

LA ESTRUCTURA DE LA PROGRESIVIDAD DEL IRPF

José MARIN ARCAS (*)

I. INTRODUCCION

LOS efectos que tiene un impuesto sobre el nivel, la variabilidad y la distribución de la renta dependen, materialmente, de la presión fiscal que ejerce (el tamaño de la carga tributaria) y, formalmente, de su progresividad (la distribución de la carga tributaria por niveles de renta). La progresividad es, por tanto, una característica formal del impuesto, que se determina por la distribución de una carga tributaria dada, sin importar la magnitud de esta carga. Existen, por descontado, otros elementos que condicionan los efectos económicos del impuesto y que hacen complicada y prolija su normativa, pero desde una perspectiva general, que atiende a la configuración económica de individuos medios definidos estadísticamente, estos otros elementos son de orden secundario.

Desde que se implantó en España el IRPF, su complejidad no ha variado sustancialmente, a pesar de haber sufrido frecuentes cambios marginales de su regulación en cada uno de los años transcurridos, mientras que su presión fiscal, su generalidad y su progresividad han ido aumentando moderadamente. Sin embargo, como se ha señalado con reiteración, nuestro impuesto sobre la renta aun no ha alcanzado el nivel de aceptación social que sería satisfactorio, y persiste un desconocido porcentaje de fraude. En comparación con el resto de los países de la OCDE, es ostensible que tanto la complejidad como la progresividad de la imposición sobre la renta en España son intermedias, pero que su generalidad es claramente inferior, como consecuencia de la evasión y del fraude, y que su presión fiscal es baja, aunque los tipos nominales que exhibe sean imponentes.

El rasgo diferencial más característico del IRPF es que instrumenta casi todas las desgravaciones fiscales como deducciones de la cuota tributaria, en vez de como deducciones de la base imponible, que es la forma más usual en otros países. La elección de una u otra modalidad de desgravación no afecta sustancialmente a la equidad horizontal del impuesto sobre la renta, pero sí es determinante

de su progresividad y, en definitiva, de sus efectos de eficiencia, redistributivos y estabilizadores. Si aceptamos la opinión de que los tipos nominales deben reflejar con la mayor transparencia la progresividad real del impuesto, entonces las diferencias de capacidad de pago que existan entre los contribuyentes deben ponerse de manifiesto en sus respectivas bases imponibles, a las cuales se aplicará la tarifa impositiva. Este criterio conduce a la adopción de la modalidad de deducciones en base. En cambio, si se admite que todos los contribuyentes beneficiarios de una desgravación concreta deberían recibir el mismo alivio fiscal, con independencia de su nivel de renta, entonces la desgravación habrá de articularse como deducción de la cuota tributaria, con el ineludible resultado de que la progresividad efectiva del impuesto será mayor que la progresividad nominal de su tarifa.

Este rasgo diferencial del IRPF condiciona radicalmente las posibilidades de su reforma, ya que en nuestro impuesto el margen para ampliar la base suprimiendo o limitando las deducciones que la afectan es muy estrecho y, por tanto, cualquier rebaja de los tipos nominales que se proponga habrá de compensarse, si se trata de mantener la recaudación, con la eliminación o ajuste a la baja de las actuales deducciones de la cuota. De aquí que sea interesante conocer cuál es la estructura de progresividad del IRPF, identificando por separado la contribución de cada una de las deducciones vigentes, que es el objetivo perseguido en este trabajo.

II. MEDIDA DE LA PROGRESIVIDAD

Hay dos clases de medidas de progresividad. Una es la de los índices derivados de un concepto de elasticidad impositiva, como son la elasticidad del impuesto con respecto a la renta inicial (progresión de la carga) y la elasticidad de la renta disponible con respecto a la renta inicial (progresión residual). La otra clase de medidas es la integrada por índices de concentración, como son el de Kakwani, que mide la diferencia entre los índices de concentración con respecto a la población del impuesto y de la base imponible, y el de Suits (que previamente había sido sugerido por Lagares, 1975), que mide la concentración del impuesto pagado con respecto a la base imponible declarada por los contribuyentes. Todos estos índices son aceptables para medir la progresividad impositiva, por-

que son independientes de la presión fiscal, y su análisis formal y aplicación a España y otros países de la OCDE fue objeto de un trabajo anterior (Marín, 1985). Según mi criterio, los índices de concentración son más adecuados para estudiar la progresividad estricta (no los efectos económicos) de un impuesto, porque aíslan convenientemente la idea puramente formal que es la progresividad, y porque tienen asociada una representación gráfica normalizada, que permite observar cuál es la distribución completa de las cargas o los beneficios fiscales que componen el impuesto. Por estas razones, hemos escogido un índice de concentración como el de Suits, cuya estimación, descomposición aditiva e interpretación es particularmente simple, como vamos a ver.

El arquetipo de los índices de concentración es el conocido índice de Gini, y la representación gráfica asociada es la igualmente famosa curva de Lorenz (véase el trabajo de Valdés, Santiago y Ferrari, 1986). El índice de progresividad de Suits y la curva de acumulación que lo ilustra se definen por analogía con los anteriores, pues si los primeros miden y reflejan cómo se reparte la renta entre la población, los segundos miden y reflejan por el mismo procedimiento cómo se reparte la recaudación obtenida entre la base imponible declarada.

La progresividad del IRPF la medimos por el índice de concentración de la cuota líquida con respecto a la base imponible, o índice de Suits. Ahora bien, como la cuota líquida se obtiene minorando la cuota íntegra, resultante de aplicar la tarifa del impuesto a la base, por el importe de las deducciones, el índice de concentración de la cuota líquida es descomponible en una suma ponderada de los índices de concentración de la cuota íntegra y de las deducciones, de manera que podemos distinguir la contribución relativa de una y de otras a la progresividad global de IRPF. En efecto, supongamos que partimos de una clasificación de las bases imponibles medias de los contribuyentes en n escalones y sean: $B(i)$ la base imponible del conjunto de contribuyentes incluidos en el escalón i , para $i = 1, 2, \dots, n$; $CI(i)$ la cuota íntegra de este conjunto; $D(i)$ las deducciones aplicadas por los mismos contribuyentes; y $CL(i) = CI(i) - D(i)$, la cuota líquida a pagar. Definimos seguidamente las sumas de la base (BT), la cuota íntegra (CIT), las deducciones (DT) y la cuota líquida (CLT) de todos los escalones:

$$BT = B(1) + B(2) + \dots + B(n)$$

$$CIT = CI(1) + CI(2) + \dots + CI(n)$$

$$DT = D(1) + D(2) + \dots + D(n)$$

$$CLT = CL(1) + CL(2) + \dots + CL(n)$$

Ahora podemos expresar la proporción de cuota líquida acumulada desde el primer escalón hasta el escalón j , $PCLAC(j)$, del siguiente modo:

$$\begin{aligned} PCLAC(j) &= \frac{1}{CLT} [CL(1) + CL(2) + \dots + CL(j)] = \\ &= \frac{1}{CLT} [CI(1) + CI(2) + \dots + CI(j) - \\ &D(1) - D(2) - \dots - D(j)] = \\ &= \frac{CIT}{CLT} \frac{1}{CIT} [CI(1) + CI(2) + \dots + CI(j)] - \\ &- \frac{DT}{CLT} \frac{1}{DT} [D(1) + D(2) + \dots + D(j)] = \\ &= \frac{(CIT/BT)}{(CLT/BT)} \frac{1}{CIT} [CI(1) + CI(2) + \dots + CI(j)] - \\ &- \frac{(DT/BT)}{(CLT/BT)} \frac{1}{DT} [D(1) + D(2) + \dots + D(j)] = \\ &= \frac{tn}{te} PCIAC(j) - \frac{td}{te} PDAC(j) \end{aligned}$$

siendo $tn = CIT/BT$ el tipo nominal medio, $te = CLT/BT$ el tipo efectivo medio, $td = DT/BT$ el tipo de deducción medio, $PCIAC(j)$ la proporción de cuota íntegra acumulada desde el escalón 1 hasta el j , y $PDAC(j)$ la proporción de deducciones acumulada desde el escalón 1 hasta el j . Entonces, teniendo en cuenta que $tn = te + td$, podemos expresar así el índice S:

$$\begin{aligned} S &= 1 - 2 \int_0^1 PCLAC \, dPBAC = \\ &= 1 - 2 \int_0^1 \left[\frac{tn}{te} PCIAC - \frac{td}{te} PDAC \right] dPBAC = \\ &= \frac{tn - td}{te} - 2 \int_0^1 \frac{tn}{te} PCIAC \, dPBAC + \\ &+ 2 \int_0^1 \frac{td}{te} PDAC \, dPBAC = \\ &= \frac{tn}{te} \left[1 - 2 \int_0^1 PCIAC \, dPBAC \right] - \\ &- \frac{td}{te} \left[1 - 2 \int_0^1 PDAC \, dPBAC \right] = \\ &= \frac{tn}{te} SI - \frac{td}{te} SD \end{aligned}$$

siendo SI el índice de concentración de la cuota íntegra con respecto a la base imponible y SD el índice de concentración del conjunto de las deducciones con respecto a la base imponible. De esta manera hemos descompuesto el índice de progresividad global o efectiva del IRPF (S) en una suma ponderada del índice de progresividad nominal de su tarifa (SI) y del índice de progresividad del conjunto de las deducciones (SD). Pero aún es posible dar un paso más en esta descomposición y expresar la progresividad del conjunto de las deducciones como una suma ponderada de los índices de progresividad de las deducciones individualizadas o de los correspondientes a subconjuntos particulares de deducciones. Es fácil comprobar, y no entraremos en los detalles, que si distinguimos k deducciones (o grupos de deducciones) en el total, y para todo escalón $i = 1, 2, \dots, n$.

$$D(i) = D1(i) + D2(i) + \dots + DK(i),$$

entonces:

$$\frac{td}{te} SD = \frac{td1}{te} SD1 + \frac{td2}{te} SD2 + \dots + \frac{tdk}{te} SDK$$

Esta gran facilidad de descomposición de los índices de concentración nos permite expresar con exactitud la aportación porcentual a la progresividad efectiva del IRPF de cada uno de los elementos que configuran su estructura. La aportación porcentual de la tarifa (APT), la del conjunto de deducciones (APD) y la de una deducción o grupo de deducciones H(APDH), se definen por:

$$APT = \left(\frac{tn}{te} \right) \left(\frac{SI}{S} \right) 100$$

$$APD = (-1) \left(\frac{td}{te} \right) \left(\frac{SD}{S} \right) 100$$

$$APDH = (-1) \left(\frac{tdH}{te} \right) \left(\frac{SDH}{S} \right) 100$$

III. PROGRESIVIDAD DE LA TARIFA Y EL CONJUNTO DE LAS DEDUCCIONES DEL IRPF

En los cinco años que siguieron a la entrada en vigor del IRPF en 1979, este impuesto conoció cuatro tarifas y cinco conjuntos de deducciones de la cuota. Para evaluar la progresividad de unas y otras disponemos de información suficiente, fa-

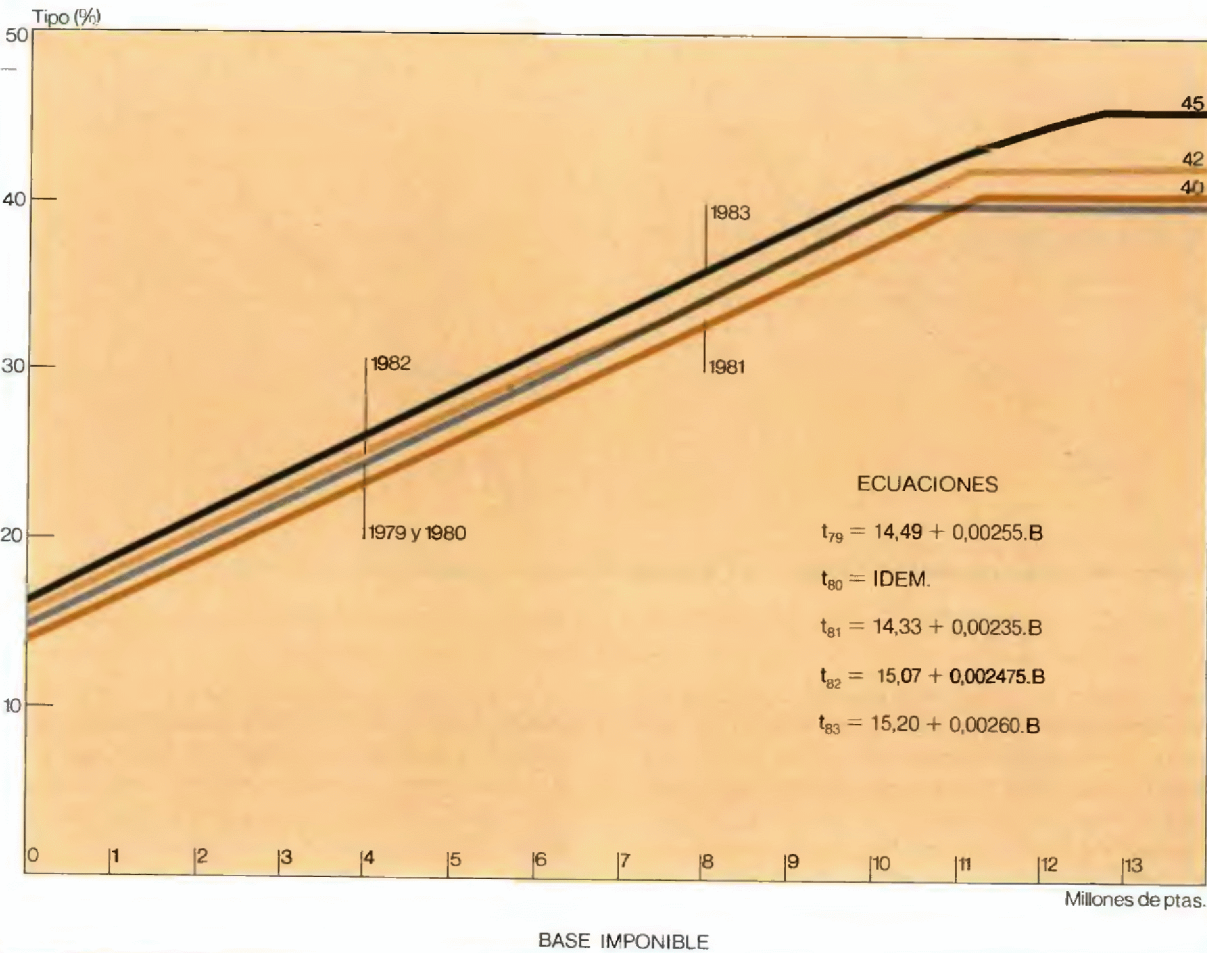
cilitada por el Centro de Proceso de Datos del Ministerio de Hacienda, para los años 1980, 1981, 1982 y 1983. Esta información ha sido desagregada en la medida de lo posible, hasta alcanzar una clasificación de los contribuyentes en 63 escalones de base imponible declarada, y conseguir así una mayor precisión en las estimaciones de los índices. Esta desagregación, más fina que la manejada en un trabajo anterior (Marín, 1985), junto con el distinto criterio aplicado a las declaraciones con base y cuota líquida negativas, que ahora han sido eliminadas y entonces se compensaron con las positivas, explican que los índices de Suits aquí presentados sean ligeramente más altos que los anteriores.

En los dos primeros años de vigencia del IRPF, 1979 y 1980, la tarifa permaneció constante, con un tipo impositivo del 14,49 por 100 para el primer escalón de base imponible, que crecía linealmente para los escalones sucesivos, alcanzado un máximo del 40 por 100 para bases imponibles mayores de diez millones de pesetas. En 1981 hubo una rebaja de la tarifa, consistente en una reducción apenas apreciable del tipo mínimo, que pasó a ser del 14,33 por 100, y en una disminución de la progresividad de los tipos nominales, conservando el tipo máximo del 40 por 100. En los dos últimos años del período considerado, 1982 y 1983, se produjeron sendas elevaciones de la tarifa, con crecimiento de los tipos mínimos, de la progresividad y de los tipos máximos. Toda esta información queda resumida en el gráfico 1, el cual muestra la evolución de las tarifas del IRPF durante el período e incluye las ecuaciones que las representaban en cada año.

Por lo que se refiere al conjunto de las deducciones aplicables a la cuota íntegra para obtener la cuota líquida, éstas no dejaron de aumentar año tras año, aunque moderadamente, tanto por el efecto automático que el crecimiento de las rentas nominales inducía en las bases y en las cuota íntegras, y el valor de las deducciones a ellas ligadas, como por el intento discrecional de paliar, sin gran empeño, las consecuencias de la inflación sobre el aumento de la carga tributaria final.

En la primera línea del cuadro n.º 1, el tipo nominal medio agregado, que definimos como el cociente entre la cuota íntegra y la base imponible agregadas, resume la evolución de la tarifa del IRPF, con un ligero descenso en 1981 y aumentos en los años posteriores. La segunda línea muestra el moderado crecimiento del tipo de deducción,

**GRAFICO 1
TARIFAS DEL IRPF**

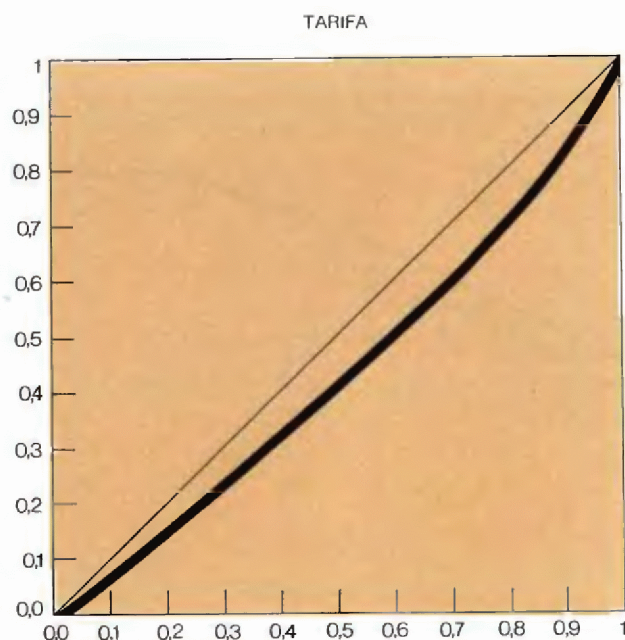


CUADRO N.º 1

TIPOS, INDICES Y APORTACIONES A LA PROGRESIVIDAD DEL IRPF

	1980	1981	1982	1983
Tipo nominal (%)	18,42	18,17	19,61	20,70
Tipo de deducción (%)	7,05	7,01	7,67	7,73
Tipo efectivo (%)	11,37	11,16	11,94	12,97
Indice de progresividad de tarifa	0,0806	0,0877	0,1031	0,1176
Aportación de la tarifa a la progresividad (%)	54,3	57,7	60,6	66,9
Indice de progresividad de las deducciones	— 0,1773	— 0,1668	— 0,1715	— 0,1557
Aportación de las deducciones a la progresividad (%)	45,7	42,3	39,4	33,1
Indice de progresividad efectiva del IRPF	0,2405	0,2474	0,2793	0,2804

GRAFICO 2

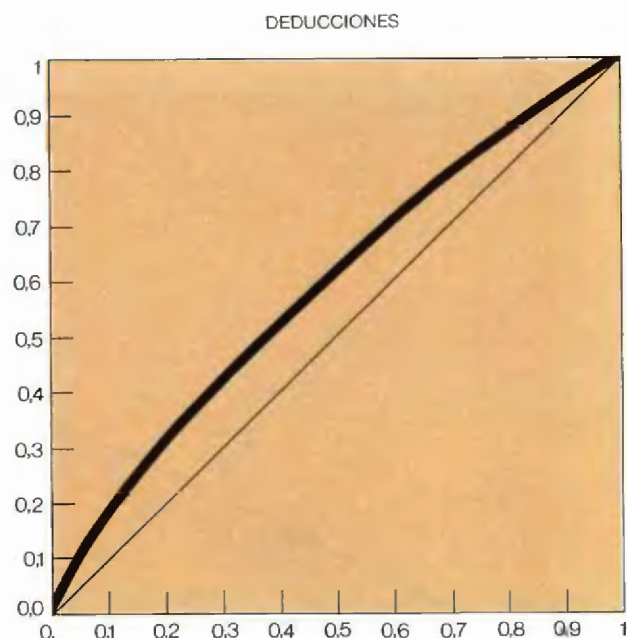


que se obtiene de dividir la suma del conjunto de deducciones por la base imponible. Como consecuencia, la evolución, que vemos en la tercera línea del cuadro, del tipo efectivo medio agregado del IRPF, que es la diferencia de los dos tipos anteriores y mide la presión fiscal, refleja el crecimiento de esta presión derivado del aumento de los tipos nominales, sorprendentemente bajo, dada la concurrencia de una inflación alta y de elevaciones de las tarifas, y atenuado por la suave alza del tipo de deducción.

Pasando ahora al análisis de la progresividad global del IRPF y su desglose en progresividad de la tarifa, por un lado, y progresividad de las deducciones de la cuota, por otro, observamos en la última línea del cuadro anterior que la progresividad efectiva del IRPF ha aumentado sostenidamente durante este período, mientras que el peso relativo de los factores que explican esta progresividad se ha ido modificando en una dirección caracterizada por la mayor contribución de la tarifa, a costa de una menor aportación de las deducciones.

Para discernir cómo afecta la progresividad global del IRPF y la de sus factores explicativos a distintos niveles de base imponible, utilizaremos en adelante las curvas que describen la relación existente entre

GRAFICO 3



la proporción acumulada de cada uno de estos factores, en ordenadas, y la proporción acumulada de base imponible, en abscisas. Dado que la forma de estas curvas es muy semejante en cada uno de los cuatro años considerados, todas ellas se trazarán con referencia a los datos de 1983, y servirán para ilustrar los argumentos, teniendo en cuenta que el área que cada curva delimita, junto con la recta de cuarenta y cinco grados, determina el valor del índice de progresividad asociado.

El diferente impacto que la progresividad de la tarifa y la progresividad de las deducciones tienen sobre diferentes tramos de base imponible se pone de manifiesto en los gráficos 2 y 3.

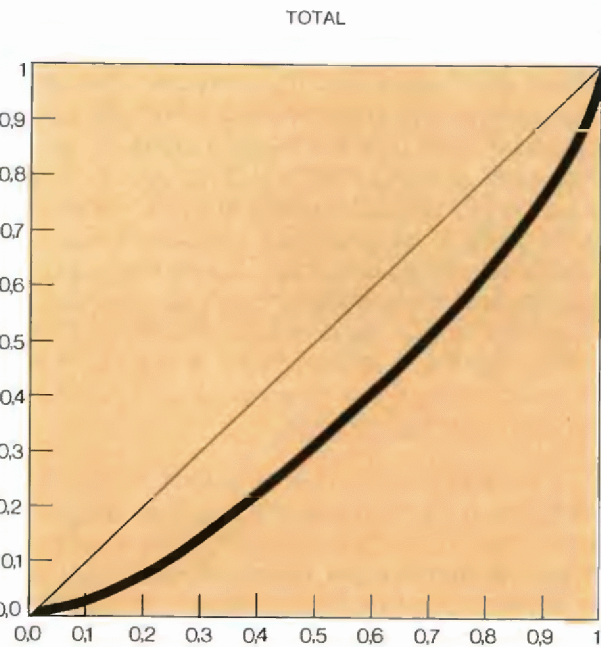
En el gráfico 2 aparece la curva de acumulación de la cuota integra claramente sesgada hacia los niveles superiores de base imponible, sugiriendo que la progresividad nominal del IRPF afecta con mayor intensidad a las rentas más elevadas. En el gráfico 3 aparece la curva de acumulación de las deducciones, que muestra un sesgo hacia los niveles inferiores de base imponible, lo cual confirma que la mayor parte de las deducciones se concentra en las rentas más bajas. Tras la agregación para obtener la progresividad global del IRPF, ambos sesgos se compensan casi exactamente, de manera

que la curva de acumulación de la cuota líquida que muestra el gráfico 4 apenas revela una ligera desviación hacia la derecha.

IV. PROGRESIVIDAD DE LAS DEDUCCIONES

Una vez considerado el impacto que el conjunto de las deducciones ejerce, rebajando la presión fiscal nominal y elevando la progresividad de la tarifa, vamos a estudiar los efectos que producen sobre ambas magnitudes cada una de las deducciones contempladas en la regulación del IRPF. Esta regulación se caracteriza, según la opinión de la mayoría de los especialistas (véase, por ejemplo, Aparicio y Monasterio, 1986), por la ausencia de un criterio lógico de clasificación. Para los fines de este trabajo, nosotros dividiremos el conjunto de las deducciones en cinco grupos, atendiendo al objetivo prioritario que justifica la existencia de cada una de ellas, aunque, como veremos más adelante, hay varias que son susceptibles de ser asignadas a grupos distintos. Los cinco grupos en cuestión son éstos: 1) deducciones familiares; 2) deducciones personales; 3) deducciones correc-

GRAFICO 4



CUADRO N.º 2
DEDUCCIONES FAMILIARES, 1983

Deducciones	Tipo de deducción (°/m)	Índice de progresividad	Aportación a la progresividad (%)
Matrimonio	10,52	- 0,3080	8,90
Hijos	13,64	- 0,2760	10,35
Invalidez	0,98	- 0,3836	1,03
Ancianidad	0,85	- 0,4201	0,99
Ascendientes	0,62	- 0,3101	0,53
Familiares	26,61	- 0,2981	21,80

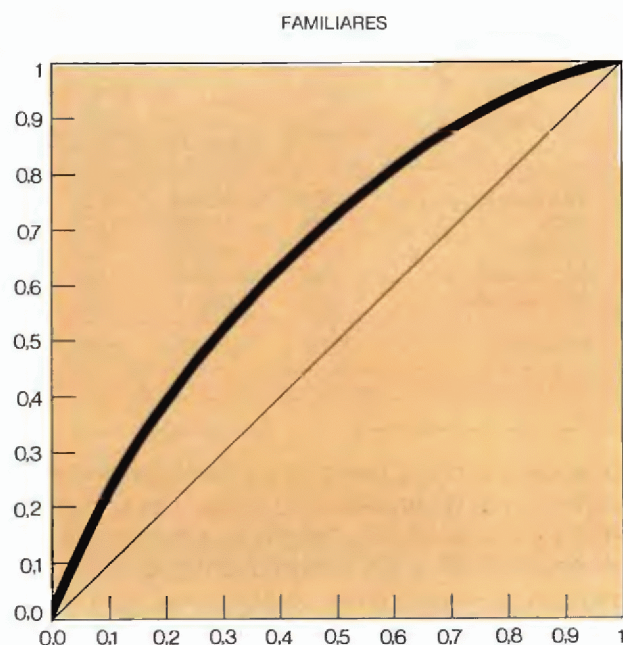
toras de la progresividad; 4) deducciones incentivadoras, y 5) deducciones técnicas. Por lo que se refiere a la presión fiscal, el grupo que proporciona un mayor alivio a los contribuyentes es el de las deducciones familiares, seguido del grupo de las correctoras de la progresividad, del grupo de las personales, del de las incentivadoras y del de las técnicas. En cuanto a la progresividad, todas las deducciones familiares, personales y correctoras aumentan la progresividad de la tarifa del IRPF, mientras que las incentivadoras y técnicas (estas últimas con una sola excepción) son netamente regresivas.

1. Deducciones familiares

La finalidad esencial de estas deducciones es adecuar la carga tributaria soportada por el contribuyente a sus circunstancias familiares, entendiendo que tales circunstancias modifican sustancialmente su capacidad de pago, medida en primera instancia por la cuantía de la base imponible declarada. Integran este grupo las siguientes deducciones: 1) por matrimonio; 2) por hijos; 3) por miembros de la unidad familiar inválidos o subnormales; 4) por ascendientes que convivan con el contribuyente, y 5) por miembros de la unidad familiar de edad no inferior a 70 años.

En el cuadro n.º 2 puede observarse la estructura de las deducciones familiares correspondientes al año 1983. En la primera columna, el tipo de deducción, que mide en tantos por mil de la base imponible declarada el alivio fiscal obtenido por los contribuyentes que a ellas se acogen, muestra que las deducciones por hijos y por matrimonio

GRAFICO 5



son, con gran diferencia, las de mayor peso, mientras las otras tres son de reducida cuantía. En la segunda columna aparece el índice de progresividad estimado, que, como se recordará, mide la distribución de estas deducciones por niveles de base imponible, con independencia de la magnitud de las cantidades deducidas. Todas ellas presentan una distribución muy progresiva, destacando la deducción por los miembros de la unidad familiar de edad no inferior a 70 años. Por último, en la tercera columna tenemos la aportación porcentual de estas deducciones a la progresividad efectiva del IRPF, aportación que refleja tanto la progresividad relativa como el peso relativo de las deducciones familiares.

En el gráfico 5 se ha trazado la curva de acumulación del grupo de deducciones familiares, cuyo índice de progresividad está representando por el área (con signo negativo) comprendida entre la curva y la diagonal del cuadrado. El punto más notable de una curva de acumulación es aquél en que existe una mayor distancia vertical entre la curva y la diagonal. Ese punto, donde la pendiente de la curva es igual a uno, marca la división entre los contribuyentes que se benefician de la cantidad deducida en una proporción mayor que la que aportan a la base imponible y los contribuyentes

que se aprovechan en menor proporción. Dicho punto corresponde aproximadamente al 66 por 100 de las deducciones familiares acumuladas y al 45 por 100 de la base imponible acumulada, lo cual implica que las deducciones familiares discriminaron a favor del 70 por 100 de los contribuyentes que declararon bases imponibles inferiores a un millón trescientas mil pesetas, y en contra del 30 por 100 de contribuyentes con mayores bases imponibles medias.

2. Deducciones personales

La razón de ser de este grupo de deducciones estriba en la aspiración de adaptar la carga tributaria a las circunstancias personales del contribuyente, lo que normalmente entendemos por personalización del impuesto. Las deducciones personales en el IRPF son cuatro: 1) por contratos de seguros; 2) por gastos de enfermedad y nacimiento de los hijos; 3) por honorarios profesionales, y 4) por gastos excepcionales no suntuarios.

Como requisito general, las deducciones personales están condicionadas a su justificación documental y a la indicación del nombre y domicilio de las personas o entidades perceptoras de los importes respectivos. No obstante, durante los años que aquí examinamos, los contribuyentes pudieron optar por acogerse a una deducción global de 10.000 pesetas, sin necesidad de justificación alguna, en lugar de especificar sus gastos personales por primas de seguros, por enfermedad y nacimiento de los hijos y por honorarios profesionales. En consecuencia, esta cantidad de 10.000 pesetas jugó el papel de una deducción mínima por gastos personales, y la gran mayoría de los contribuyentes la aplicaron, particularmente los de rentas bajas. Dado que esta desgravación incondicionada desvirtuaba el objetivo de personalización del impuesto que debería inspirar al conjunto de tales deducciones, fue suprimida con buen criterio en 1985, y el alivio fiscal que suponía para los contribuyentes de menores ingresos se trasladó a la deducción por rendimientos del trabajo.

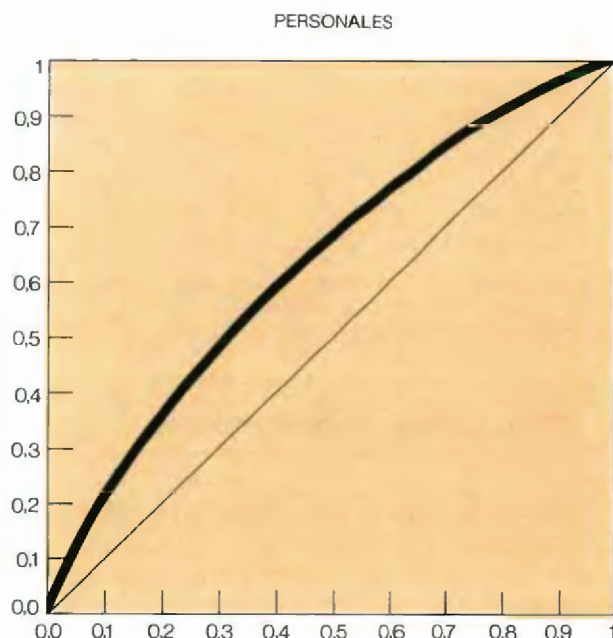
En el cuadro n.º 3 y en el gráfico 6 aparece la información necesaria para valorar la progresividad de las deducciones personales, entre las que resalta, sorprendentemente, la deducción por contratos de seguros. La curva de acumulación de este grupo es casi idéntica a la del de las deducciones familiares y el punto crítico se sitúa en la misma posición que antes.

Desde una perspectiva estricta, sólo deberían considerarse deducibles los gastos necesarios para obtener los rendimientos declarados, gastos que habrían de introducirse como minoración de la base imponible y no como deducción de la cuota íntegra. Tal sería el caso de las desgravaciones por gastos de enfermedad y por honorarios profesionales, pero no el de los contratos de seguros, cuya desgravación se entendería mejor como un incentivo al ahorro, ni el de los gastos excepcionales no suntuarios, cuya posibilidad de deducción se ha de interpretar como un estímulo al consumo.

3. Deducciones correctoras de la progresividad

En esta categoría incluimos tres deducciones: la general, la del 1 por 100 de rendimientos netos del trabajo personal y la de pensionistas. La deducción general es la de mayor peso de todas las deducciones de la cuota del IRPF, y su finalidad es aumentar indiscriminadamente la progresividad impositiva. En cambio, la deducción por rendimientos del trabajo, cuya cuantía la sitúa en cuarto lugar en el conjunto de las deducciones, y la deducción por pensionistas, de poca entidad, otorgan una discriminación en favor de los contribuyentes cuyos ingresos proceden del trabajo personal y de las pensiones, tratando de aliviar, en el primer caso, la carga tributaria que, más allá de toda proporción razonable, soportan las rentas del trabajo, y en el segundo, de exonerar totalmente del impuesto a las pensiones más exiguas. Pero mientras la deducción concedida a los pensionistas se ca-

GRAFICO 6



racteriza por una progresividad notabilísima, aunque su pequeña ponderación haga casi inapreciable su efecto sobre la progresividad global del impuesto, la deducción por rendimientos del trabajo personal apenas es progresiva, como puede apreciarse en el cuadro n.º 4.

En el gráfico 7 vemos que la curva de acumulación del conjunto de las deducciones correctoras de la progresividad es muy similar a la de los grupos anteriores, y de hecho su punto de pendiente unitaria coincide con los de los gráficos anteriores. Por tanto, este grupo de deducciones también discrimina a favor del 70 por 100 de contribuyentes con menores bases imponibles.

La deducción para los pensionistas fue suprimida del IRPF en 1985 y, en mi opinión, las otras dos de este grupo deberían sufrir la misma suerte. La deducción por rendimientos netos del trabajo personal, porque apenas es progresiva y porque no cumple la finalidad de compensar la excesiva proporción de la carga tributaria que recae sobre las rentas salariales. La deducción general, porque su aportación a la progresividad efectiva del IRPF podría ser trasladada a las deducciones familiares, aumentando el peso de éstas.

CUADRO N.º 3

DEDUCCIONES PERSONALES, 1983

Deducciones	Tipo de deducción (1/100)	Índice de progresividad	Aportación a la progresividad (%)
Seguro	4,11	— 0,4711	5,32
Gastos enfermedad.	4,26	— 0,1815	2,13
Honorarios profesionales	0,31	— 0,1041	0,09
Gastos excepcionales	2,60	— 0,0864	0,61
Personales	11,28	— 0,2628	8,15

CUADRO N.º 4

**DEDUCCIONES CORRECTORAS
DE LA PROGRESIVIDAD, 1983**

Deducciones	Tipo de deducción (°/m)	Índice de progresividad	Aportación a la progresividad (%)
General	17,53	— 0,2719	13,11
Pensionistas	0,31	— 0,5992	0,51
1 por 100 del RNTF.	8,55	— 0,0267	0,63
Correctoras	26,39	— 0,1964	14,25

4. Deducciones incentivadoras

Agrupamos bajo la denominación genérica de incentivadoras a todas aquellas deducciones cuyo objeto consiste en estimular a los agentes económicos a que adopten determinadas decisiones. La lista de este grupo de desgravaciones es larga, pero su peso global con respecto a la base del IRPF es pequeño. Todas ellas son regresivas. Son incentivadoras las siguientes deducciones: por adquisición de vivienda, por suscripción de valores mobiliarios, por imposición en cuentas fiscales de ahorro (vigente sólo para 1982), por restauración de inmuebles, por intereses de préstamos destinados a la adquisición de acciones de la empresa en que se trabaja, por inversión empresarial o pro-

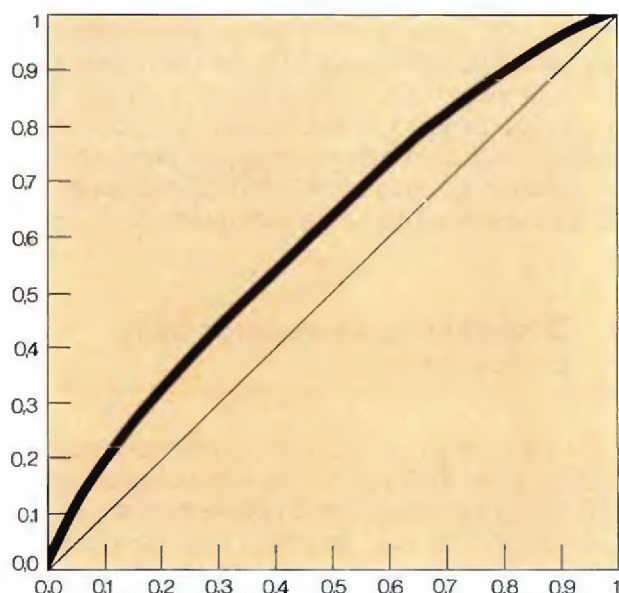
CUADRO N.º 5

DEDUCCIONES INCENTIVADORAS, 1983

Deducciones	Tipo de deducción (°/m)	Índice de progresividad	Aportación a la progresividad (%)
Vivienda	5,98	0,0423	— 0,69
Valores	3,37	0,4457	— 4,13
Inversión	0,60	0,7559	— 1,23
Donativos	0,11	0,5866	— 0,18
Trabajos en el extranjero	0,09	0,5006	— 0,13
Rendimientos en Ceuta y Melilla	0,28	0,6126	— 0,47
Otras	0,05	0,2183	— 0,05
Incentivadoras	10,48	0,2386	— 6,88

GRAFICO 7

CORRECTORAS



fesional, por donativos, por trabajos realizados en el extranjero y por rendimientos obtenidos en Ceuta y Melilla.

En la regulación legal de estas deducciones se multiplican las dificultades técnicas, derivadas de las incongruencias que surgen de las pretensiones del legislador de alentar ciertos comportamientos de los sujetos pasivos sin que al tiempo se fomenten los refugios fiscales que la propia normativa puede crear artificialmente, sin que el coste en términos de recaudación, de eficiencia y de equidad de los incentivos sea insoportable y sin que la complejidad de la regulación resultante de coexistir tantas restricciones desconcierte el entendimiento de los contribuyentes.

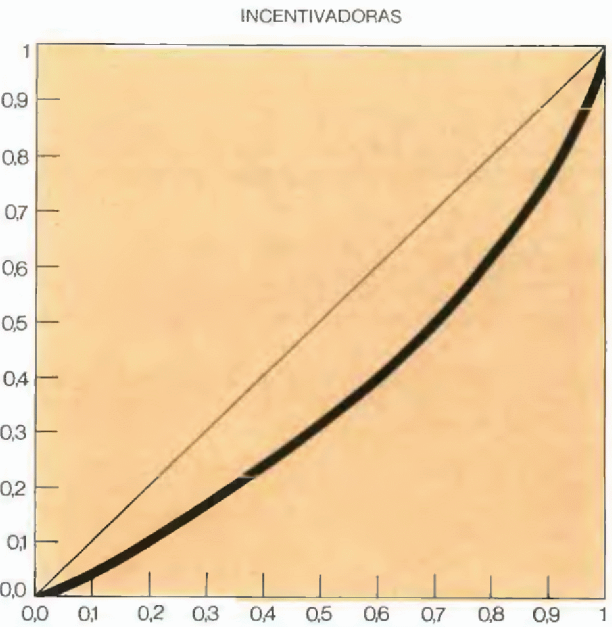
En el cuadro n.º 5 se comprueba que las deducciones incentivadoras que suponen un mayor gasto fiscal, medido por el tipo de deducción, son las de adquisición de vivienda y suscripción de valores mobiliarios. Pero mientras la primera apenas es regresiva y, en consecuencia, disminuye en poco la progresividad efectiva del IRPF, la segunda sí supone una pérdida considerable de progresividad. En la última línea del cuadro hemos agregado, bajo el nombre «otras», las deducciones por restauración de inmuebles de interés histórico artístico

y por intereses de préstamos para la adquisición de acciones de la empresa en que se trabaja, deducción esta última que ya no existe.

El gráfico 8 muestra la curva de acumulación del conjunto de las deducciones incentivadoras. El punto de pendiente unitaria de esta curva corresponde a una base acumulada del 65 por 100 y unas deducciones incentivadoras acumuladas del 45 por 100. Esto equivale a decir que sólo el 15 por 100 de contribuyentes con mayores bases imponibles declaradas, aquéllos cuya base media resultó superior a un millón ochocientas mil pesetas, se beneficiaron del gasto fiscal agregado que se destinó a incentivos en una proporción mayor de la que aportaron a la base agregada.

De las deducciones incentivadoras hay varias que podrían ser eliminadas sin el menor escrúpulo. Sin embargo, existen otras que incentivan el ahorro y la inversión, cuya regulación legal es dificultosa y distorsionadora, pero cuya supresión total suscita serios reparos, debido a que un impuesto que grava toda la renta, y no sólo el consumo, penaliza al ahorro e inhibe la formación de capital en la economía. La conveniencia de estimular uno y otra no necesita ser enfatizada, aunque los medios eficientes para alcanzar este fin sean muy controvertidos. En mi opinión, hasta que la Administración

GRAFICO 8



CUADRO N.º 6
DEDUCCIONES TÉCNICAS, 1983

Deducciones	Tipo de deducción (1/100)	Índice de progresividad	Aportación a la progresividad (%)
Dividendos	2,22	0,6006	— 3,67
Compensación de impuestos extranjeros	0,16	0,7116	— 0,31
Disminución del patrimonio a tipo medio	0,14	0,7635	— 0,29
Disminución del patrimonio a tipo mínimo	0,04	0,2633	— 0,03
Incremento por pérdidas de beneficios de deducciones	—0,07	0,2552	0,05
Técnicas	2,49	0,6209	— 4,25

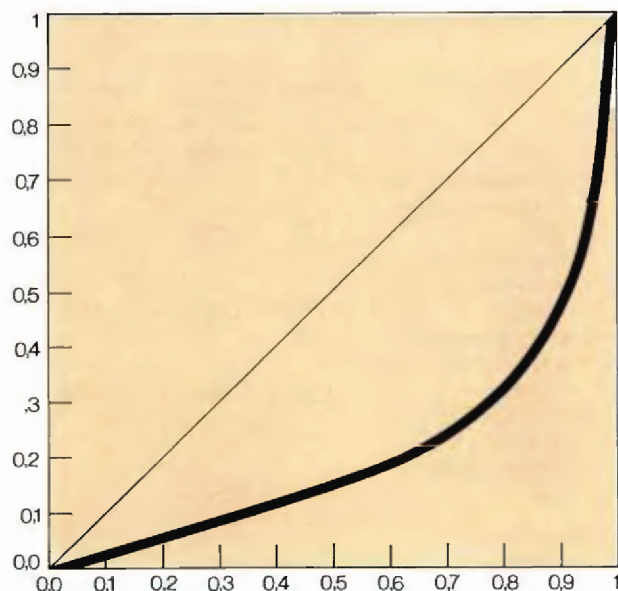
tributaria no esté en condiciones de calibrar con cierta exactitud el coste y el rendimiento de cada uno de los incentivos cuya vigencia se discute, no es prudente confiar en su efectividad y, por tanto, el gasto fiscal que suponen tiene difícil explicación.

5. Deducciones técnicas

El último grupo de deducciones de la cuota íntegra del IRPF, que hemos distinguido bajo la denominación de técnicas, engloba a las cinco deducciones cuya razón de ser estriba en la instrumentación técnica de ciertos principios que debe incorporar cualquier impuesto sobre la renta, como son evitar la doble imposición (tal es la justificación de la desgravación por dividendos percibidos y por compensación de impuestos extranjeros), gravar la renta definida en un sentido amplio (que incluye las variaciones patrimoniales y, por consiguiente, exige la compensación de las disminuciones de patrimonio que tengan lugar), y recuperar para la hacienda pública aquellos beneficios fiscales que disfruten los contribuyentes sin tener derecho a ellos (finalidad que persigue el llamado «incremento por pérdida de beneficios de deducción»). Es claro que la persecución de tales objetivos no requiere necesariamente la aparición de deducciones específicas, e incluso es incierto que éste

GRAFICO 9

TECNICAS



sea el procedimiento más adecuado para conseguir los fines propuestos. De aquí que sea la decisión técnico-jurídica del legislador del IRPF, que como hemos constatado manifiesta una inexorable preferencia por las deducciones en cuota frente a las deducciones en base, la que inspira la denominación genérica de técnicas para este grupo, que es el de menor, aunque creciente, peso en el IRPF y el más regresivo, según revelan el cuadro número 6 y el gráfico 9.

La deducción por dividendos es la de mayor relevancia entre las técnicas y su regresividad determina la aportación negativa de este grupo a la progresividad global del IRPF. Nótese que el incremento por pérdida de los beneficios de deducción disfrutados en años anteriores es un recargo de la cuota y, en consecuencia, su signo como deducción es negativo, lo cual explica que, al estar distribuido según un índice de progresividad mayor que cero, su aportación a la progresividad sea positiva.

El punto de pendiente unitaria de la curva de acumulación se sitúa para una base acumulada del 80 por 100 y unas deducciones técnicas acumuladas del 29 por 100. Esto significa que únicamente el 6 por 100 de los contribuyentes con bases imponibles más elevadas, los cuales declararon bases imponibles individuales superiores a dos mi-

llones seiscientos mil pesetas, se beneficiaron de las deducciones técnicas en mayor proporción que la que aportaron a la base imponible total del IRPF.

V. CONCLUSIONES

¿Cuáles son las sugerencias de reforma que podemos deducir de este trabajo? Sin duda, la más clara de ellas es la conveniencia de simplificar la estructura del IRPF con el fin de facilitar su administración y hacer posible un mayor control de las bases imponibles declaradas. Pero el margen de simplificación es limitado, ya que el mecanismo de las deducciones de la cuota es probablemente el más sencillo que existe para adaptar la carga tributaria a condiciones particulares de los contribuyentes. Por tanto, simplificación quiere decir, en el caso del IRPF, renuncia a elementos de personalización del tributo y de estímulo de las decisiones de los contribuyentes, porque si se pretende trasladar a la base imponible o a un mínimo exento la regulación de estos elementos, es de temer que el resultado sea una estructura más compleja y menos progresiva, sin garantías de reducir las ineficiencias que la actual genera. En definitiva, la conclusión moderada que nos parece más viable consiste en depurar la lista de deducciones, por mera eliminación, de aquellas cuya finalidad o cuyo control no son asequibles de momento, que son muchas, y perseverar en el esfuerzo de avanzar hacia una mejor administración de la estructura actual del IRPF.

NOTA

(*) Este artículo es una síntesis de un trabajo más amplio publicado en el *Boletín Económico* del Banco de España (febrero de 1978). El autor desea agradecer la valiosa colaboración recibida de J. M. González Páramo.

BIBLIOGRAFIA

- APARICIO PÉREZ, Antonio, y MONASTERIO ESCUDERO, Carlos (1986): «Un análisis de la política de deducciones en el IRPF (1975-85)», *Revista de Derecho Financiero y Hacienda Pública*, mayo-junio.
- LAGARES CALVO, M. J. (1975): «La distribución de la carga tributaria en España: algunos aspectos de interés para la política fiscal», *Hacienda Pública Española*, n.º 33.
- MARÍN ARCAS, José (1985): «Algunos índices de progresividad de la imposición estatal sobre la renta en España y otros países de la OCDE», Banco de España. Servicio de Estudios, *Documento de Trabajo* n.º 8520.
- SUITS, Daniel B. (1977): «Measurement of tax progressivity», *American Economic Review*, septiembre.
- VALDÉS, T.; SANTIAGO, J. D., y FERRARI, I. (1986): «Análisis empírico del IRPF en el período 1979-1984», *Hacienda Pública Española*, n.º 97.