
La progresividad hoy en día: una reflexión

Agustín Molina Morales

Resumen: en el presente trabajo se muestran los cambios de actitud de los economistas y de la sociedad sobre la equidad y la redistribución de la renta a través de la imposición, así como la contribución a su consecución de las principales figuras tributarias, con especial atención al impuesto de la renta de las personas físicas.

Palabras clave: progresividad impositiva, España.

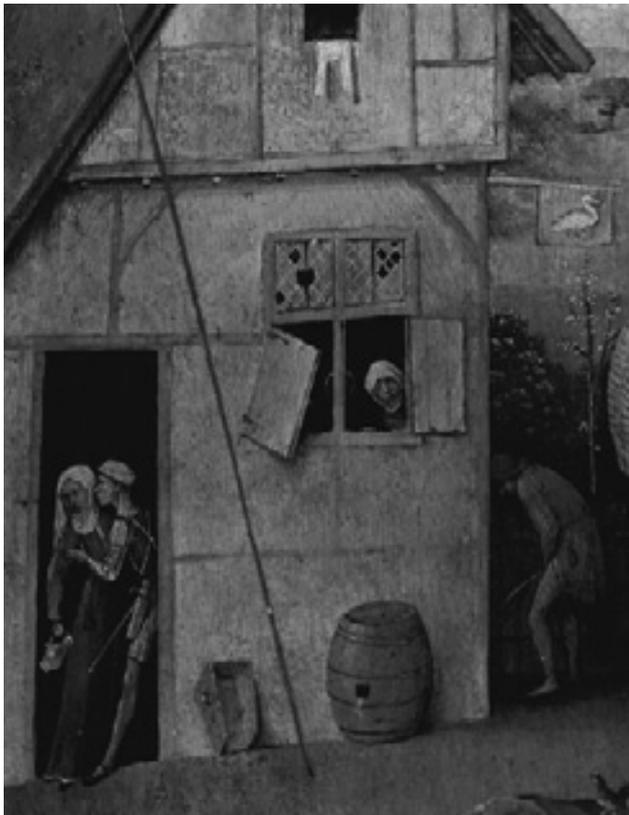
Códigos JEL: H22, H24, H30.

En 1972 publicó el Instituto de Estudios Fiscales un libro de Walter Blum y Harry Calven, titulado *El Impuesto progresivo: un tema difícil*, cuya edición original en lengua inglesa data de 1953. Una aleccionadora introducción a la versión española refleja un planteamiento muy favorable a la imposición progresiva, en un contexto en el que la idea de que la imposición debía contribuir a la redistribución de la renta estaba muy asentada. En ese contexto, el hacendista Richard Musgrave afirma en la obra «Sistemas Fiscales» de 1969 que «la idea esencial que lleva implícita un impuesto progresivo es que en la distribución de la carga fiscal sean exonerados los grupos de baja renta a costa de aquellos que presentan una mayor capacidad de pago».

Todavía bajo este sustrato doctrinal de la Hacienda Pública, la Constitución Española de 1978 establece en su artículo 31.1 que: «Todos contribuirán al sostenimiento de los gastos públicos de acuerdo a su capacidad económica mediante un sistema tributario justo inspirado en los principios de igualdad y progresividad que, en ningún caso, tendrá alcance confiscatorio». La referencia a la capacidad de pago en el mismo texto constitucional supone un formidable sustento de la progresividad, pues, como considera Victorio Valle, es el mejor instrumento medidor de la imposición desde el punto de vista de la equidad, aunque, con el paso del tiempo, se ha ido percibiendo una interpretación moderna del principio de equidad vertical que supone una limitación creciente de la progresividad, por sus posibles efectos desincentivadores de la actividad productiva.

El paso del tiempo, en efecto, ha ido modificando la actitud de los economistas y de la sociedad en general en lo relativo a qué se puede considerar como equitativo y de ahí a disminuir el interés por una posible redistribución de la renta a través de la imposición. Va ganando terreno —cada vez más— la idea de que el papel redistributivo de la actividad financiera del sector público debe recaer sobre la vertiente del gasto y no sobre la de los impuestos. Y ello no sólo porque crecientemente se vayan anteponiendo las razones de eficiencia a las de equidad en el tradicional «trade-off» de objetivos de la intervención pública, sino también por el propio cambio social inducido —en los países desarrollados— en buena medida por el propio éxito de la redistribución de la renta derivada de la intervención pública: al aumentar la base de contribuyentes, la progresividad va recayendo crecientemente sobre capas de población más amplias, con lo que el mayor peso impositivo va alcanzando a las clases medias. Las cuales, una vez que alcanzan la mayoría electoral, pueden provocar un cambio de paradigma en los correspondientes gobiernos.

Los propios avances en la teoría de la imposición van sesgando las actitudes de hacendistas y políticos hacia una mayor neutralidad redistributiva de la imposición. La teoría de la imposición óptima, crecientemente aceptada, ha ido ganando aceptación por parte de los principales hacendistas. Uno de sus principales sustentadores, Peter Diamond, acaba de ser galardonado con el premio Nobel. Por estas razones, Richard Bird ha podido afirmar: gravar el consumo se ha convertido en algo intelectualmente respetable. Para muchos de los economistas contemporáneos es



más probable que un buen sistema fiscal se base más en la modalidad de gravar el consumo que en la renta.

¿Cuál es el sentido de la progresividad? Aun cuando —como hace la propia Constitución Española— el principio de progresividad se suele referir al conjunto del sistema fiscal, el objeto fundamental de la imposición progresiva ha sido el impuesto sobre la renta de las personas físicas. Desde luego, las diversas figuras tributarias pueden contribuir, en mayor o menor medida, a conseguir que la recaudación de los mismos sea crecientemente más gravosa conforme aumenta la capacidad económica del obligado tributario. Y aquí es donde cabe preguntarse si la progresividad sólo tiene sentido para los impuestos directos —(¿incluyendo las cotizaciones sociales?)— o si deben incluirse los impuestos indirectos. En la medida en que podamos integrar el sentido de la progresividad impositiva en el más amplio de la capacidad económica, es posible considerar casi todos los impuestos. Es el caso del IVA, en el que, en principio, la existencia de distintos tipos podría introducir cierto sesgo redistributivo, sobre todo por los tipos reducidos. La evidencia empírica señala que los tipos minorados no mejoran la progresividad del sistema fiscal. Como señala José María Durán, tipos reducidos en los alimentos benefician proporcionalmente más a la población más pobre. Sin embargo, en términos absolutos son los más ricos los que mayor beneficio obtienen de los tipos reducidos, puesto que el valor total de su consumo es mayor.

Por lo que a nuestro país respecta, una vez abolido el Impuesto sobre el Patrimonio y en vías de extinción definitiva el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, sólo cabría albergar alguna esperanza en el IRPF, el impuesto progresivo genuino.

Cuando se implantó por primera vez en España un impuesto sobre la renta de las personas físicas con la Ley 44/1978, de 8 de septiembre (se me hace muy duro darle tal carácter al impuesto cedular existente hasta entonces), la tarifa tenía 28 tramos y establecía el tipo marginal máximo en el 65,51 por ciento, si bien junto a la escala de gravamen se disponía que la cuota resultante por aplicación de la escala no podría exceder del 40 por ciento de la base imponible ni, conjuntamente con la cuota correspondiente al entonces Impuesto Extraordinario sobre el Patrimonio de las personas físicas, podía exceder del 55 por ciento de dicha base.

Para el año 1982 se elevó el número de tramos a 30 y el marginal máximo al 68,47 por ciento. En 1983 los tramos fueron 34 y el límite de la cuota íntegra el 45 por ciento. Estos tipos fueron aceptados por la sociedad en general. Hoy día sería impensable considerar tales tipos. Y ello porque las sociedades cambian y porque, como ya se ha señalado, mayor cantidad de contribuyentes van engrosando las filas de los que se ven crecientemente afectados por los marginales máximos, siendo en su mayoría rentas procedentes del trabajo, en buena medida elevadas por la inflación, donde la rémora fiscal genera grandes aumentos de la progresividad en frío.

El impuesto sobre la renta actual es deudor, en gran medida, del resultante de la reforma fiscal norteamericana de 1986. Esta reforma, señala Vito Tanzi, se convirtió en un hito que puso en marcha importantes cambios en los sistemas impositivos de muchos países. Redujo de manera espectacular el tipo impositivo marginal, que pasó del 50 por ciento al 28 por ciento. Ello condujo a una fuerte preferencia por los tipos impositivos bajos y tuvo un poderoso «efecto demostración» sobre otros países, pues impulsó un proceso que en pocos años introdujo una pronunciada caída de los tipos impositivos en muchos países.

Desde luego, el camino que ha emprendido el impuesto sobre la renta en los países desarrollados, cada vez le recuerda a uno el refrán de «a grandes males, grandes remedios» y le lleva a preconizar que quedará en un impuesto proporcional y reducido, antes de acabar extinguido a manos de la imposición sobre el consumo. Es un lugar común, en los países de la OCDE, que, junto a la reducción de tipos máximos, se haya introducido la tendencia a la linealidad y a la disminución del número de tramos, la prevalencia del

impuesto dual olvidando el antes sagrado concepto de impuesto sintético y la reserva de la progresividad sólo para las rentas salariales.

Cuando ya se sostiene que se puede contribuir a la progresividad eliminando los impuestos de marcado carácter regresivo, o actuando mediante decisiones reguladoras de los mercados, se sigue preguntando uno,

¿qué se hizo de la distinción entre rentas fundadas y rentas ganadas de Stuart Mill? ¿Y pensar que, cuando se estableció en España el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, al graduar la progresividad se estableció junto a los criterios de cuantía y parentesco el de patrimonio preexistente del heredero, donatario o legatario! ¡Hubo grandes referencias a la parábola del hijo pródigo de la Biblia!