tributos cuyo hecho imponible consiste en la utilización privativa o el aprovechamiento especial del dominio público, la prestación de servicios o la realización de actividades en régimen de derecho público que se refieran, afecten o beneficien de modo particular al obligado tributario, cuando los servicios o actividades no sean de solicitud o recepción voluntaria para los obligados tributarios o no se presten o realicen por el sector privado” (art. 2.a) de la Ley General Tributaria).

<sup>2</sup> Las contribuciones especiales son “aquellos tributos cuyo hecho imponible consiste en la obtención por el obligado tributario de un beneficio o de un aumento de valor de sus bienes, como consecuencia de la realización de obras públicas o del establecimiento o ampliación de servicios públicos” (Albi Ibáñez et al., 2021, p. 2). Los ejemplos más comunes de contribuciones especiales son la instalación de alumbrado en una determinada zona o las obras de alcantarillado.

<sup>3</sup> Podemos definir los impuestos como “aquellas cantidades que el Sector Público detrae del Sector Privado de forma coactiva como medio de contribuir a la financiación general de la actividad pública” (Albi Ibáñez et al., 2009, p. 4). Una de las notas características de los ingresos públicos y, por tanto, de los impuestos, es la coactividad, es decir, los impuestos deben venir determinados por Ley. Aunque sea el Sector Público quien impone unilateralmente esta obligación de pago al contribuyente, esto no significa que no reciba a cambio una contraprestación, aunque no se aprecie de manera directa. Lo que sí que es cierto es que, aunque un contribuyente aporte más que otro, no recibe un mayor derecho a disfrutar de esa contraprestación indirecta.

de las prestaciones por cobertura social (desempleo, pensiones, etc.)” (Albi Ibáñez *et al.*, 2009). En el apartado 2.2.3 veremos algunas cifras que nos permitirán hacernos a la idea de la importancia que posee el IRPF dentro de nuestro sistema.

Según una noticia de El Economista, a fecha de septiembre de 2023, la suma del IRPF y las cotizaciones sociales resultan un 61% del total de la recaudación fiscal en España, dato que solo superan los sistemas tributarios alemán (66,7%) y estadounidense (65,4%). El sustento de la recaudación impositiva en la mayor parte de países pertenecientes a la OCDE proviene de la imposición sobre la renta y de las cotizaciones a la Seguridad Social.

La gran capacidad recaudatoria de este impuesto es una de sus principales justificaciones. No obstante, no es este el único motivo de su existencia. Delgado Rivero y Muñiz Pérez (2013) nos dan otros dos motivos a favor: la equidad y su función como estabilizador automático.

El IRPF se basa en el principio de capacidad de pago, con una estructura que presenta un tipo de gravamen progresivo y que tiene en cuenta circunstancias personales y familiares del contribuyente, cumpliendo así una función de redistribución de la renta en la sociedad. Además, al ser progresivo facilita que se estabilicen los ciclos económicos sin tener que ajustar de nuevo el impuesto en sí, adaptándose de manera automática a la situación y mitigando los efectos de las crisis.

Sin embargo, como todo, también se podrían realizar críticas al impuesto y a su diseño, las cuales nos indican los mismos autores. La primera de ellas, la cual veremos con un ejemplo práctico en el apartado 5, es que se realiza un tratamiento diferente a las rentas obtenidas del trabajo y a las rentas del capital, casi “penalizando” el trabajo asalariado. Además, puede llegar a distorsionar las decisiones que toman los contribuyentes respecto al trabajo, al ahorro, o a la inversión, en función de las consecuencias que estas tengan luego sobre el impuesto. Por último, otro factor importante y que analizaremos en el apartado 4.4, es el fraude fiscal y su interacción con la progresividad.

## **2.2. EL IMPUESTO ESPAÑOL**

### **2.2.1. Características**

En cuanto al IRPF en concreto, en los artículos 1, 2, 3, 4 y 5 de la LIRPF encontramos definida su naturaleza, su objeto y su ámbito de aplicación. Este impuesto es personal y directo, y grava la renta de las personas físicas que residen en España en función de su naturaleza y circunstancias personales. Por tanto, las características del IRPF son las siguientes:

- Impuesto directo.
- Impuesto personal y subjetivo. Es decir, se ajusta a la situación personal del contribuyente.
- Grava la renta en función con su naturaleza.
- Grava la renta según los principios de igualdad, generalidad y progresividad.

Es importante destacar el concepto de “residencia habitual”, ya que es un elemento esencial para la sujeción del contribuyente al impuesto, tal y como se nos indica en el artículo 8 de la LIRPF.<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> En el artículo 9 de la LIRPF encontramos con detalle los criterios de residencia habitual en territorio español. Básicamente, debemos atender a tres elementos: la permanencia temporal como criterio principal, el centro de interés económico como criterio complementario, y el centro de intereses vitales como criterio subsidiario. Además, no solo es relevante la residencia en el



El objeto es la renta del contribuyente, entendiendo por renta la “totalidad de los rendimientos, ganancias y pérdidas patrimoniales e imputaciones de renta del período impositivo, con independencia del lugar donde se hubiesen producido y cualquiera que sea la residencia del pagador” (Albi Ibáñez *et al.*, 2021, p. 38).

Además, el IRPF es un impuesto cedido parcialmente a las CCAA con el límite máximo del 50%. En concreto, las CCAA podrán regular:

- La cuantía del mínimo personal y familiar relativa al gravamen autonómico.
- La escala autonómica que se aplique a la base general.
- Deducciones en la cuota íntegra autonómica.
- Variaciones en los porcentajes de deducción por inversión en vivienda habitual, en lo que respecta al tramo autonómico.

En cuanto al ámbito de aplicación, en el artículo 4 se engloba a la totalidad del territorio español, “sin perjuicio de los regímenes tributarios forales de concierto y convenio económico en vigor, respectivamente, en los Territorios Históricos del País Vasco y en la Comunidad Foral de Navarra”. Además, se prevén las especialidades de la normativa específica aplicable en Canarias, Ceuta y Melilla.

### **2.2.2. Estructura**

En los artículos 6.1 y 2 LIRPF encontramos tanto la definición del hecho imponible como los componentes de la renta. El hecho imponible es la propia obtención de renta por parte del contribuyente. Los componentes de esta renta son:

- Rendimientos del trabajo.
- Rendimientos del capital.
- Rendimientos de las actividades económicas.
- Ganancias y pérdidas patrimoniales.
- Imputaciones de renta.

La LIRPF detalla cada uno de los conceptos que componen la renta en el propio articulado, siendo estos, a grandes rasgos:

1. *Rendimientos del trabajo*. En el artículo 17 de la LIRPF los encontramos definidos como “todas las contraprestaciones o utilidades, cualquiera que sea su denominación o naturaleza, dinerarias o en especie, que deriven, directa o indirectamente, del trabajo personal o de la relación laboral o estatutaria y no tengan el carácter de rendimientos de actividades económicas”. Como podemos observar, se realiza una distinción entre los rendimientos obtenidos en dinerario y los obtenidos en especie.
2. *Rendimientos de capital inmobiliario*. Según lo dispuesto en el artículo 22 de la LIRPF, son rendimientos del capital inmobiliario aquellos derivados del arrendamiento, constitución, cesión de derechos o facultad de uso o disfrute sobre los bienes inmuebles rústicos y urbanos de los que sea titular el contribuyente o sobre los derechos reales que recaigan sobre ellos.
3. *Rendimientos de capital mobiliario*. Encontramos regulados los rendimientos del capital mobiliario en el artículo 25 de la LIRPF, dándonos una enumeración de aquellos incluidos dentro de esta categoría. Podríamos agruparlos, siendo esta una lista no tasada, como todos aquellos rendimientos obtenidos de la participación en fondos propios de entidades, por la cesión a terceros de capitales propios, rentas derivadas de la imposición de capitales y seguros de vida o invalidez.

---

territorio nacional, sino que también debemos atender a los criterios establecidos en el artículo 72 de la LIRPF respecto a la residencia habitual en el territorio de una comunidad autónoma.

4. *Rendimientos de actividades económicas.* En el artículo 27 de la LIRPF encontramos definidos los rendimientos de actividades económicas como “aquellos que, procediendo del trabajo personal y del capital conjuntamente, o de uno solo de estos factores, supongan por parte del contribuyente la ordenación por cuenta propia de medios de producción y de recursos humanos o de uno de ambos, con la finalidad de intervenir en la producción o distribución de bienes o servicios”. Para calcular estos rendimientos, se utilizan las normas del Impuesto de Sociedades, además de aquellas establecidas en el artículo 28 de la LIRPF y aquellas referidas a la estimación directa (artículo 30 de la LIRPF) y a la estimación objetiva o por módulos (artículo 31 de la LIRPF).
5. *Imputaciones de renta.* Son aquellas rentas que se deben incluir en la declaración del IRPF por ser propietario o titular de un derecho real sobre bienes inmuebles.
6. *Ganancias y pérdidas patrimoniales.* Se definen en el artículo 33 de la LIRPF como las “variaciones en el valor del patrimonio del contribuyente que se pongan de manifiesto con ocasión de cualquier alteración en la composición de aquél, salvo que por esta Ley se califiquen como rendimientos”.

Dentro del impuesto, debemos distinguir la base imponible general de la base del ahorro. Cada una de las bases está compuesta de determinados elementos establecidos en los artículos 44 y 45 LIRPF en el caso de la renta general y en los artículos 44 y 46 para el caso de la renta del ahorro.

La renta general comprende, según el Manual Práctico de Renta 2022:

- “Rendimientos del trabajo, del capital inmobiliario, del capital mobiliario (exclusivamente los previstos en el apartado 4 del artículo 25 de la Ley del IRPF. Es decir, entre otros, los derivados de la propiedad intelectual, de la prestación de asistencia técnica, del arrendamiento de bienes muebles, negocios o minas o de subarrendamientos y de la cesión del derecho a la explotación de la imagen) y los derivados del ejercicio de actividades económicas.
- Imputaciones de rentas inmobiliarias, de transparencia fiscal internacional, de la cesión de derechos de imagen, de instituciones de inversión colectiva constituidas en paraísos fiscales, de agrupaciones de interés económico, españolas y europeas, y de uniones temporales de empresas.
- Ganancias y pérdidas patrimoniales que no deriven de la transmisión de elementos patrimoniales.”

La renta del ahorro comprende, según la misma fuente:

- “Rendimientos del capital mobiliario previstos en los apartados 1, 2 y 3 del artículo 25 de la Ley del IRPF. Es decir, los derivados de la participación de fondos propios de cualquier tipo de entidad, los obtenidos por la cesión a terceros de capitales propios, los procedentes de operaciones de capitalización y de contratos de seguros de vida o invalidez, así como las rentas derivadas de la imposición de capitales.

No obstante, formarán parte de la renta general los rendimientos del capital mobiliario previstos en el artículo 25.2 de la Ley del IRPF, correspondientes al exceso del importe de los capitales propios cedidos a una entidad vinculada respecto del resultado de multiplicar por tres los fondos propios, en la parte que corresponda a la participación del contribuyente, de esta última. En el Capítulo 5 se contiene un ejemplo en el que se detallan las operaciones necesarias para determinar la parte del rendimiento que debe integrarse en la base imponible general.

Téngase en cuenta que en los supuestos en los que la vinculación se defina en función de la relación de los socios o partícipes con la entidad, la participación deberá ser igual o superior al 25 por 100.

- Ganancias y pérdidas patrimoniales que se pongan de manifiesto con ocasión de transmisiones de elementos patrimoniales, con independencia del periodo de generación.”

A la base imponible se le aplican reducciones para obtener la base liquidable. Estas reducciones son las siguientes:

- Por aportaciones y contribuciones a sistemas de previsión social.
- Por aportaciones y contribuciones a sistemas de previsión social constituidos a favor de personas con discapacidad.
- Por aportaciones a patrimonios protegidos de las personas con discapacidad.
- Por pensiones compensatorias.
- Por aportaciones a la Mutualidad de Previsión Social de deportistas profesionales.

A partir de este punto, debemos hablar de los mínimos personales y familiares, regulados en los artículos 56 a 61 LIRPF. Se definen como “la parte de la base liquidable que, por destinarse a satisfacer necesidades básicas personales y familiares de contribuyente, no se somete al IRPF” (Albi Ibáñez *et al.*, 2021, p. 162). Son relevantes al momento de calcular la cuota íntegra.

Siguiendo con la explicación de Albi Ibáñez *et al.* (2021), en el caso de que la base liquidable general haya sido superior al mínimo personal y familiar, éste formará parte de la base liquidable general. En caso contrario, formará parte de la base en el importe de la misma, y el resto formará parte de la base liquidable del ahorro. Para el caso de inexistencia de base liquidable general, el mínimo personal y familiar pasará a formar parte de la base liquidable del ahorro.

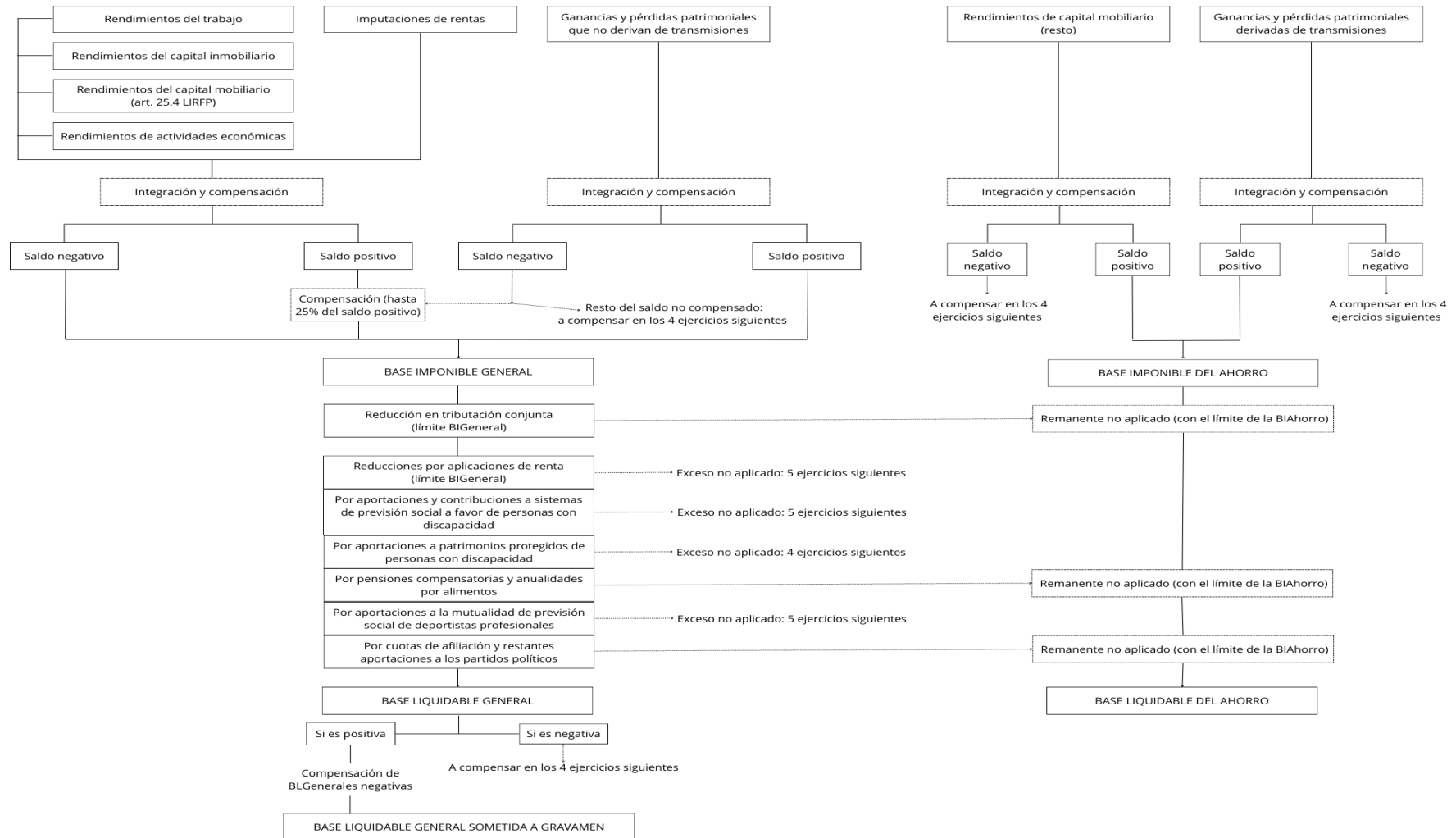
Para aplicar los mínimos personales y familiares, se calcula la cuota íntegra aplicando los tipos a la base liquidable, y sobre la cantidad obtenida se deduce el resultado de aplicar al mínimo personal y familiar esos tipos.

A continuación, debemos calcular la cuota íntegra aplicando a las bases liquidables tanto general como del ahorro las tarifas. Como consecuencia de la cesión de competencias normativas a las CCAA, distinguimos entre cuota íntegra estatal y cuota íntegra autonómica.

Una vez obtenidas ambas, restando las deducciones correspondientes obtenemos la cuota líquida estatal y la cuota líquida autonómica, tal y como se muestra en la siguiente tabla. La suma de ambas da lugar a la cuota líquida, a la que habría que restarle, en caso de que operen, la deducción por doble imposición internacional, los pagos a cuenta y otras deducciones para obtener la cuota diferencial. Para llegar al resultado final, debemos restarle, si fuesen de aplicación, la deducción por maternidad y las deducciones por familia numerosa o personas con discapacidad a cargo, obteniendo un resultado a positivo, negativo o 0.

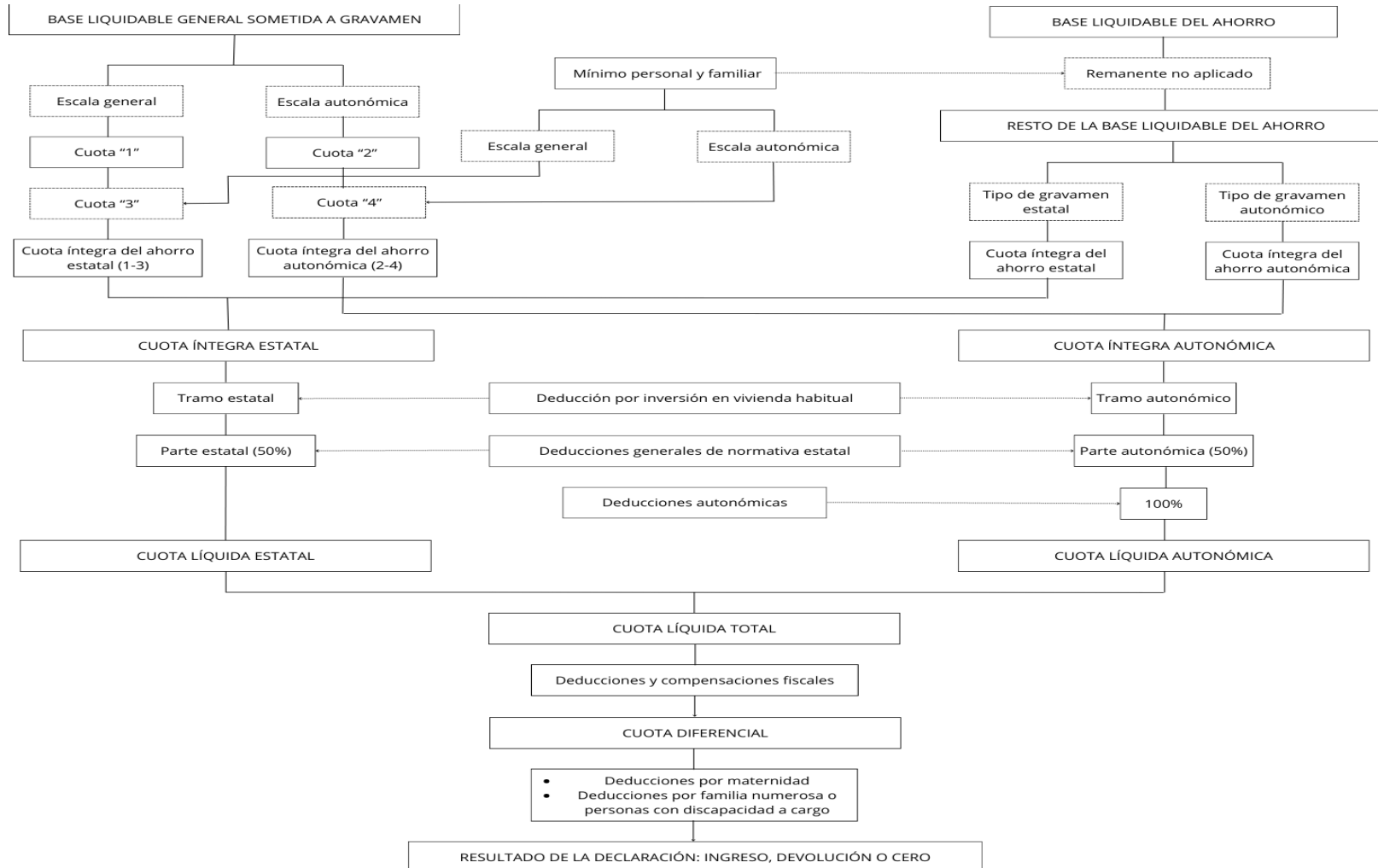
Lo relevante a efectos de este trabajo es la relación de la estructura con la progresividad. La ubicación de cada uno de los elementos en el esquema de la estructura influye en la consecuencia en términos de progresividad que vamos a obtener, y no solamente en el resultado en sí mismo de la declaración. La aplicación de las deducciones (mínimos personales y familiares y otras) en otro punto distinto al que se realiza supondría un resultado distinto en la declaración y un efecto diferente en términos de progresividad. En los apartados siguientes, veremos en detalle algunos de estos elementos y su interacción con la progresividad.

Figura 2.2.1. Esquema general del IRPF



Fuente: Elaboración propia a partir del Manual Práctico de Renta 2022.

Figura 2.2.2. Esquema general del IRPF (continuación)



Fuente: Elaboración propia a partir del Manual Práctico de Renta 2022.

### 2.2.3. ALGUNAS CIFRAS RECAUDATORIAS

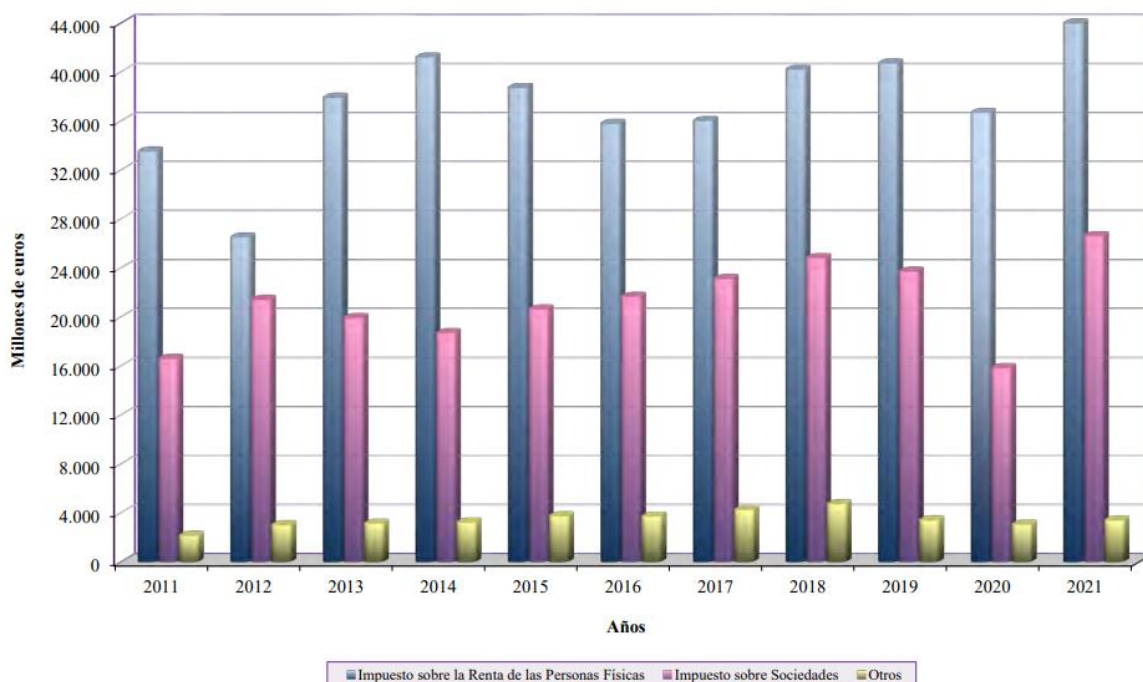
Para mostrar la importancia del IRPF, veremos algunas estadísticas relacionadas con la recaudación que supone el mismo. En la tabla que encontraremos en la página siguiente (2.2.3.1), observamos el gran peso que ostenta el IRPF dentro de la economía, siendo el impuesto con mayor recaudación de entre los impuestos directos. El siguiente impuesto con mayor peso en nuestra economía es el Impuesto sobre Sociedades, aunque la diferencia en cuanto a recaudación respecto al IRPF es abismal.

En 2021, el IRPF recaudó 43.992,6 millones de euros frente a los 26.626,7 millones de euros procedentes del Impuesto sobre Sociedades. Del total de impuestos recaudado en 2021, 74.028,3 millones de euros, la cifra mencionada anteriormente (43.992,6 millones de euros) se relaciona directamente con el IRPF, suponiendo un 59,42% de la recaudación total, es decir, más de la mitad del sistema impositivo se sustenta en el IRPF.

Podemos llegar a la conclusión no solo de que es el impuesto que genera una mayor recaudación, sino de que lo es con suma diferencia al resto de impuestos. Además, ha ido evolucionando en el tiempo, aumentando año tras año. El siguiente impuesto de mayor recaudación es el Impuesto sobre Sociedades y, aunque ha ido siguiendo la misma tendencia en aumento a lo largo del tiempo que el IRPF, no llega a alcanzarlo en términos monetarios.

Otra forma más visual de entenderlo es a partir del gráfico de la figura inferior (2.2.3.1), donde se nos muestra la recaudación tanto del IRPF, como del Impuesto de Sociedades y de otros impuestos en general. Reiteramos de nuevo el peso que tiene el IRPF en nuestro sistema impositivo, en términos comparativos respecto a otros impuestos, y pudiendo observar mejor la diferencia con la recaudación del Impuesto sobre Sociedades, pero también con “Otros”, donde se engloba una cantidad mayor de impuestos y, pero que no constituyen una gran parte del importe recaudado.

Figura 2.2.3.1. *Recaudación del Estado de los impuestos directos. Importes*



Fuente: Dirección General de Tributos (2022, p. 56).

Tabla 2.2.3.1. Recaudación total de impuestos directos. Importes

Millones de euros

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
<b>Impuesto</b>	<b>Estado</b>										
Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas	33.544,6	26.519,8	37.930,3	41.221,0	38.730,6	35.799,0	36.028,5	40.236,6	40.736,0	36.699,6	43.992,6
Impuesto sobre Sociedades	16.610,7	21.435,2	19.945,2	18.713,1	20.648,9	21.678,3	23.143,3	24.837,8	23.732,9	15.857,7	26.626,7
Impuesto sobre la Renta de no Residentes	2.040,3	1.708,4	1.416,4	1.419,6	1.639,3	1.960,5	2.273,8	2.664,9	2.369,0	1.511,2	1.827,5
Declaración tributaria especial	-	1.195,5	0,0	0,1	0,0	0,0	0,1	-0,3	-4,6	-0,1	0,0
Impuestos medioambientales	-	-	1.569,8	1.624,9	1.863,8	1.574,5	1.806,7	1.871,7	1.019,3	1.441,4	1.397,8
Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones	115,4	110,0	142,5	164,5	221,8	156,7	136,5	142,7	-19,1	56,7	117,3
Impuesto sobre el Patrimonio	2,1	14,3	23,2	30,2	32,4	38,1	54,5	56,7	61,4	59,4	64,9
Otros (*)	0,5	-0,9	0,9	0,1	1,8	2,4	1,5	1,8	2,1	2,7	1,5
<b>Total</b>	<b>52.313,6</b>	<b>50.982,2</b>	<b>61.028,4</b>	<b>63.173,5</b>	<b>63.138,5</b>	<b>61.209,6</b>	<b>63.444,8</b>	<b>69.811,9</b>	<b>67.897,0</b>	<b>55.628,7</b>	<b>74.028,3</b>
	<b>Comunidades Autónomas: tributos concertados y cedidos + Participación de las CCAA en el IRPF</b>										
Andalucía	327,4	397,2	440,0	452,9	482,6	459,8	446,6	379,7	348,3	264,5	368,3
Aragón	129,2	163,4	152,0	167,9	145,0	200,2	215,6	186,2	150,4	149,0	211,3
Asturias (Principado de)	103,9	124,8	143,9	123,0	132,0	135,1	117,6	97,6	89,0	93,8	117,3
Baleares (Illes)	56,4	51,5	109,9	130,5	137,3	146,9	164,7	180,5	181,0	175,7	204,4
Canarias	37,5	57,2	93,6	95,4	114,8	82,5	70,6	74,1	60,8	55,6	89,3
Cantabria	43,7	57,3	94,4	52,1	53,4	49,6	54,3	54,9	52,6	45,8	53,1
Castilla-La Mancha	66,5	81,7	83,8	86,4	85,6	79,3	86,5	81,7	86,8	89,7	99,5
Castilla y León	117,9	168,5	178,1	200,9	204,5	229,9	226,3	215,2	221,7	223,0	297,7
Cataluña	349,1	640,8	856,9	743,5	915,3	939,5	927,3	988,5	1.114,7	1.134,5	1.467,1
Comunidad Valenciana	130,9	126,4	261,4	292,8	302,0	291,4	396,4	416,8	418,4	423,8	496,3
Extremadura	40,9	45,4	58,6	53,0	46,4	45,7	41,6	39,6	34,1	29,6	45,0
Galicia	174,7	234,9	246,3	302,0	232,2	207,7	205,7	278,6	216,8	231,4	203,8
Madrid	379,6	416,1	455,1	432,4	359,3	419,9	410,9	377,7	457,4	446,7	688,3
Murcia (Región de)	28,5	53,8	68,5	120,2	102,9	89,8	82,6	74,2	63,1	51,7	53,1
Navarra (Comunidad Foral de)	1.356,0	1.409,7	1.425,2	1.404,8	1.497,3	1.511,6	1.676,0	1.684,4	1.953,9	1.930,6	2.093,1
País Vasco	5.644,2	5.698,8	5.793,1	5.864,4	5.958,6	6.168,9	6.615,9	7.292,4	7.407,1	7.100,3	7.736,0
Rioja (La)	22,2	28,7	31,8	30,3	27,9	22,2	28,3	24,4	20,8	28,6	60,0
<b>Subtotal tributos concertados y cedidos</b>	<b>9.008,4</b>	<b>9.756,1</b>	<b>10.492,5</b>	<b>10.552,2</b>	<b>10.796,9</b>	<b>11.079,9</b>	<b>11.766,7</b>	<b>12.446,5</b>	<b>12.876,9</b>	<b>12.474,3</b>	<b>14.283,8</b>
Participación de las CCAA en el IRPF	35.477,8	43.399,9	31.303,5	30.747,0	32.867,0	35.788,1	40.152,6	41.736,5	45.164,7	50.234,5	49.470,2
<b>Total</b>	<b>44.486,2</b>	<b>53.156,1</b>	<b>41.796,0</b>	<b>41.299,2</b>	<b>43.664,0</b>	<b>46.868,0</b>	<b>51.919,3</b>	<b>54.183,1</b>	<b>58.041,6</b>	<b>62.708,8</b>	<b>63.754,0</b>
	<b>Recaudación consolidada</b>										
Estado	52.313,6	50.982,2	61.028,4	63.173,5	63.138,5	61.209,6	63.444,8	69.811,9	67.897,0	55.628,7	74.028,3
Comunidades Autónomas	44.486,2	53.156,1	41.796,0	41.299,2	43.664,0	46.868,0	51.919,3	54.183,1	58.041,6	62.708,8	63.754,0
Participación de las CCLL en el IRPF	781,0	698,9	717,7	693,8	747,9	828,8	856,5	885,5	991,6	1.037,6	1.083,1
<b>Total</b>	<b>97.580,7</b>	<b>104.837,2</b>	<b>103.542,2</b>	<b>105.166,5</b>	<b>107.550,4</b>	<b>108.906,4</b>	<b>116.220,7</b>	<b>124.880,5</b>	<b>126.930,1</b>	<b>119.375,0</b>	<b>138.865,3</b>

(\*) Comprende la recaudación de tributos extinguidos.

Fuente: Dirección General de Tributos (2022, p. 54).

En la siguiente figura (2.2.3.2) se nos muestra, dentro del IRPF, la participación tanto del Estado, como de las Comunidades Forales, como de las Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales. La recaudación que corresponde a las Comunidades Autónomas tiene una gran importancia, prácticamente tanta como la del Estado y, en ocasiones, como claramente vemos en 2012 y en 2020, es incluso superior. Volvemos a observar cómo cada año se incrementa el total de recaudación con motivo del IRPF.

Hay que puntualizar que, aunque esta figura (2.2.3.2) no parezca seguir la misma tendencia que la anterior (2.2.3.1), en esta última se tiene en cuenta la recaudación tanto del Estado, como de las Comunidades Forales y de las Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales, mientras que en la primera solo se refleja la recaudación relativa al Estado.

Figura 2.2.3.2. *Recaudación total del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas. Importes*



Fuente: Dirección General de Tributos (2022, p. 41).



### 3. CONCEPTO DE PROGRESIVIDAD

#### 3.1. DEFINICIÓN

Tal y como nos indica el Diccionario panhispánico del español jurídico en su primera acepción, definimos el principio de progresividad como un “Principio que debe inspirar el sistema tributario y que supone el gravamen más que proporcional de las bases imponibles y liquidables en alguno de los impuestos centrales del sistema impositivo para que este, en su conjunto, produzca dicho resultado”.

Podemos encontrar referencias a este principio en el artículo 31.1 CE: “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”. Este principio es, por tanto, una característica del sistema tributario.

También se ve referenciado en el art. 3 LGT, relativo a los principios de la ordenación y aplicación del sistema tributario:

“1. La ordenación del sistema tributario se basa en la capacidad económica de las personas obligadas a satisfacer los tributos y en los principios de justicia, generalidad, igualdad, progresividad, equitativa distribución de la carga tributaria y no confiscatoriedad.

A estos efectos, se prohíbe el establecimiento de cualquier instrumento extraordinario de regularización fiscal que pueda suponer una minoración de la deuda tributaria devengada de acuerdo con la normativa vigente.

2. La aplicación del sistema tributario se basará en los principios de proporcionalidad, eficacia y limitación de costes indirectos derivados del cumplimiento de obligaciones formales y asegurará el respeto de los derechos y garantías de los obligados tributarios.”

También podemos encontrar alusiones al principio de progresividad en la jurisprudencia. Mismamente, en la STC 45/1989, de 20-II podemos leer: “El principio de igualdad es compatible con el de progresividad; solo exige que el grado de progresividad se determine en función de la base imponible y no del sujeto”.

Además, partiendo de esta sentencia, se nos da una clave para la determinación de la progresividad: el punto importante está en la base imponible, de manera que el tipo de gravamen crece a medida que crece la base imponible. Una de las formas de hacer efectiva esta consecuencia es mediante la aplicación de tarifas, es decir, de una progresividad por escalones.

#### 3.2. MEDIDA

Diremos que un impuesto es progresivo cuando a medida que aumenta la base imponible, aumentan los tipos impositivos. Para aproximarnos hacia la medida de la progresividad, nos basaremos en la explicación dada por Albi Ibáñez *et al.* (2009, p. 34). Supongamos que  $T(Y)$  representa los impuestos pagados por un sujeto de renta  $Y$ . Si realizamos el cociente de  $T(Y)$  respecto a  $Y$ , obtenemos el porcentaje de renta que paga este sujeto cuya renta es  $Y$ , es decir, el tipo impositivo medio ( $tme$ ). Otro indicador que utilizaremos será el tipo marginal ( $tma$ ), muy relevante por su capacidad para explicar cuántos impuestos se pagan en el último euro gravado en el impuesto.

Musgrave y Thin (1948) indicaron cuatro formas alternativas de medir la progresividad, los cuales son considerados índices puntuales o estructurales:

- *Progresión del tipo medio.*

$$PTME = \frac{d}{dy} \left( \frac{T(y)}{y} \right) = \frac{tma(y) - tme(y)}{y} \quad (1)$$

La PTME mide la progresividad de una función en un punto como la diferencia entre el *tma* y el *tme*, expresándolo en un porcentaje de la renta. Una función, entonces, será progresiva si, para todo *y*, se cumple que  $PTME > 0$ . A partir de esta premisa, concluimos que, si aumenta PTME, necesariamente aumenta la progresividad.

- *Progresión del tipo marginal.*

$$PTMA = \frac{d}{dy} \left( \frac{dT(y)}{dy} \right) = \frac{d}{dy} [tma(y)] \quad (2)$$

La PTMA mide el crecimiento del tipo marginal en cada uno de los puntos de la función de impuestos. Sin embargo, esta medida de la progresividad no es una forma fiable de evaluación porque existe la posibilidad de tener impuestos progresivos cuyo *tma* es cero y, por ende, su PTMA sea cero. También se da la posibilidad de analizar impuestos cuyo *tma* es creciente, pero que no son progresivos.

- *Progresión de la carga* (elasticidad de los impuestos pagados en relación a la renta antes de impuestos).

$$PC = \frac{dT(y)}{dy} \cdot \frac{y}{T(y)} = \frac{tma(y)}{tme(y)} \quad (3)$$

La PC mide en cada uno de los puntos la variación en términos porcentuales de los impuestos en el caso de que la renta aumente en un 1%. Cuando, para todo *y*, se da que  $PC < 1$ , la función de impuestos es progresiva. Esto nos lleva a que un aumento del 1% en la renta debe traducirse en un aumento de los impuestos en más de un 1% y, en conclusión, si aumenta la PC, significa que aumenta la progresividad.

- *Progresión de la renta residual* (elasticidad de la renta después de impuestos en relación a la renta antes de impuestos).

$$PRR = \frac{d[y - T(y)]}{dy} \cdot \frac{y}{y - T(y)} = \frac{1 - tma}{1 - tme} \quad (4)$$

La PRR mide, en cada uno de los puntos, en qué porcentaje aumenta la renta después de impuestos si la renta antes de impuestos aumenta en un 1%. El impuesto será progresivo si para todo *y*, se da que  $PRR < 1$ . Esto se traduce en que un aumento de un 1% en la renta antes de impuestos conlleva un aumento de menos del 1% en la renta después de impuestos. En conclusión, si se reduce la PRR, aumenta la progresividad.

Estos índices no son útiles para indicar la progresividad relativa de todas y cada una de las funciones del impuesto, porque cabe la posibilidad de que una función sea más progresiva que otra en un punto  $y_0$ , y menos progresiva en otro punto  $y_1$ .

Delgado Rivero y Muñoz Pérez (2013) explican de manera sencilla la diferencia entre tipo medio, tipo medio efectivo y tipo marginal. El tipo medio que soporta el contribuyente resulta del cociente de la cuota íntegra entre la base liquidable. Sin embargo, se suele utilizar más el tipo medio efectivo, que surge de dividir la cuota líquida entre la base liquidable, de manera que podemos medir la progresividad que se aplica por toda la estructura del impuesto y no solo por la tarifa. Además, también podemos realizar

mediciones a partir del tipo marginal, que es “el tipo impositivo que se aplique a la última unidad de base liquidable” (p. 82).

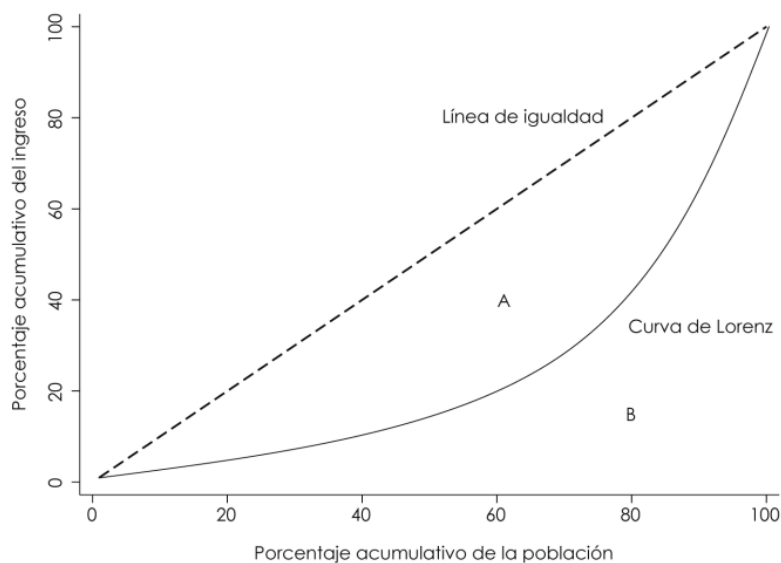
$$\text{Tipo medio} = tme = \frac{\text{Cuota íntegra}}{\text{Base liquidable}} \quad (5)$$

$$\text{Tipo medio efectivo} = tme_f = \frac{\text{Cuota líquida}}{\text{Base imponible}} \quad (6)$$

A partir del tipo medio y del tipo medio efectivo, podremos saber si un impuesto es progresivo, regresivo o proporcional. Como ya hemos apuntado, si al aumentar la base aumenta el tipo medio, el impuesto será progresivo. Además, si el tipo medio decrece cuando crece la base, el impuesto será regresivo. Para el caso de un impuesto proporcional, el tipo medio debe mantenerse constante cuando varía la base imponible. Si utilizamos el tipo medio, estamos midiendo la progresividad de solamente de la tarifa, pero si utilizamos el tipo medio efectivo obtendremos la progresividad del impuesto en su totalidad.

Debemos relacionar la progresividad de los impuestos con la reducción de la desigualdad de la renta, lo cual se muestra de manera sencilla a través de la curva de Lorenz. Esta curva nos sirve para medir la desigualdad, ya que compara la recta de igualdad perfecta (en la figura inferior, la línea discontinua) con la distribución de ingresos de una situación no ficticia. Los índices globales son aquellos relacionados con la curva de Lorenz y el índice de Gini.

Figura 3.2.1. Curva de Lorenz de una distribución continua (datos hipotéticos)



Fuente: De Maio, F. G. (2007, p. 199).

Para el caso de la figura anterior, en el eje X se representa el porcentaje acumulado de población, y en el eje Y el porcentaje acumulado del ingreso. Si suponemos una sociedad donde exista igualdad perfecta (la recta a 45 grados, de tal forma que todos los individuos tuvieran la misma renta), el 25% “más pobre” de la población percibiría un 25% del total del ingreso, y el 50% “más pobre” el 50% del ingreso. sin embargo, si existe desigualdad, estos datos nos vendrían dados por la curva de Lorenz, de manera que, para esta situación concreta, el 25% “más pobre” percibiría un 10% del total del ingreso.

Esta forma de representar la curva de Lorenz se ha realizado en términos de distribuciones continuas, obteniendo la figura a partir de la *función de distribución*  $F(y)$ . Sin embargo, la curva de Lorenz es más precisa si la representamos en términos de una distribución discreta.

En palabras de Goerlich y Villar, “la noción de la curva de Lorenz supone una aproximación alternativa a la representación de la dispersión de una distribución de renta, basada en la relación entre las proporciones acumuladas de población y las proporciones acumuladas de renta, a partir de una ordenación no decreciente del vector de rentas” (p. 76). De manera sencilla, podríamos decir que si la curva está más separada de la diagonal, la distribución de la renta es más desigual. Pero el problema se encuentra en que decir que una curva “está más separada” es sumamente impreciso.

Aunque no vayamos a utilizar la curva de Lorenz como tal para medir la progresividad del IRPF, sí que puede utilizarse para realizar una estadística de la distribución del ingreso con el coeficiente de Gini, siendo esta la medida más popular. El coeficiente de Gini “equivale al tamaño del área entre la curva de Lorenz y la línea de igualdad de 45 grados dividida por el área total por debajo de la línea de igualdad de 45 grados” (De Maio, 2007, p. 200).

Como bien explican Goerlich y Villar (2009), se calcula como el cociente entre el área que se encuentra entre la línea de igualdad y la curva de Lorenz (lo llamaremos “A”) y la región de forma triangular que se encuentra bajo la diagonal (lo llamaremos “A+B”):

$$G = \frac{A}{A + B} = 2A = 1 - 2B \quad (7)$$

Puede tomar un valor entre 0 y 1, siendo el valor 0 una sociedad en igualdad perfecta y 1 una sociedad totalmente desigual, en la que el 100% del ingreso sería percibido por un solo individuo. Con un impuesto proporcional, las curvas de Lorenz tanto antes como después de impuestos coinciden (De Maio, 2007).

Existe gran variedad de índices globales basados en el índice de Gini, tales como el índice de Suits, el índice de Kakwani o el índice de Reynolds-Smolensky (RS). Lo interesante es ver cómo cambia la distribución de la renta de toda la sociedad cuando se hace una reforma fiscal o cambio impositivo. A la hora de realizar cálculos en este estudio, no se van a utilizar estos índices, ya que no disponemos de información sobre la distribución de la renta y, por tanto, se utilizarán índices puntuales o estructurales. Por tanto, sobre estos índices globales daremos simplemente unas breves pinceladas. Para profundizar en ellos, puede consultarse en detalle la bibliografía citada al efecto.

#### *Índice de Suits*

Este índice encuentra su inspiración en el índice de Gini y se utiliza para determinar la medida de progresividad de un determinado impuesto (Basulto Santos *et al.*, 2012). El supuesto principal es que existen impuestos tanto progresivos como regresivos, y que no todos lo son en el mismo grado (Hierro Recio *et al.*, 2009). La fórmula utilizada para su cálculo es la siguiente:

$$S = 1 - \frac{L}{K} \quad (8)$$

L: área situada por debajo de la curva de Lorenz; K: área situada por encima de la línea de proporcionalidad en la curva de Lorenz.

Para el caso de que el índice de Suits sea positivo, entonces el impuesto será progresivo; si el índice es negativo, el impuesto es regresivo; y el índice será cero para impuestos proporcionales (Mancilla-Rendón y Lozano-Arizmendi, p. 188).

### *Índice de Kakwani*

Este índice también toma como punto de partida el índice de Gini. Para calcular el grado de progresividad podemos utilizar el índice de Kakwani, definido como “la diferencia entre el índice de concentración de los pagos y el índice de Gini de concentración de la renta” (Calonge y Rodríguez, p. 261).

Podemos, por tanto, dar una fórmula para su cálculo a partir de las explicaciones de Díaz de Sarralde *et al.* (2011):

$$K = C_t - G_x \quad (9)$$

Ct: coeficiente de concentración del impuesto; Gx: índice de Gini de la renta antes de impuestos.

En caso de que no existiese diferencia, los pagos serían proporcionales en su totalidad a los ingresos de los individuos o familias. Si el índice de Kakwani es positivo, significa que los pagos están repartidos de forma más desigual que la renta y, por tanto, el sistema sería progresivo. Por el contrario, si el índice de Kakwani es negativo, el sistema es regresivo, ya que pagan menos aquellos que más tienen (Calonge y Rodríguez, 1998).

### *Índice de Reynolds-Smolensky (RS)*

El índice de Reynolds-Smolensky valora el efecto redistributivo global utilizando como base, al igual que los dos anteriores, el índice de Gini. Se puede definir como “la diferencia entre los índices de Gini de las distribuciones antes y después de impuestos, lo que coincide con el doble área comprendida entre las curvas de Lorenz de ambas distribuciones” (Bárcena Martín, p. 25).

## 4. FACTORES QUE INFLUYEN EN LA PROGRESIVIDAD

El impuesto debe gravar a los contribuyentes de acuerdo con su capacidad de pago, que tradicionalmente se supone que aumenta más que proporcionalmente con la renta. Sin embargo, no es totalmente así.

Como bien indica el Comité de personas expertas (2022, p. 83), tanto la globalización de la economía como la movilidad de las bases impositivas hacen más difícil el mantenimiento a nivel nacional de la progresividad si no existen medidas de coordinación a nivel internacional. Por tanto, en la mayoría de las economías avanzadas se produce una gran dependencia de la recaudación de ingresos procedentes de las rentas medias y medio-altas del trabajo. Además, existen grandes impedimentos para ajustar la progresividad con aumentos de la tributación de las rentas del capital y de la riqueza.

La progresividad formal o teórica del impuesto sobre la renta depende esencialmente de tres factores (Albi Ibáñez *et al.*, 2009):

- La magnitud de la renta que no se grava como renta no discrecional o como mínimo exento y, en su caso, de la existencia de impuestos negativos. Hemos de tener en cuenta que un impuesto sobre la renta con un tipo impositivo único se convierte en un impuesto progresivo introduciendo simplemente una cantidad exenta.
- La introducción de deducciones específicas en la base y de deducciones en la cuota. Esto afecta a la equidad del impuesto. Las deducciones en la base operan de acuerdo con el tipo marginal en el que se sitúa el contribuyente, mientras que las deducciones en la cuota son independientes de la renta.
- La estructura de la tarifa o escala de los tipos impositivos. Los aspectos relevantes respecto a la escala de tipos, tanto para Albi Ibáñez *et al.* (2009) como para Delgado Rivero y Muñiz Pérez (2013), son:
  - Cuantía de la renta incluida en el primer tramo con tipo impositivo.
  - Número de tramos.
  - Progresión de los tipos impositivos intermedios.
  - Tipo marginal máximo junto con el nivel de renta al que empieza a aplicarse.

También existen otros factores por los que puede verse afectada la progresividad del impuesto, alterando la progresividad teórica y dando lugar a la progresividad real. El primero de ellos es el fraude fiscal, un fenómeno innegable. Un impuesto de carácter progresivo puede convertirse en un impuesto regresivo si los contribuyentes cometen fraude fiscal, ya que distorsiona notablemente el valor efectivo de las normas tributarias en (Lagares Calvo, 1994). Como consecuencia del fraude fiscal, se altera negativamente la distribución de la renta y de la riqueza tras los impuestos, influyendo en la equidad (Pyle, 1993). Hay estudios que sugieren que aquellos contribuyentes que se encuentran sometidos a tipos marginales más elevados tienen una mayor probabilidad de defraudar impuestos y tienen mayor propensión a evadir mayores porcentajes de su base imponible (Albi Ibáñez *et al.*, 2009).

Otro de los factores que afecta a la progresividad es la inflación, cuya interacción con la primera da lugar al fenómeno de la progresividad en frío o rémora fiscal inflacionaria. Abordaremos esta cuestión con mayor detalle en el apartado 4.3.

Además de los anteriores factores, también influyen el tratamiento diferenciado de las rentas y ganancias de capital y de otras rentas, y la elección que se tome sobre la unidad contribuyente en los casos de vida habitual común.

En última instancia, Delgado Rivero y Muñiz Pérez (2013) nos mencionan la existencia de ciertos mecanismos de traslación del impuesto, que consiguen que sea soportado por ciertos agentes que, en principio, no eran el sujeto de destino del mismo.

#### 4.1. MODIFICACIONES DE LA TARIFA DEL IRPF

Delgado Rivero y Muñiz Pérez (2013) nos resumen cuáles son las cuestiones que decidir al diseñar la escala impositiva:

- *Mínimo exento.* Hay que determinar la cuantía de renta que no se va a someter a gravamen, ya que está relacionada con el mínimo esencial para la supervivencia del contribuyente.
- *Tipos impositivos iniciales para las rentas bajas.* Una vez sobrepasado el mínimo exento, estos tipos impositivos iniciales no pueden ser excesivamente reducidos, ya que existe un objetivo de recaudación que se debe cumplir.
- *Número y tamaño de los tramos o escalones de renta.* Hay que valorar dónde se encuentra el equilibrio entre la eficiencia y la equidad.
- *Tipos impositivos finales para las rentas altas.* Tampoco pueden ser muy elevados, ya que entonces el contribuyente sería más propenso al fraude fiscal.

Tras la entrada en vigor del IRPF en 1979, tanto las tarifas como las deducciones de la cuota fueron variando. Este primer IRPF constaba de 28 tramos que gravaban la base imponible, detallados en el artículo 28 de la correspondiente Ley<sup>5</sup>, cuyos tipos impositivos iban desde el 15% hasta el 65,51%. En los años 1979 y 1980, la tarifa del IRPF no sufrió modificaciones, y constaba de un tipo del 14,90% para el primer escalón de la base imponible, cifra que aumentaba linealmente en los siguientes escalones, hasta llegar al 40% para bases imponibles superiores a 10 millones de pesetas, es decir, 60.101€. En 1981 la tarifa sufrió una rebaja casi imperceptible del tipo mínimo, que pasó del 14,90% al 14,33%, disminuyendo así la progresividad de los tipos nominales. En 1982 y 1983 se elevó la tarifa, creciendo en consecuencia los tipos mínimos, la progresividad y los tipos máximos (Marín Arcas, 1987).

En la siguiente tabla, recogeremos las tarifas, solamente en su parte estatal, que han estado vigentes en diferentes períodos impositivos. Dejaremos de lado la escala autonómica, ya que cada Comunidad Autónoma la ha regulado de diferente manera al existir, como bien se nos indica en el Manual Práctico de Renta 2022 elaborado por el Ministerio de Hacienda y Función Pública, una cesión parcial del IRPF a las mismas. Desde el 1 de enero de 2009, se establece esta cesión con un “límite máximo del 50 por 100 del rendimiento producido en el territorio de cada Comunidad Autónoma” (2023, p. 106).

Tabla 4.1.1. *Escala estatal general*

<b>BASE LIQUIDABLE HASTA (euros)</b>	<b>CUOTA ÍNTEGRA (euros)</b>	<b>RESTO BASE HASTA (euros)</b>	<b>TIPO APLICABLE (porcentaje)</b>
<b>TARIFA 2011</b>			
0,00	0,00	17.707,20	12
17.707,20	2.124,86	15.300	14
33.007,20	4.266,86	20.400	18,5
53.407,20	8.040,86	66.593	21,5
120.000,20	22.358,36	55.000	22,5
175.000,20	34.733,36	En adelante	23,5

<sup>5</sup> Ley 44/1978, de 8 de septiembre, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas [Disposición derogada] (BOE nº 217, de 11 de septiembre de 1978).

<b>TARIFA 2012-2014 incluye gravamen complementario<sup>6</sup></b>			
0,00	0,00	17.707,20	12,75
17.707,20	2.257,66	15.300	16
33.007,20	4.705,66	20.400	21,5
53.407,20	9.091,66	66.593	25,5
120.000,20	26.072,88	55.000	27,50
175.000,20	41.197,88	125.000	29,50
300.000,20	78.072,88	En adelante	30,50
<b>TARIFA 2015</b>			
0,00	0,00	12.450	10
12.450	1.245,00	7.750	12,5
20.200	2.213,75	15.000	15,5
34.000	4.352,75	26.000	19,5
60.000	9.422,75	En adelante	23,5
<b>TARIFA 2016<sup>7</sup></b>			
0,00	0,00	12.450	9,5
12.450	1.182,75	7.750	12
20.200	2.112,75	15.000	15
35.200	4.362,75	24.800	18,5
60.000	8.950,75	En adelante	22,5

Fuente: Gómez de la Torre del Arco (2017, p. 242).

<b>TARIFA 2023</b>			
0,00	0,00	12.450	9,5
12.450	1.182,75	7.750	12
20.200	2.112,75	15.000	15
35.200	4.362,75	24.800	18,5
60.000	8.950,75	240.000	22,5
300.000	62.950,75	En adelante	24,5

Fuente: Elaboración propia a partir de la LIRPF.

Frente a los 28 tramos originarios, se han reducido hasta los seis tramos que se aplican actualmente. Además, desde 2016, los tramos son exactamente iguales, al igual que su tipo de gravamen, con la salvedad de que en la tarifa de 2023 se ha añadido un nuevo tramo aplicable a las bases liquidables superiores a 300.000€, a las que se les aplica un tipo de gravamen del 24,5%.

Como bien nos indica Gómez de la Torre, al analizar la tarifa estatal aplicable a la parte general, dejando de lado el hecho de que los tramos se han visto modificados, lo que podemos observar es una aproximación a la tarifa vigente en 2011, exceptuando los dos últimos tramos (2017, p. 243). Realmente, los contribuyentes no van a verse beneficiados pagando una cantidad inferior en impuestos por IRPF que en el año 2011, sino que el resultado será el mismo o más, dependiendo del tramo en que se encuentren.

Además de la tarifa general, encontramos también la tarifa del ahorro estatal, de la cual podemos ver su evolución en el siguiente cuadro.

<sup>6</sup> El gravamen complementario hace referencia a lo establecido en la Ley Foral 2/2012, de 14 de febrero, por la que se establece con carácter temporal un gravamen complementario en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y se modifican determinadas retenciones e ingresos a cuenta. Este gravamen se aplica en la cuota íntegra estatal del IRPF para los períodos 2012 y 2013, como consecuencia del Real Decreto-ley 20/2011, de 30 de diciembre, de medidas urgentes en materia presupuestaria, tributaria y financiera para la corrección del déficit público.

<sup>7</sup> Se adelantó su entrada en vigor a julio de 2015.



Tabla 4.1.2. Escala estatal del ahorro

Parte base liquidable €		Tipo estatal aplicable %	
<b>TARIFA 2011</b>			
Hasta 6.000€		9,50	
Desde 6.000€		10,50	
BASE LIQUIDABLE HASTA (euros)	CUOTA ÍNTEGRA (euros)	RESTO BASE HASTA (euros)	TIPO APLICABLE (porcentaje)
<b>TARIFA 2012-2014 incluye gravamen complementario</b>			
0,00	0,00	6.000	11,50
6.000	690	18.000	14,50
24.000	2.730	En adelante	16,50
<b>TARIFA 2015</b>			
0,00	0,00	6.000	10,00
6.000	690	44.000	11,00
50.000	5.190	En adelante	12,00
<b>TARIFA 2016<sup>8</sup></b>			
0,00	0,00	6.000	9,50
6.000	690	44.000	10,50
50.000	5.190	En adelante	11,50

Fuente: Gómez de la Torre del Arco (2017, p. 243).

<b>TARIFA 2021</b>			
0,00	0,00	6.000	9,50
6.000	570	44.000	10,50
50.000	5.190	150.000	11,50
200.000	22.440	En adelante	13,00
<b>TARIFA 2023</b>			
0,00	0,00	6.000	9,50
6.000	570	44.000	10,50
50.000	5.190	150.000	11,50
200.000	22.440	100.000	13,50
300.000	35.940	En adelante	14,00

Fuente: Elaboración propia a partir de la LIRPF.

A simple vista, la tarifa aplicable en 2011 y la aplicable en 2016 son sumamente similares, exceptuando el caso de los contribuyentes cuya base liquidable del ahorro sea superior a 50.000€, quienes pagarán un punto porcentual más.

Combinando lo observado en ambos cuadros, la tarifa que aplicamos tanto a la base general como a la base del ahorro nos vuelve a llevar a resultados similares a los que obtendríamos aplicando las tarifas vigentes en el ejercicio 2011, con pequeñas variaciones. Realmente, no es que hayan disminuido los tipos impositivos, sino que desde 2012 hasta 2015 aumentaron, y en 2016 volvimos a aquellos aplicables antes de la entrada en vigor del gravamen complementario que se había establecido en los ejercicios 2012, 2013 y 2014 con el objetivo de reducir el déficit público.

Además, de acuerdo con el art. 46.1.b) de la LIRPF, las Comunidades Autónomas tienen competencias normativas respecto a la escala autonómica aplicable a la base liquidable general, entre otras. El único requisito que se les exige para su aprobación es que la estructura de la escala que diseñen respete el principio de progresividad. A partir de la

<sup>8</sup> Se ha adelantó su entrada en vigor a julio de 2015.

tabla 4.1.3 podemos tomar una idea general de los tipos mínimos y máximos de cada Comunidad Autónoma.

Tabla 4.1.3. *Comparativa escala autonómica 2022 por Comunidad Autónoma*

CCAA	Tipo mínimo	Tipo máximo
Andalucía	19,0%	47,0%
Aragón	19,0%	49,5%
Asturias	19,5%	50,0%
Cantabria	19,0%	50,0%
Ceuta	19,0%	47,0%
Castilla y León	19,0%	46,0%
Castilla-La Mancha	19,0%	50,0%
Canarias	18,5%	50,5%
Cataluña	20,0%	50,0%
Extremadura	19,0%	49,5%
Galicia	18,9%	47,0%
Islas Baleares	19,0%	47,2%
Región de Murcia	19,1%	47,2%
Comunidad de Madrid	18,0%	45,0%
Melilla	19,0%	47,0%
Navarra	13,0%	52,0%
La Rioja	18,5%	51,5%
Comunidad Valenciana	21,4%	54,0%

Fuente: Elaboración propia a partir de la normativa vigente.

## 4.2. MÍNIMOS PERSONALES Y FAMILIARES

La finalidad de la existencia de mínimos personales y familiares es “adecuar la capacidad de pago de los contribuyentes variando su cuantía en función del tamaño, composición y situación familiar” (Gómez de la Torre del Arco, 2017, p. 244). Cuantifican la renta que no debe gravarse, ya que es el mínimo necesario para satisfacer las necesidades básicas no solo del propio contribuyente, sino también de aquellos que dependan económicamente del mismo.

A partir de un análisis de la evolución en la legislación sobre el IRPF de los mínimos personales y familiares, obtenemos la siguiente tabla.

Tabla 4.2.1. *Evolución de los mínimos personales y familiares a lo largo del tiempo*

Mínimo personal y familiar	2006	2007	2008	2009	2010	2014
Mínimo del contribuyente	5.050€	5.151€	5.151€	5.151€	5.151€	5.550€
Mínimo del contribuyente mayor de 65 años	5.050€ + 900€ = 5.950€	5.151€ + 918€ = 6.069€	5.151€ + 918€ = 6.069€	5.151€ + 918€ = 6.069€	5.151€ + 918€ = 6.069€	5.550€ + 1.150€ = 6.700€
Mínimo del contribuyente mayor de 75 años	5.050€ + 1.100€ = 6.150€	5.151€ + 1.122€ = 6.273€	5.151€ + 1.122€ = 6.273€	5.151€ + 1.122€ = 6.273€	5.151€ + 1.122€ = 6.273€	5.550€ + 1.400€ = 6.950€
Mínimo por descendientes						

	<b>Primer descendiente</b>	1.800€	1.836€	1.836€	1.836€	1.836€	2.400€
	<b>Segundo descendiente</b>	2.000€	2.040€	2.040€	2.040€	2.040€	2.700€
	<b>Tercer descendiente</b>	3.600€	3.672€	3.672€	3.672€	3.672€	4.000€
	<b>Cuarto y siguientes descendientes</b>	4.100€	4.182€	4.182€	4.182€	4.182€	4.500€
	<b>Descendiente menor de 3 años</b>	+2.200€	+2.244€	+2.244€	+2.244€	+2.244€	+2.800€
	<b>Mínimo por ascendientes</b>	900€	918€	918€	918€	918€	1.150€
	<b>Ascendiente mayor de 75 años</b>	900€ + 1.100€ = 2.000€	918€ + 1.122€ = 2.040€	918€ + 1.122€ = 2.040€	918€ + 1.122€ = 2.040€	918€ + 1.122€ = 2.040€	1.150€ + 1.400€ = 2.550€
	<b>Mínimo por discapacidad</b>	2.270€	2.316€	2.316€	2.316€	2.316€	3.000€
	<b>Discapacidad ≥65%</b>	6.900€	7.038€	7.038€	7.038€	7.038€	9.000€
	<b>Ayuda de terceras personas o movilidad reducida</b>	6.900€ + 2.270€ = 9.170€	7.038€ + 2.316€ = 9.354€	7.038€ + 2.316€ = 9.354€	7.038€ + 2.316€ = 9.354€	7.038€ + 2.316€ = 9.354€	9.000€ + 3.000€ = 12.000€

Fuente: Elaboración propia.

Podemos observar que, desde 2006 hasta la actualidad (2023), tan sólo se han modificado en tres ocasiones. Aumentaron de 2006 a 2007, pero se mantuvieron hasta 2014, y desde ese momento se han mantenido hasta ahora. No parece que los aumentos en los mínimos personales y familiares sigan un patrón o una proporcionalidad que permita dar una explicación, es decir, no siguen un criterio de uniformidad.

Hemos de mencionar que en el primer IRPF diseñado no existían los mínimos personales y familiares, y no fue hasta la Ley del IRPF de 1998<sup>9</sup> cuando se dio su inclusión. Hasta entonces, Falcón y Tella, R. comentaba que “el anterior IRPF no resultaba en modo alguno equitativo, aparte de su excesiva complejidad [...] y del hecho de que, en la práctica, se había convertido en un sistema centrado en pagos anticipados y devoluciones, con un enorme coste de gestión” (pp. 1-2). Ya desde el principio se planteaba el problema, como bien indica Falcón y Tella, R. (1999) de su aplicación en la cuota o en la base imponible, pero también de su cuantía, la cual se decidió establecer partiendo del salario mínimo interprofesional o de las prestaciones sociales no contributivas.

Realmente, esto no supuso un cambio radical, ya que el impuesto, tal y como estaba diseñado con anterioridad, contemplaba una cantidad de renta que no se sometía a gravamen, es decir, el primer tramo de la tarifa estaba gravado a tipo cero; además de que las cargas familiares se encontraban reflejadas en una serie de deducciones en la cuota (Ruiz-Huerta Carbonell *et al.*, 2000). Técnicamente, y como bien apuntan Ruiz-Huerta Carbonell *et al.* (2000), la diferencia se encuentra en que las deducciones

<sup>9</sup> Ley 40/1998, de 9 de diciembre, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y otras Normas Tributarias (BOE nº 295, de 10 de diciembre de 1998).

familiares en la cuota que existían anteriormente se han transformado en deducciones en la base. La consecuencia radica en que los beneficios fiscales relacionados con la existencia de cargas familiares aumentan junto con el nivel de ingresos, mientras que con el anterior método se tenían en cuenta ahorros independientes del nivel de base imponible.

Con la reforma realizada en 2006, se nos detalla en el preámbulo del texto original publicado el 29 de noviembre de 2006<sup>10</sup>:

“Hasta 1998, el tratamiento de las mismas se llevaba a cabo mediante deducciones en la cuota del impuesto. Desde 1999 fueron sustituidas por un mínimo personal y familiar, deducible de la base imponible, cuya función era cuantificar aquella parte de la renta que, por destinarse a satisfacer las necesidades básicas personales y familiares del contribuyente, se consideraba que no debería tributar por el Impuesto.

La consecuencia de este esquema de reducción en la base imponible, cuando se vincula a un impuesto con tarifa progresiva, es que el beneficio para el contribuyente es directamente proporcional a su nivel de renta (a mayor renta, mayor beneficio) ya que el mínimo personal y familiar opera a través del tipo marginal de cada contribuyente. Implica, por tanto, aceptar que una misma necesidad, como pudiera ser la manutención de un hijo, tenga una distinta consideración en el impuesto en función del nivel de renta de la familia.

Para asegurar una misma disminución de la carga tributaria para todos los contribuyentes con igual situación familiar, con independencia de su nivel de renta, se configura un extenso y flexible primer tramo, en el que se computan los mínimos destinados a reconocer las circunstancias personales y familiares. Por tanto, estos mínimos, técnicamente, se gravan a tipo cero. Esta estructura supone que los contribuyentes no tributan por las primeras unidades monetarias que obtienen y que destinan a cubrir las necesidades vitales, de forma que contribuyentes con iguales circunstancias personales y familiares logran el mismo ahorro, con lo que se mejora la progresividad del impuesto. La introducción de una cuantía a la que es de aplicación un tipo cero permite alcanzar el mismo efecto de equidad que se produce con la aplicación de las deducciones en la cuota.”

La conclusión que se extrae no es otra que, como ya vimos en el esquema de la estructura del IRPF, la aplicación de los mínimos personales y familiares en un punto o en otro del impuesto conlleva consecuencias diferentes respecto a la progresividad.

### **4.3. INFLACIÓN**

Como bien nos indican Argimon y González-Páramo (1987, p. 345), un principio aceptado en el ámbito de los impuestos es que la carga de los mismos debe distribuirse según la capacidad de pago de los contribuyentes. Esta capacidad de pago se mide, generalmente, a través de la renta real. Junto con esto, debemos recordar la presencia del concepto de progresividad a la hora de calcular el impuesto.

Podemos medir la inflación a través del Índice de Precios de Consumo (en adelante, IPC), que el Instituto Nacional de Estadística (INE) define como “una medida estadística de la evolución de los precios de los bienes y servicios que consume la población residente en viviendas familiares en España”.

---

<sup>10</sup> Ley 35/2006, de 28 de noviembre, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y de modificación parcial de las leyes de los Impuestos sobre Sociedades, sobre la Renta de no Residentes y sobre el Patrimonio (BOE nº 285, de 29 de noviembre de 2006).

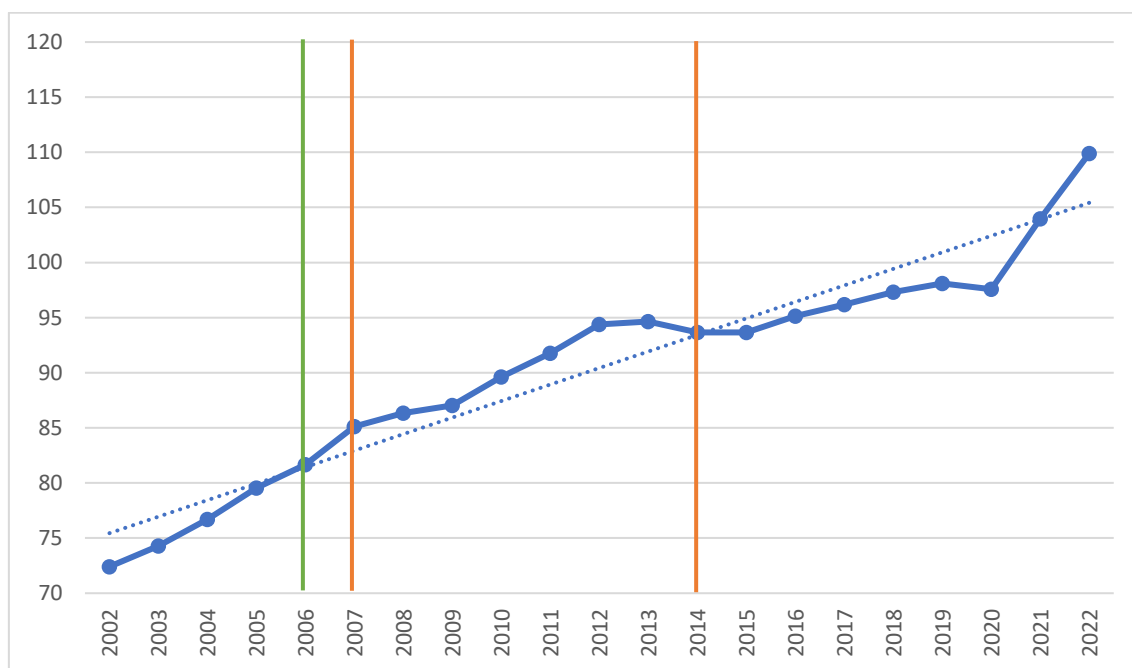
En la siguiente figura se ha representado la evolución del IPC desde el 2002 hasta el 2022 en el último mes de cada año. Se han añadido unas líneas verticales que indican los años en los que se actualizaron los mínimos personales y familiares, en orden a analizar la pérdida de progresividad del impuesto en estos años. Además, aunque en la LIRPF aparezcan como modificados en los años 2006, 2007, 2008, 2009, 2010 y 2014, la realidad es que se ajustaron en 2006, 2007 y 2014.

En resto de los años, mientras que la inflación seguía aumentando, a efectos del IRPF se consideraba como mínimo personal y familiar el mismo, es decir, mientras que la vida se iba encareciendo, no se veía reflejada una actualización de la renta que no debe gravarse, ya que, como indicamos en el apartado anterior, es el mínimo necesario para satisfacer las necesidades básicas tanto del propio contribuyente, como también de aquellos que dependan económicamente del mismo.

Por tanto, durante estos años en que no se ve reflejado un ajuste, se pierde la finalidad de los mínimos personales y familiares de adecuar la carga impositiva en función de las circunstancias tanto del contribuyente como de la composición familiar.

Claramente, la introducción del mínimo personal y familiar en el IRPF fue un avance en términos de equidad y progresividad. Sin embargo, hoy en día, sin una política que establezca unos criterios de actualización del mismo, lo que produce son discordancias entre lo que debería recaudarse con el IRPF y lo que realmente se recauda.

Figura 4.3.1. Evolución del IPC desde 2002 hasta 2022



— Año en que se cambia la forma de aplicación de los mínimos personales y familiares

— Años de actualización de los mínimos personales y familiares

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del banco de series temporales del INE y de la tabla 4.2.1.

Tanto a simple vista como a partir de la línea de tendencia incluida en el gráfico, se aprecia una orientación claramente al alza del IPC medido variación porcentual respecto al año anterior, especialmente desde el año 2020. Aunque el IPC lleva aumentando

constantemente desde hace muchos años, la pandemia ha acelerado esta situación, llegando a niveles excesivamente altos.

Si bien la inflación afecta a numerosos ámbitos de la economía, no podemos olvidar su interacción con los impuestos y, más concretamente, con la progresividad característica del IRPF. Cuando nos encontramos en una situación inflacionista y aplicamos el IRPF sin realizar ningún ajuste, generamos un fenómeno denominado progresividad en frío o rémora fiscal inflacionaria. La inflación va a modificar a su antojo la distribución de la carga del impuesto, “generando aumentos impositivos reales que no se corresponden con aumentos reales en la capacidad de pago de los contribuyentes” (Argimon y González-Páramo, 1987, p. 346).

En la misma línea, Domínguez Martínez (2012, p. 111), nos expone de forma sencilla este fenómeno explicando que “en un IRPF con tarifa progresiva, un contribuyente cuya renta nominal crece al mismo ritmo que la inflación y que [...] se limita a preservar su nivel de renta en términos reales, se ve sometido a mayores tipos impositivos y acaba con una menor renta disponible en términos reales”. Resulta muy sencillo de comprender para el caso de que una parte de la base se desplace a un escalón superior de la escala de gravamen, ya que simplemente soporta un mayor tipo marginal. En inglés, se utiliza el término “*bracket creep*”, que de forma literal se traduce como “deslizamiento del soporte”, y hace referencia precisamente a ese deslizamiento a otro tramo de la tarifa.

Sin embargo, si bajo la misma situación inflacionista no se produce el deslizamiento hacia un tramo más elevado de la tarifa, ¿significa esto que el contribuyente no se va a ver afectado por este fenómeno? La forma más sencilla de explicarlo es con un ejemplo.

Supongamos una tarifa del IRPF compuesta por tres tramos: para una renta de 1 a 100 unidades monetarias (u.m.), se aplica el 10%; para una renta de 101 a 300 u.m., el 20%; y para una renta de 301 a 500 u.m., el 30%. En el año 1, un individuo posee una renta de 200 u.m., mientras que en el año 2 su renta aumenta a 220 u.m. debido a la tasa de inflación existente a ese año, que es del 10%.

Tabla 4.3.1. Ilustración del fenómeno de la progresividad en frío sin deslizamiento de tramo

Tarifa	
Renta	Tipos (%)
1 – 100	10
101 – 300	20
301 – 500	30

Año 1

$R_1$  200  
 $T_1$   $10\% \cdot 100 + 20\% \cdot 100 = 10 + 20 = 30$   
 $tme_1$   $(30/200) \times 100 = 15\%$   
 $RD_1$   $200 - 30 = 170$

Año 2024

tasa de inflación = 10%  
 $R_2$  220  
 $T_2$   $10\% \cdot 100 + 20\% \cdot 120 = 10 + 24 = 34$   
 $tme_2$   $(34/220) \times 100 = 15,5\%$   
 $RD_2$   $220 - 34 = 186$

$$RD_{2 \text{ real}}$$

$$186/1,1 = 169,1$$

Leyenda: R: renta; T: cuota tributaria; tme: tipo medio de gravamen; RD: renta después de impuestos; 1,2: años de referencia.

Fuente: Domínguez Martínez, J. M. (2012, p. 112).

Una vez realizados los cálculos, observamos que la renta disponible en el año 2 es superior a la del año 1 en términos nominales, pero inferior en términos reales, es decir, ajustando esa renta a las condiciones inflacionistas. Aunque nuestro contribuyente no se haya desplazado a un escalón superior, sí que ha visto afectada su capacidad económica debido a la interacción entre inflación y progresividad.

Ahora vamos a ilustrarlo con un ejemplo utilizando las tarifas y los tipos impositivos vigentes. En el año 2023, un individuo posee una renta de 23.000€, mientras que en el año 2024 vamos a suponer un aumento del 10% en la tasa de inflación, que implicará un aumento de su renta también en un 10%, es decir, será de 25.300€.

Tabla 4.3.2. Ilustración del fenómeno de la progresividad en frío sin deslizamiento de tramo a partir de las tarifas estatales vigentes

Tarifa			
2022		2023	
Renta (€)	Tipos (%)	Renta (€)	Tipos (%)
0 – 12.449,99	9,50	0 – 12.449,99	9,50
12.450 – 20.199,99	12,00	12.450 – 20.199,99	12,00
20.200 – 35.199,99	15,00	20.200 – 35.199,99	15,00
35.200 – 59.999,99	18,50	35.200 – 59.999,99	18,50
60.000 – 299.999,99	22,50	60.000 – 299.999,99	22,50
		300.000 en adelante	24,50

Año 2023

$$R_{2023} \quad 23.000$$

$$T_{2023} \quad 9,50\% \cdot 12.499,99 + 12\% \cdot 7.700 + 15\% \cdot 2.800,01 = 1.187,50 + 924 + 420 = 2.531,50$$

$$tme_{2023} \quad (2.531,50/23.000) \times 100 = 11\%$$

$$RD_{2023} \quad 23.000 - 2.531,50 = 20.468,50$$

Año 2024 tasa de inflación = 10%

$$R_{2024} \quad 25.300$$

$$T_{2024} \quad 9,50\% \cdot 12.499,99 + 12\% \cdot 7.700 + 15\% \cdot 5.100,01 = 1.187,50 + 924 + 765,00 = 2.876,50$$

$$tme_{2024} \quad (2.876,50/25.300) \times 100 = 11,37\%$$

$$RD_{2024} \quad 25.300 - 2.876,50 = 22.423,50$$

$$RD_{2024 \text{ real}} \quad 22.423,50/1,1 = 20.385$$

Leyenda: R: renta; T: cuota tributaria; tme: tipo medio de gravamen; RD: renta después de impuestos; 1,2: años de referencia.

Fuente: Elaboración propia.

Finalmente, observamos lo mismo que en el ejemplo anterior. Si la inflación aumentó en un 10% y, como medida para paliar esta situación, se aumentó la renta del contribuyente

en un 10%, no acaba reflejándose un efecto compensatorio sobre la renta disponible del individuo. Aunque la renta disponible en términos relativos en 2024 (22.423,50€) es superior a la del 2023 (20.468,50€) y aparentemente la medida parece eficaz, si observamos la renta disponible en términos reales en 2024 (20.385€) y la comparamos con la renta disponible en 2023 (20.468,50€), la realidad es que la capacidad del contribuyente se ha visto incluso mermada.

La explicación del fenómeno se encuentra en este cálculo previo, ya que “el tipo impositivo medio, que es el que determina la carga soportada, es realmente una media ponderada; esto es, se obtiene ponderando los distintos tipos que contiene la tarifa por el importe de la renta gravable por cada uno de ellos; aunque el contribuyente se mantenga en el mismo tramo, habrá una mayor proporción de su renta gravada al tipo marginal (el aplicable a la última parte de su renta), con lo cual aumentará el tipo medio” (Domínguez Martínez, 2012, p. 112).

En palabras de Albi Ibáñez *et al.* (2009, p. 147), “los impuestos progresivos y los incrementos de precios originan aumentos impositivos reales, que no se corresponden con aumentos reales en la capacidad de pago de los contribuyentes [...]”. Esto se produce por dos motivos:

- La inflación disminuye el valor real tanto de las cantidades exentas, como de las desgravaciones y deducciones establecidas como cuantía fija que se introdujeron en el IRPF como medida de refuerzo de la progresividad y de ajuste de la carga tributaria en función de las circunstancias del contribuyente. La solución pasaría por una revisión y ajuste anual de estos instrumentos en orden a mantener su función original.
- La escala impositiva viene establecida en términos nominales. Si el impuesto es progresivo, los incrementos nominales hacen que el contribuyente soporte tipos marginales superiores, es decir, lo ya explicado en el ejemplo de la tabla 4.3.1.

Esta es una situación que ya ocupaba el estudio de algunos expertos desde hace incontables años, ya que el mismo Domínguez Martínez en 1994 nos indicaba que la causa de este fenómeno radicaba en la no adopción de medidas correctoras para paliar esta situación (1994, p. 88). Como medidas, Delgado Rivero y Muñiz Pérez (2013, p. 143) nos proponen dos, llegando a la misma conclusión que Albi Ibáñez *et al.* (2009) en lo explicado con inmediata anterioridad:

- Corregir la renta de cada año por el crecimiento de precios, convirtiendo la renta a precios del año base de referencia del impuesto.
- Actualizar el impuesto con la inflación de cada año, de forma que la tarifa y las deducciones en términos nominales sean corregidas por la inflación.

#### **4.4. FRAUDE FISCAL**

Siguiendo la línea expuesta por Panadés Martí (2017), el cumplimiento fiscal supone un problema para la mayoría de los países que aplican un sistema impositivo coercitivo, es decir, que obliga a los contribuyentes a ceder parte de su renta al gobierno bajo el concepto de impuesto. Los individuos, al fin y al cabo, perciben esta cesión de renta como una expropiación de su patrimonio y, como resulta lógico, comienzan a idear conductas tendentes a reducir la imposición.

Una idea fundamental es la propuesta por Allingham y Sandmo (1972), ya basada en la teoría de la selección de cartera. Según estos autores, los individuos deciden voluntariamente qué parte de su renta declarar, comparando tanto el beneficio que les reporta pagar tan solo los impuestos relativos a la renta que han decidido declarar, como la pérdida que pueden soportar si les descubren realizando esta conducta, es decir, si



les sancionan. Para evitar esta situación, se precisa de mecanismos legales diseñados para inspeccionar lo que declaran los contribuyentes y sancionar los comportamientos fraudulentos.

Estas conductas de “elusión fiscal” o “ingeniería fiscal” aprovechando los vacíos legales han incrementado en los últimos años, provocando mermas en los ingresos fiscales de los gobiernos. Sin embargo, debemos diferenciar la elusión fiscal de la evasión fiscal, ya que esta última es una actividad ilegal y sancionable, mientras que la primera agrupa una serie de actividades lícitas y que, por tanto, no se pueden sancionar.

Según Panadés Martí (2017), a partir del fraude fiscal surgen los siguientes problemas económicos:

1. Distorsiona el principio de equidad horizontal, que establece que todos los contribuyentes con igual capacidad contributiva se enfrentan a la misma carga fiscal.
2. Introduce un sesgo en el principio de equidad vertical, consistente en que “todos los individuos sujetos a la misma función impositiva deben sufrir la misma pérdida de utilidad derivada del pago de sus impuestos” (p. 87).
3. Tiende a disminuir el efecto redistributivo de la progresividad, lo cual genera fricción social.
4. Erosiona la capacidad recaudadora de los gobiernos, ya que finalmente obtienen menos recursos con los que financiar sus políticas.

Lagares Calvo (1994) señala las siguientes consecuencias:

1. Una alteración negativa de la distribución de la renta y riqueza después de impuestos, afectando también a la equidad.
2. Una mala asignación de recursos, que se traduce en una ineficiencia de la economía.
3. Una cuantificación equivocada de indicadores básicos de la economía (por ejemplo, el PIB) con consecuencias de carácter negativo sobre el diseño de las políticas ideales.

Estimar el fraude no es una tarea fácil, ni tampoco una tarea que se realice de manera frecuente, ya que presenta grandes dificultades.

Realmente, las causas del fraude fiscal para Lagares Calvo son como las de cualquier otro fenómeno social, es decir, dependerá de una mezcla de motivaciones que puede ser diferente para cada individuo, pero homogéneas para el conjunto. Generalmente, podemos identificar tres motivos de la conducta: “un componente económico, ligado a la valoración de los servicios públicos que se reciben de otro contenido psicológico, relacionado con su deseo de alcanzar lo que individualmente reciben de otro contenido psicológico, relacionado con su deseo de alcanzar lo que individualmente se entiende como una situación de equilibrio, equidad o justicia y, finalmente, un componente de contenido social, que refleja la valoración del individuo en cuestión acerca de sus relaciones con los restantes componentes del colectivo, es decir, con los restantes ciudadanos” (1994, p. 83).

Como medidas de reducción del fraude fiscal, las más efectivas son aquellas que implican algún tipo de represión para el contribuyente. Entre ellas, la más obvia, es una reducción de la utilidad que deriva al obligado tributario de las cantidades no satisfechas debido al fraude fiscal. Otra manera sería disminuir la utilidad directa que se derive de la evasión. Por último, podríamos aumentar las posibilidades de que los individuos que defraudan sean descubiertos, aunque esto supondría un aumento considerable en costes.

#### 4.5. DUALIDAD DE RENTAS Y REGLAS DE COMPENSACIÓN: APLICACIÓN

Para ilustrar el problema actual de la progresividad, lo ejemplificaremos a partir de tres contribuyentes ficticios, todos ellos solteros y sin hijos para trabajar bajo un supuesto de obtención de una cantidad de renta exactamente igual, pero de distinto origen, *ceteris paribus* el resto de condicionantes. El objetivo es mostrar que la fuente de renta puede afectar a los tipos medios efectivos. Esto, como ya podremos imaginar, es consecuencia del carácter dual del IRPF, que da un tratamiento distinto a los diferentes tipos de renta.

Como bien indica Sørensen (1998), la estructura de un impuesto dual consta de tres características fundamentales:

- Separa las rentas gravadas en dos tipos de grupos, o bases (general y del ahorro): básicamente, distingue entre rentas procedentes del trabajo y rentas del capital.
- Les da a estos dos tipos de bases un tratamiento distinto, con un tipo fijo para las rentas del capital y un tipo variable aplicable a las rentas del trabajo o laborales, de tal manera que el tipo marginal máximo es mayor que al que se someten las rentas del capital.
- Hace que el tipo marginal mínimo del impuesto progresivo coincida con el tipo fijo del impuesto proporcional.

Esto se ha de enlazar con el factor del fraude fiscal, ya que en todo momento en que exista la posibilidad de dar dos diferentes tratamientos a las rentas, empiezan a surgir auténticas ingenierías fiscales por parte de los contribuyentes que buscan verse más beneficiados.

Un impuesto dual, en línea con lo indicado por Picos Sánchez y Gago Rodríguez (2004), presenta ventajas en términos de sencillez, ya que reduce los costes de administración y cumplimiento y además elimina las formas de arbitraje. No significa que el impuesto dual sea una solución directa al problema, sino que se limita a darle cobertura legal.

En el IRPF, Lindencrona (1993) y Agell, Englund y Sodersten (1998) defienden que la progresividad genera incentivos a repartir activos entre individuos que se encuentren vinculados, para que determinadas rentas originadas por los mismos no se acumulen y, finalmente, se vea reducido el nivel de gravamen. Un tipo proporcional en un impuesto dual evita este tipo de arbitraje, pero con el coste de aceptar de forma legal que haya que asumir una pérdida de recaudación ya producida por las prácticas de arbitraje.

Además, en un IRPF de carácter progresivo existe otro incentivo: el de crear deudas artificiales (Lindencrona, 1993). De esta forma, el contribuyente más pobre simula ser prestamista, viendo sus rentas producidas gravadas a un tipo reducido y, por el contrario, el individuo más rico juega el papel de prestatario, lo cual le permite deducir los intereses pagados por el préstamo a un tipo más elevado. En este caso, la proporcionalidad del impuesto sí que consigue eliminar el arbitraje, porque los intereses pagados van a gravarse al mismo tipo impositivo que los intereses recibidos.

La mejor manera de mostrar estas particularidades es a partir de ejemplos. El primero de nuestros contribuyentes, Juan, obtiene unas rentas de 30.000€, todas ellas rendimientos del trabajo<sup>11</sup>. El segundo de ellos, Pedro, obtiene unas rentas también de 30.000€, pero de ellas 7.000€ provienen de unos intereses generados de sus cuentas (rendimientos del capital mobiliario), 13.000€ de la venta de un inmueble (ganancia patrimonial derivada de transmisión de elementos patrimoniales) y los 10.000€ restantes de los ingresos obtenidos de los alquileres de unos inmuebles en propiedad (rendimientos del capital inmobiliario). Además, tenemos el caso de Luis, quien obtiene

---

<sup>11</sup> Las cantidades referidas a los rendimientos del trabajo en todos los ejemplos prácticos las consideraremos ya ajustadas, con las cotizaciones sociales ya descontadas.

30.000€ en total, al igual que Juan y que Pedro, pero con la particularidad de que también obtiene rentas negativas. Luis generó 15.000€ en su trabajo, ganó 5.000€ a partir de los intereses generados en sus cuentas (rendimientos del capital mobiliario), 15.000€ a partir de un alquiler de un inmueble que tiene en propiedad (rendimientos del capital inmobiliario), pero perdió 5.000€ en la venta de su inmueble (pérdidas patrimoniales derivadas de la transmisión de elementos patrimoniales). Todos estos rendimientos son netos y nuestros contribuyentes residen en el Principado de Asturias.

Tabla 4.5.1. *Ilustración del origen de las rentas de distintos contribuyentes (2022)*

	<b>Juan</b>	<b>Pedro</b>	<b>Luis</b>
<b>Renta total obtenida</b>	<b>30.000€</b>	<b>30.000€</b>	<b>30.000€</b>
Rendimientos del trabajo	30.000€	0€	15.000€
Rendimientos del capital mobiliario	0€	7.000€	5.000€
Rendimientos del capital inmobiliario	0€	10.000€	15.000€
Ganancias/Pérdidas patrimoniales derivadas de la transmisión de elementos patrimoniales	0€	13.000€	-5.000€

Fuente: Elaboración propia.

Como resultado, obtendremos que el resultado a ingresar de la declaración de Juan es superior al de Pedro, pese a que ambos obtienen la misma cantidad de renta. La diferencia está en el origen de obtención de las mismas. A través del programa Renta Web Open Simulador 2022, disponible de forma gratuita en la página web de la Agencia Tributaria, se ha realizado la simulación de ambas declaraciones de manera muy simplificada, sin tener en cuenta ningún otro dato o circunstancia de ambos contribuyentes. Los supuestos se han planteado de la forma más sencilla posible con el objetivo de agilizar los cálculos.

Como podemos observar, los tres contribuyentes obtienen el mismo volumen de rentas, pero sus resultados en la declaración del IRPF son diferentes. ¿Cuál es el motivo de esta situación?

En la tabla 4.5.2 observamos un resumen de las declaraciones de estos contribuyentes y sus tipos medios efectivos. La base imponible se compone de la suma de la base imponible general y la base imponible del ahorro. Para este caso concreto, la cuota líquida coincide con el resultado de la declaración debido a la elevada simplificación del supuesto de hecho, para el cual se ha evitado añadir circunstancias personales de los sujetos y, por tanto, no se han aplicado deducciones. Recordemos que el tipo medio efectivo se calculaba de la siguiente manera:

$$\text{Tipo medio efectivo} = \text{tmef} = \frac{\text{Cuota líquida}}{\text{Base imponible}} \quad (6)$$

Tabla 4.5.2. *Cálculo del tipo medio efectivo (2022)*

	<b>Juan</b>	<b>Pedro</b>	<b>Luis</b>
Base imponible	28.000€	30.000€	22.750€
Cuota líquida	5.517,35€	4.947,75€	3.655,85€
Resultado de la declaración	5.517,35€	4.947,75€	3.655,85€
<b>Tipo medio efectivo</b>	<b>0,1970</b>	<b>0,1649</b>	<b>0,1606</b>

Fuente: Elaboración propia.

Se ha decidido utilizar el tipo medio efectivo en lugar del tipo medio porque el primero permite medir la progresividad que se aplica en toda la estructura del impuesto y no solo por la tarifa, como bien indicamos previamente en el apartado 3.2, relativo a la medida. Recordemos que el tipo medio efectivo es el resultado del cociente entre la cuota líquida y la base imponible.

Además, podemos ver la clara diferencia sobre todo en el tipo medio efectivo de Juan y de Pedro, quienes aun obteniendo la misma cantidad total de renta (30.000€), llegan a diferentes resultados en su declaración del IRPF debido a una distinta progresividad aplicada a cada uno por el origen de las mismas. El caso de Luis es diferente, ya que obtiene rentas tanto positivas como negativas que deben compensarse.

También podríamos medir este efecto utilizando un tipo medio efectivo\*, calculado como:

$$\text{Tipo medio efectivo}^* = \text{tmef}^* = \frac{\text{Cuota líquida}}{\text{Renta total obtenida}} \quad (10)$$

Tabla 4.5.3. Cálculo del tipo medio efectivo\*

	Juan	Pedro	Luis
Renta total obtenida	30.000€	30.000€	30.000€
Cuota líquida	5.517,35€	4.947,75€	3.655,85€
<b>Tipo medio efectivo*</b>	<b>0,1839</b>	<b>0,1649</b>	<b>0,1219</b>

Fuente: Elaboración propia.

Realmente, la conclusión a la que llegamos es exactamente la misma: el impuesto es más progresivo para el caso de una obtención de rentas puramente del trabajo. Sin embargo, el caso de Luis es diferente, ya que la compensación de rentas tuvo su efecto en el cálculo anterior pero, en esta última simulación, hemos tenido en cuenta la renta total obtenida como suma de sus rendimientos, y el efecto en términos de progresividad ha sido distinto al planteado anteriormente. Lo que concluimos es que la compensación de rentas y la propia dualidad del impuesto hace que el impuesto sea más progresivo para el contribuyente, ayudando a ajustarlo.

Ahora bien, como ya indicamos antes, un impuesto es más progresivo si a medida que aumenta la base aumenta también el tipo medio; y más regresivo si a medida que disminuye el tipo medio disminuye también la base. Sería proporcional en caso de que fuese constante. Supongamos que, a igual cuota de los tres contribuyentes, su renta aumente en 1.000€ para cada uno. De esta forma, más que la equidad (que es lo que realmente ilustraban los ejemplos anteriores), podremos ver el efecto de la progresividad.

En el caso que veremos ahora, la renta de obtenida por nuestros contribuyentes aumentará en una cuantía de 1.000€ en 2023 para cada uno, con las cantidades reflejadas en la siguiente tabla. El aumento de 1.000€ se reparte de manera que a Juan le afecta en sus rendimientos del trabajo, a Pedro en sus rendimientos del capital mobiliario, y a Luis a partes iguales en sus rendimientos del trabajo (500€) y del capital mobiliario (500€).

Tabla 4.5.4. Ilustración del origen de las rentas de distintos contribuyentes (2023)

	Juan	Pedro	Luis
<b>Renta total obtenida</b>	<b>31.000€</b>	<b>31.000€</b>	<b>31.000€</b>
Rendimientos del trabajo	31.000€	0€	15.500€
Rendimientos del capital mobiliario	0€	8.000€	5.500€
Rendimientos del capital inmobiliario	0€	10.000€	15.000€
Ganancias/Pérdidas patrimoniales derivadas de la transmisión de elementos patrimoniales	0€	13.000€	-5.000€

Fuente: Elaboración propia.

Repitiendo el mismo proceso que anteriormente, obtenemos los siguientes tipos medios efectivos para el año 2023:

Tabla 4.5.5. Comparativa del tipo medio efectivo en los años 2022 y 2023

	<b>Juan</b>	<b>Pedro</b>	<b>Luis</b>
Base imponible 2022	28.000€	30.000€	22.750€
Base imponible 2023	29.000€	25.000€	23.625€
Cuota líquida 2022	5.517,35€	4.947,75€	3.655,85€
Cuota líquida 2023	5.807,35€	3.995,50€	3.857,11€
Tipo medio efectivo 2022	0,1970	0,1649	0,1606
<b>Tipo medio efectivo 2023</b>	<b>0,2003</b>	<b>0,1598</b>	<b>0,1632</b>

Fuente: Elaboración propia.

Tras esto, podemos comprobar el efecto en términos de progresividad que conlleva un aumento de 1.000€ en la renta obtenida por nuestros contribuyentes en función de si se da en la base general o en la base del ahorro. Como bien observamos, si el aumento se produce solamente en los rendimientos del trabajo, como es el caso de Juan, el tipo medio efectivo aumenta; pero si el aumento se produce exclusivamente en los rendimientos del capital mobiliario que, en este caso, pertenecían a la base imponible del ahorro, como es el caso de Pedro, el tipo medio efectivo disminuye. Para el caso de Luis, el impuesto se ha hecho más progresivo aun habiendo sufrido un incremento de igual magnitud en ambos tipos de renta. Lo lógico sería pensar que el efecto se anularía, pero lo que observamos es que pesa más el efecto que producen los rendimientos del trabajo.

## 6. CONCLUSIONES

Teniendo en cuenta que el IRPF constituye la mayor fuente de ingresos públicos conocida en el sistema tributario español, no cabe duda de que un buen diseño del mismo es esencial. Debemos tener presente en todo momento que constituye más de la mitad del grueso del sistema impositivo español, según los datos recogidos en este trabajo. No podemos concebir un modelo en el que el impuesto de mayor relevancia presente errores y, sin embargo, como hemos ido viendo poco a poco a lo largo de este estudio, se dan.

Repasemos que se trata de un tributo de carácter personal y directo, cuyo objetivo es gravar la renta de las personas físicas (no jurídicas), teniendo en cuenta sus circunstancias personales y familiares. Además, sigue los principios de igualdad, generalidad y progresividad. Estas son las características del IRPF definidas en la propia Ley vigente al efecto. Nos hemos centrado en hacer especial referencia al principio de progresividad y su implantación dentro del impuesto.

El principio de progresividad busca garantizar que aquellos contribuyentes con una mayor capacidad económica soporten un mayor gravamen del impuesto y que, por tanto, aporten más a la economía con la finalidad de financiar las políticas de gasto público. Es fundamental que, para que se cumpla con la definición del IRPF, el principio de progresividad se vea reflejado de manera correcta, haciendo de esta forma que verdaderamente se tengan en cuenta las circunstancias personales y familiares del sujeto.

Debemos recordar que, para garantizar la aplicación del principio de progresividad, debemos definirlo en función de la base imponible o renta, y no del sujeto, es decir, el tipo de gravamen debe aumentar en función que aumente también la base imponible. Uno de los métodos básicos para garantizarlo es la aplicación de tarifas: la progresividad por escalones.

Otro punto que debemos destacar es cesión parcial del IRPF (con el límite del 50%) a las CCAA, que podrán regular las siguientes cuestiones: el mínimo personal y familiar del gravamen autonómico, la escala autonómica aplicable a la base general, las deducciones de la cuota íntegra autonómica y, por último, las variaciones en los porcentajes de deducción por inversión en vivienda habitual en su tramo autonómico. Son decisiones relevantes a efectos de este análisis porque son factores que afectan a la progresividad.

En esta figura impositiva, además, distinguimos dos tipos de bases, ya que es un impuesto dual. Existe una base general y una base del ahorro y, en cada una de ellas, se englobarán diferentes rentas en función de su origen. Dependiendo de la base en la que se integren, recibirán tratamientos distintos, llevando a consecuencias también distintas en términos de progresividad. Hemos comentado que el principio de progresividad implica que el tipo de gravamen debe incrementarse según los aumentos de la base imponible, pero estos aumentos afectaran de manera diferente a ese tipo de gravamen en función de si se dan en la base imponible general o en la base imponible del ahorro.

En cuanto a la forma de medir la progresividad, lo realmente relevante es destacar la existencia de dos tipos de índices: los índices puntuales o estructurales, y los índices globales. Los primeros son los que se utilizan para medir la progresividad de una manera sencilla en un cierto punto de la función (principalmente el tipo marginal, el tipo medio y el tipo medio efectivo), mientras que los índices globales son aquellos relacionados con

la curva de Lorenz y con el índice de Gini (por ejemplo, el índice de Suits, el índice de Kakwani o el índice de Reynolds-Smolensky, entre otros). La curva de Lorenz encuentra su importancia al ayudarnos medir la desigualdad y a determinar si un impuesto es progresivo o no en función de la distribución que podamos representar. No hemos utilizado índices globales para realizar cálculos ya que no disponemos de una distribución que analizar.

En general, el hecho imponible en el IRPF es la obtención de renta. Esta renta puede ser de varios tipos: rendimientos del trabajo, rendimientos del capital, rendimientos de actividades económicas, ganancias y pérdidas patrimoniales, o imputaciones de renta. En la base general englobaremos los rendimientos del trabajo, del capital inmobiliario y algunos del capital mobiliario (art. 25.4 LIRPF), además de las imputaciones de renta, y de las ganancias y pérdidas patrimoniales que no deriven de la transmisión de elementos patrimoniales. En la base del ahorro agruparemos las restantes: algunos rendimientos del capital mobiliario (art. 25.1, 25.2 y 25.3 LIRPF), y las ganancias y pérdidas patrimoniales derivadas de transmisiones de elementos patrimoniales. Por tanto, en función del tipo de renta que obtengamos, vamos a soportar un mayor o menor tipo de gravamen. La consecuencia es que las rentas del trabajo son gravadas de forma más perjudicial, mientras que hay quienes incluso hablan del “privilegio” de las rentas del capital, gravadas en mayor medida que las anteriores.

Otro elemento importante en relación con la progresividad es la tarifa del IRPF. Frente a los 28 tipos impositivos que componían la escala estatal general en su origen en 1979, actualmente contamos con seis. Estos tramos no sufren variaciones muy grandes, al menos desde la tarifa implementada en 2015. Para 2023 se añade un tramo para aquel extremo que obtiene rentas superiores a 300.000€, pero esto ya existía en la tarifa de 2012. En la escala estatal del ahorro tampoco existen modificaciones muy significativas, y en 2023 también se añade un tramo destinado a aquellos contribuyentes con rentas más altas. Además de estas escalas, también se aplica una escala autonómica, donde cada Comunidad Autónoma decide sus tipos impositivos, oscilando entre el tipo mínimo entre el 13,0% (Navarra) y el 21,4% (Comunidad Valenciana) y el tipo máximo entre el 46,0% (Castilla y León) y el 54,0% (Comunidad Valenciana).

Los mínimos personales y familiares también son un factor de especial relevancia en términos de progresividad. Representan aquella renta que no debería gravarse por considerarse lo mínimo necesario para satisfacer las necesidades más básicas tanto del contribuyente como de aquellos individuos que dependan económicamente del mismo. El punto a debatir no se encuentra simplemente en cuándo se actualizan, sino que también hay que observar en qué momento del impuesto entran en juego. En el primer IRPF de 1979 ni siquiera existían, y no fue hasta 1998 que se introdujeron porque se consideraba suficiente con la existencia de un tramo de renta gravado a tipo cero que representaba esa cantidad mínima necesaria para el contribuyente, además de una serie de deducciones en la cuota relacionadas con las cargas familiares. En el momento en que se creó el concepto de mínimo personal y familiar y se introdujo en 1998, se aplicaban en la base imponible, mientras que desde 2006 se calculan a partir de la base liquidable y cobran relevancia al momento de calcular la cuota íntegra.

Ahora bien, si el impuesto se calcula en función de la capacidad de pago de los contribuyentes, debemos atender a la renta en términos reales que obtienen. Para ello, hay que tener en cuenta la inflación que hemos medido con el IPC. La tendencia de este desde 2002 hasta 2022 ha sido un aumento, el cual se ha visto acelerado abismalmente desde la pandemia ocurrida en 2020. Si no adaptamos las escalas de gravamen ni los mínimos personales y familiares en función de la inflación cada año, no estamos

atendiendo a la finalidad real del impuesto. Se produce, por tanto, un fallo en el diseño del IRPF que se arrastra cuantos años sigamos sin actualizarlo y que tiene como consecuencia una recaudación mayor de la que obtendríamos realmente en favor del Estado. Podríamos pensar que esto sucede solamente cuando saltamos a un tramo impositivo superior, pero la realidad es que también ocurre sin necesidad de ese deslizamiento de tramo. Esto es lo que se conoce como “*bracket creep*” o progresividad en frío. Finalmente, aunque el contribuyente sufra un aumento en su renta igual en términos porcentuales al de la inflación, la renta disponible en términos reales va a ser menor, a pesar de que en términos relativos parezca superior.

La solución a este problema es doble: corregir la renta de cada año en función de un año base de referencia del impuesto, y actualizar el IRPF en función de la inflación cada año. Sin embargo, ya observamos que no sucede así, y que se actualiza arbitrariamente cada varios años, generando un desembolso por parte de los contribuyentes que no es el que realmente deberían realizar, y que ayuda a llenar las arcas del Estado en una cuantía superior a la que obtendrían si se respetase de manera correcta el principio de progresividad.

El siguiente factor de especial importancia es la existencia de fraude fiscal por parte de los contribuyentes, que siempre va a existir cuando se dé un sistema impositivo de carácter coercitivo. Los individuos, generalmente, no perciben ese resultado del IRPF a pagar como algo lógico o justo, y comienzan a surgir conductas por parte de los mismos con la finalidad de reducir el tipo impositivo al que están sujetos y, por tanto, ese resultado a pagar en el impuesto. Tristemente, realizar una estimación del fraude es una tarea sumamente complicada, y no se sabe realmente cuál es su alcance. A partir de la información sobre la renta de los contribuyentes, se generan indicadores económicos básicos, y si los datos no son reales la consecuencia es el diseño erróneo de políticas por parte del Estado. Hay que tener en cuenta que el fraude fiscal está más bien relacionado con factores psicológicos y personales que pueden ser distintos para cada sujeto, y no podemos aplicar una ciencia exacta ni un cálculo que nos permita reducirlo a cero por este mismo motivo. Sin embargo, sí que se pueden imponer medidas que supongan algún tipo de represión para el contribuyente y que, por tanto, hagan que el beneficio que les reporte la realización de estas prácticas sea percibido como mucho menor.

Por tanto, hoy en día no podemos decir que el principio de progresividad se vea garantizado totalmente. Quizá una revisión anual del IRPF supondría un coste demasiado elevado, pero sí que sería recomendable una actualización más o menos frecuente de cada uno de los factores que influyen sobre este principio, de manera que se consiga gravar en cada ejercicio la renta de cada contribuyente de forma adecuada. No considero que las modificaciones puntuales que se han ido realizando en el IRPF hayan tenido un gran efecto en cuanto al ajuste de la progresividad del impuesto con la situación económica real. Lo ideal sería realizar una reforma de carácter estructural, revisando los objetivos del impuesto y buscando la manera de que se cumplan, pero no solo para ese año, sino diseñando un método de ajuste de aquellos factores que afectan a la progresividad que sea fácilmente aplicable de forma frecuente.



## BIBLIOGRAFÍA

### REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

- AGELL, J., ENGLUND, P. Y SODERSTEN, J. (1998): *Incentives and redistribution in the welfare state: The Swedish tax reform*, MacMillan Press.
- ALBI IBÁÑEZ, E., GONZÁLEZ-PÁRAMO, J. M. Y ZUBIRI, I. (2009): *Economía Pública II*, Ariel, Barcelona.
- ALBI IBÁÑEZ, E., PAREDES GÓMEZ, R. Y RODRÍGUEZ ORDANZA, J. A. (2021): *Sistema fiscal español I*, Ariel, Barcelona.
- ALLINGHAM, M. G. Y SANDMO, A. (1972): "Income tax evasion: A theoretical analysis", *Journal of Public Economics*, nº 1, pp. 323-338.
- ARGIMON, I. Y GONZÁLEZ-PÁRAMO, J. M. (1987): "Una medición de la rémora inflacionaria del IRPF, 1979-1985", *Investigaciones Económicas (Segunda época)*, vol. XI, nº 2, pp. 345-366.
- BÁRCENA MARTÍN, E. (2011): "Sobre la medición de la desigualdad. El efecto redistributivo del impuesto lineal", *Revista Electrónica sobre la Enseñanza de la Economía Pública*, nº 8, pp. 1-39.
- BASULTO SANTOS, J., CAMÚÑEZ RUIZ, J. A., SÁNCHEZ-LISSÉN, R. (2012): "El índice de Suits para medir la progresividad de un impuesto. ¿o bien podría llamarse índice de Lagares?", *Historia de la probabilidad y de la estadística VI*, Coord. por Arribas Macho, J. M., Almazán Llorente, A., Mañas Ramírez, B., Félix Vallejos, A., pp. 359-370.
- CALONGE, S. Y RODRÍGUEZ, M. (1998): "Consecuencias distributivas y de equidad de las políticas de gasto y financiación sanitarias", *Papeles de Economía Española*, nº 76, pp. 259-272.
- COMITÉ DE PERSONAS EXPERTAS (2022): *Libro Blanco sobre la Reforma Tributaria*, Instituto de Estudios Fiscales, Ministerio de Hacienda y Función Pública, Madrid.
- DE MAIO, F. G. (2010): "Desigualdad en el ingreso como determinante social de la salud", *Salud Colectiva*, vol. 6, nº 2, pp. 195-209.
- DELGADO RIVERO, F. J. Y MUÑOZ PÉREZ, M. A. (2013): *Principios de Hacienda Pública. Teoría de los impuestos*, Delta Publicaciones, Madrid.
- DÍAZ DE SARRALDE, S., GARCIMARTÍN, C., RUÍZ-HUERTA, J. (2011): "Progresividad y redistribución en reformas fiscales. Los efectos nivel y distancia. Una aplicación al IRPF", *Revista de Economía Aplicada*, Universidad de Zaragoza, vol. XIX, nº 57, pp. 97-116.
- DIRECCIÓN GENERAL DE TRIBUTOS (2022): *Recaudación y Estadísticas del Sistema Tributario Español 2010-2020*, Ministerio de Hacienda y Función Pública, Madrid.
- DOMÍNGUEZ MARTÍNEZ, J. M. (1994): "Una perspectiva sobre la rémora fiscal inflacionaria en el IRPF", *Cuadernos de información económica*, nº 86, pp. 88-96.
- DOMÍNGUEZ MARTÍNEZ, J. M. (2012): "¿Es necesario deslizarse a un escalón superior de renta para verse afectado por la progresividad en frío?", *eXtoikos*, nº 7, pp. 111-112.
- FALCÓN Y TELLA, R. (1999): "El nuevo IRPF y la capacidad contributiva (I): mínimo personal y familiar e individualización de rentas", *Revista Quincena Fiscal*, Editorial Aranzadi, nº 1/1999.

- GARCÍA-AGÚNDEZ, J. M. Y SÁNCHEZ BLANCO, E. (1999):** *Finanzas Públicas*, Universidad de Extremadura: Servicio de Publicaciones.
- GARCÍA AÑOVEROS, J. (1998):** “*La reforma del impuesto sobre la renta*”, *Claves de razón práctica*, nº 82, pp. 5-12.
- GOERLICH, F. J. Y VILLAR, A. (2009):** *Desigualdad y bienestar social: de la teoría a la práctica*, Fundación BBVA, Barcelona.
- GÓMEZ DE LA TORRE DEL ARCO, M. (2017):** “*Anuario Jurídico y Económico Escorialense*”, nº 50, pp. 237-280.
- HIERRO RECIO, L. Á., ATIENZA MONTERO, P., PATIÑO RODRÍGUEZ, D. (2009):** “*La distribución de los ingresos entre los Estados y Territorios australianos: origen de su desigualdad y progresividad*”, *Estudios de Economía Aplicada*, nº 27(1), pp. 1-19.
- LAGARES CALVO, M. (SEPTIEMBRE DE 1994):** “*Hacia un planteamiento más general de las causas del fraude fiscal*”, *Cuadernos de Información Económica*, nº 90. Disponible en [https://www.funcas.es/wp-content/uploads/2022/05/CIE\\_90art7.pdf](https://www.funcas.es/wp-content/uploads/2022/05/CIE_90art7.pdf) (consultado el 14 de noviembre de 2023).
- LINDENCRONA, G. (1993):** “*The taxation of financial capital and the prevention of tax avoidance*”, *Nordic Council for Tax Research*.
- MANCILLA-RENDÓN, ENRIQUETA Y LOZANO-ARIZMENDI, CARMEN (2021):** “*El principio de proporcionalidad aplicado en los impuestos estatales y sobre la renta*”, *Revista del Posgrado en Derecho de la UNAM*, nº 15, pp. 173-198. DOI: <https://doi.org/10.22201/ppd.26831783e.2021.15.182> (consultado el 7 de enero de 2024).
- MARÍN ARCAS, J. (1987):** “*La estructura de la progresividad del IRPF*”, *Papeles de Economía Española*, nº 30-31, pp. 138-148. Disponible en [https://www.funcas.es/wp-content/uploads/Migracion/Articulos/FUNCAS\\_PEE/030art12.pdf](https://www.funcas.es/wp-content/uploads/Migracion/Articulos/FUNCAS_PEE/030art12.pdf) (consultado el 13 de diciembre de 2023).
- MINISTERIO DE HACIENDA Y FUNCIÓN PÚBLICA (2023):** *Manual Práctico de Renta 2022*.
- PANADÉS MARTÍ, J. (2017):** “*El análisis económico del cumplimiento fiscal en la imposición sobre la renta: una visión panorámica*”, *Papeles de Economía Española*, nº 154, pp. 86-111.
- PICOS SÁNCHEZ, F. Y GAGO RODRÍGUEZ, A. (2004):** “*El impuesto dual: argumentos teóricos e implicaciones de política fiscal*”, *Hacienda Pública Española/Revista de Economía Pública*, Instituto de Estudios Fiscales, nº 171, pp. 103-130.
- PYLE, D. (1993):** “*The economics of taxpayer compliance*”, en P. Jackson, *Current issues in Public Sector Economics*, The MacMillan Press Ltd. London.
- RUIZ-HUERTA CARBONELL, J., MARTÍNEZ LÓPEZ, R. Y AYALA CAÑÓN, L. (2000):** “*El mínimo personal y familiar en el IRPF: Una valoración de su cuantía (1)*”, *Hacienda Pública Española*, nº 152, pp. 151-170.
- SANZ GÓMEZ, R. (2020):** “*Progresividad fiscal (España)*”, *Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad*, nº 18, pp. 311-326.

**SØRENSEN, P. B. (1998):** “Recent innovations in Nordic Tax Policy: from the Global Income Tax to the Dual Income Tax”, *Tax policy in the Nordic countries*, London: MacMillan Press Ltd., London.

#### **PÁGINAS WEB CONSULTADAS:**

**ARCOS, J. M. (13 DE SEPTIEMBRE DE 2023),** *El IRPF y las cotizaciones sociales suponen el 61% de la recaudación fiscal en España*, *El Economista*. <https://www.eleconomista.es/economia/noticias/12441857/09/23/el-irpf-y-las-cotizaciones-sociales-suponen-el-61-de-la-recaudacion-fiscal-en-espana-.html>. Consultado el 14 de diciembre de 2023.

**DATOSMACRO (S. F.),** *Impuesto sobre la Renta – Comunidades Autónomas*. <https://datosmacro.expansion.com/impuestos/impuesto-renta-trabajadores/espana-comunidades-autonomas>. Consultado el 15 de diciembre de 2023.

**DATOSMACRO (S. F.),** *IPC de España*. <https://datosmacro.expansion.com/ipc-paises/espana?sector=IPC+General&sc=IPC-IG>. Consultado el 14 de noviembre de 2023.

**GOBIERNO DE ESPAÑA (23 DE FEBRERO DE 2012),** *Gravamen complementario en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas*, *La Administración al Día*. <https://laadministracionaldia.inap.es/noticia.asp?id=1056933>. Consultado el 14 de diciembre de 2023.

**INE (S. F.),** *Índice de Precios de Consumo*. [https://www.ine.es/dynqs/INEbase/es/operacion.htm?c=Estadistica\\_C&cid=1254736176802&menu=ultiDatos&idp=1254735976607](https://www.ine.es/dynqs/INEbase/es/operacion.htm?c=Estadistica_C&cid=1254736176802&menu=ultiDatos&idp=1254735976607). Consultado el 14 de noviembre de 2023.

**INE (S. F.),** *Banco de series temporales*. <https://www.ine.es/consul/serie.do?d=true&s=IPC251852&c=2&>. Consultado el 14 de noviembre de 2023.

**LARROUY, D. (24 DE OCTUBRE DE 2023),** *Sumar y PSOE abogan por hacer más progresivo el IRPF e igualar la tributación de las rentas del capital y el trabajo*, *El Diario*. [https://www.eldiario.es/politica/politica-directo-ultima-hora-negociaciones-nuevo-gobierno\\_6\\_10624422\\_1103691.html](https://www.eldiario.es/politica/politica-directo-ultima-hora-negociaciones-nuevo-gobierno_6_10624422_1103691.html). Consultado el 6 de diciembre de 2023.

**RAE (S. F.),** *Definición de principio de progresividad*, *Diccionario Panhispánico del Español Jurídico*. <https://dpej.rae.es/lema/principio-de-progresividad>. Consultado el 21 de noviembre de 2023.

#### **LEGISLACIÓN:**

**CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA** (BOE nº 311, de 29 de diciembre de 1978).

**LEY 44/1978**, de 8 de septiembre, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas [Disposición derogada] (BOE nº 217, de 11 de septiembre de 1978).

**LEY 13/1997**, de 23 de diciembre, por la que se regula el tramo autonómico del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y restantes tributos cedidos (DOGV nº 3153, de 31 de diciembre de 1997; BOE nº 83, de 7 de abril de 1998).

- LEY 40/1998**, de 9 de diciembre, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y otras Normas Tributarias (BOE nº 295, de 10 de diciembre de 1998).
- LEY 58/2003**, de 17 de diciembre, General Tributaria (BOE nº 302, de 18 de diciembre de 2003).
- LEY 35/2006**, de 28 de noviembre, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y de modificación parcial de las leyes de los Impuestos sobre Sociedades, sobre la Renta de no Residentes y sobre el Patrimonio (BOE nº 285, de 29 de noviembre de 2006).
- LEY 24/2010**, de 22 de julio, de aprobación de la escala autonómica del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (DOGC nº 5681, de 29 de julio de 2010; BOE nº 1197, de 14 de agosto de 2010).
- LEY 8/2013**, de 21 de noviembre, de Medidas Tributarias de Castilla-La Mancha (DOCM nº 232, de 29 de noviembre de 2013; BOE nº 35, de 10 de febrero de 2014).
- LEY 10/2017**, de 27 de octubre, por la que se consolidan las disposiciones legales de la Comunidad Autónoma de La Rioja en materia de impuestos propios y tributos cedidos (BOR nº 126, de 30 de octubre de 2017; BOE nº 289, de 28 de noviembre de 2017).
- LEY 5/2021**, de 20 de octubre, de Tributos Cedidos de la Comunidad Autónoma de Andalucía (BOJA nº 2016, de 26 de octubre de 2021; BOE nº 263, de 3 de noviembre de 2021).
- DECRETO LEGISLATIVO 1/2005**, de 26 de septiembre, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones dictadas por la Comunidad Autónoma de Aragón en materia de tributos cedidos (BOA nº 126, de 28 de octubre de 2005).
- DECRETO LEGISLATIVO 62/2008**, de 19 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Medidas Fiscales en materia de Tributos cedidos por el Estado (BOCT nº 128, de 2 de julio de 2008).
- DECRETO-LEGISLATIVO 1/2009**, de 21 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes dictadas por la Comunidad Autónoma de Canarias en materia de tributos cedidos (BOC nº 77, de 23 de abril de 2009).
- DECRETO LEGISLATIVO 1/2010**, de 21 de octubre, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba el Texto Refundido de las Disposiciones Legales de la Comunidad de Madrid en materia de tributos cedidos por el Estado (BOCM nº 255, de 25 de octubre de 2010).
- DECRETO LEGISLATIVO 1/2010**, de 5 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en la Región de Murcia en materia de tributos cedidos (BORM nº 24, de 31 de enero de 2011; BOE nº 144, de 17 de junio de 2011).
- DECRETO LEGISLATIVO 1/2011**, de 28 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales de la Comunidad Autónoma de Galicia en materia de tributos cedidos por el Estado (DOG nº 201, de 20 de octubre de 2011; BOE nº 279, de 19 de noviembre de 2011).
- DECRETO LEGISLATIVO 1/2013**, de 12 de septiembre, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales de la Comunidad de Castilla y León en materia de tributos propios y cedidos (BOCL nº 180, de 18 de septiembre de 2013).

**DECRETO LEGISLATIVO 1/2014**, de 6 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears en materia de tributos cedidos por el Estado (BOIB nº 77, de 7 de junio de 2014; BOE nº 160, de 2 de julio de 2014).

**DECRETO LEGISLATIVO 2/2014**, de 22 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales del Principado de Asturias en materia de tributos cedidos por el Estado (BOPA nº 251, de 29 de octubre de 2014; BOE nº 29, de 3 de febrero de 2015).

**DECRETO LEGISLATIVO 1/2018**, de 10 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales de la Comunidad Autónoma de Extremadura en materia de tributos cedidos por el Estado (DOE nº 99, de 23 de mayo de 2018; BOE nº 148, de 19 de junio de 2018).