

EL PAPER DELS IMPOSTOS EN LA REDISTRIBUCIÓN DE LA RENDA: QUÈ PODEM ESPERAR DEL SISTEMA FISCAL ESPANYOL?*

Jorge Onrubia

Institut Complutense d'Estudis Internacionals
(UCM-ICEI) i FEDEA

Resum

En aquest article s'ofereix una panoràmica del paper redistributiu que té actualment el sistema fiscal a Espanya, identificant les seves potencialitats i els punts febles, tenint en compte les prescripcions de la literatura hisendística. El diagnòstic dut a terme permet identificar que el problema principal de la limitada capacitat per reduir la desigualtat del sistema fiscal espanyol rau en la seva baixa potència recaptatòria, mentre que la combinació de la fiscalitat directa i indirecta (*tax mix*) és bastant similar a la que presenten els països de la Unió Europea. El treball incorpora també una sèrie de consideracions i recomanacions que haurien de ser tingudes en compte en una pròxima i urgent reforma integral del sistema fiscal espanyol.

1. Introducció

La desigualtat de la renda i la riquesa és un problema cada vegada més preocupant en les societats avançades. La Gran Recessió iniciada el 2008 i la recent pandèmia de la COVID-19 han posat de manifest les dificultats a què s'enfronten moltes llars a l'hora d'accedir a nivells de benestar acceptables. Sens dubte, el paper dels sectors públics a través dels seus programes de despesa que articulen l'Estat del benestar suposen a la

Unió Europea un assegurament molt important enfront de necessitats socials de tota índole, que van des de les polítiques de salut, d'educació, atenció social o habitatge fins als programes de manteniment de rendes com el sistema públic de pensions, el de prestacions d'atur o els programes, en totes les seves variants, de lluita contra la pobresa. Aquesta acció pública a través de la despesa pública té un important component redistributiu, i contribueix de manera rellevant a la correcció d'aquestes desigualtats.

No obstant això, no hem de deixar de banda que per al finançament d'aquests programes resulta imprescindible comptar

(*) Els resultats quantitatius per a Espanya que s'ofereixen en aquest article procedeixen, majoritàriament, del treball conjunt dut a terme amb Julio López Laborda i Carmen Marín González per a l'*Observatorio sobre el reparto de los impuestos y las prestaciones entre los hogares españoles* publicat per FEDEA. Les valoracions dels resultats, així com els errors que hi pugui haver, són d'exclusiva responsabilitat de l'autor d'aquest article. També s'agraeixen els comentaris i suggeriments a una primera versió de José María Durán i Guillem López Casasnovas, amb la mateixa clàusula d'exoneració

amb ingressos públics suficients, els quals procedeixen majoritàriament de l'aplicació del sistema fiscal, les figures del qual han d'estar inspirades en principis com la legalitat, la generalitat, la capacitat de pagament o la progressivitat.

Precisament, la consideració que els sistemes fiscals han de ser progressius, com s'estableix a l'article 31.1 de la Constitució Espanyola, confereixen un paper a la fiscalitat que va més enllà de la simple aportació de recursos per finançar la despesa pública: el de ser, en ella mateixa, un instrument de redistribució, coadjuvant juntament amb els programes de despesa pública en la correcció de la desigualtat amb què es distribueixen la renda i la riquesa. Així, entre els principis que han d'inspirar el disseny de les diferents figures impositives, apareix el principi de justícia distributiva, articulat tant en les seves nocions d'equitat horitzontal —tractament igual per als que tenen capacitats i necessitats iguals— i vertical —tractament diferent dels que tenen capacitats i necessitats diferents—. Valorar el compliment raonable d'aquest principi de justícia distributiva obliga a explicitar prèviament quines són les fites distributives que, en cada moment, la societat aspira a assolir. En matèria d'imposició, la seva materialització obliga a fixar, amb la màxima transparència i respecte als principis constitucionals assenyalats, tant els criteris de repartiment de les quotes exigides com el nivell d'aquests pagaments fiscals. És a dir, a establir la seva progressivitat i el tipus mitjà efectiu exigint.

Quant al comportament redistributiu dels sistemes fiscals, cal tenir en compte que aquest s'assoleix per mitjà del conjunt de les diferents figures que l'integren. No es tracta que tots els impostos o gravàmens hagin de ser progressius. La potencialitat recaptatòria i els menors costos d'administració i compliment poden recomanar la utilització d'impostos, com succeeix amb els indirectes, les estructures de gravamen del qual solen ser regressives. Es tracta, per tant, de trobar un equilibri entre aquestes figures (*tax mix*) que doni un comportament global progressiu del sistema fiscal, com s'ha encarregat de recordar en diverses sentències del nostre Tribunal Constitucional¹.

L'objectiu d'aquest treball és oferir una panoràmica del paper redistributiu que té actualment el sistema fiscal a Espanya, identificant les seves potencialitats i els punts febles. A partir d'aquesta, es plantegen una sèrie de consideracions que

s'haurien de tenir en compte en un pròxim i necessari procés de reforma. Per a això, l'article s'estructura de la manera següent. Després d'aquesta introducció, la segona secció ofereix, resumidament, una revisió dels principals postulats que ofereix actualment la teoria de la hisenda pública en relació amb el comportament redistributiu dels diferents impostos. La tercera secció esbossa breument una comparació sobre la capacitat redistributiva dels sistemes fiscals a la Unió Europea. A la secció quarta s'exposen els resultats més actuals de progressivitat i redistribució fiscal disponibles per a Espanya. L'article acaba amb una cinquena secció, en la qual, a més de presentar-se una síntesi de conclusions, s'exposen una sèrie de recomanacions per a un pròxim procés de reforma fiscal.

2. El comportament redistributiu de la fiscalitat: una elecció de figures

La capacitat del sistema fiscal per reduir la desigualtat amb què es distribueix la renda de les llars és el resultat del comportament redistributiu de cadascuna de les figures impositives que l'integren. D'acord amb la metodologia utilitzada habitualment (Kakwani, 1977), l'efecte redistributiu d'un impost o d'un conjunt d'impostos és el resultat de combinar la progressivitat amb què es distribueixen les seves quotes i la seva capacitat recaptatòria, expressada en termes del seu tipus mitjà efectiu net². Així, l'efecte redistributiu, definit com la diferència entre la desigualtat de la renda abans i després d'aplicar l'impost, mesurades pels respectius índexs de Gini (índex de Reynolds-Smolensky, RS), es pot descompondre de la manera següent:

$$RS = K \cdot \frac{TME}{1-TME} - R$$

On K és l'índex de progressivitat distributiva de Kakwani; TME, el tipus mitjà efectiu, i R, l'efecte de reordenació generat per l'impost³.

2 El tipus mitjà efectiu net és el quocient entre el tipus mitjà efectiu (TME) i el que queda disponible, de mitjana, de cada euro de renda després que les llars hagin pagat aquest tipus mitjà efectiu.

3 L'índex de Kakwani recull la diferència entre l'índex de concentració de les quotes de l'impost i l'índex de Gini de la renda abans de l'aplicació de l'impost. La possible reordenació de les llars després de l'aplicació de l'impost (R) és conseqüència de l'existència en els impostos de tractaments diferenciats segons atributs diferents de la renda, els quals donen lloc a una sobreestimació de la redistribució, en modificar el mesurament de la concentració de les quotes.

1 Entre d'altres, es pot destacar la sentència del Tribunal Constitucional STC 27/1981, de 20 de juliol.

A continuació, exposem sintèticament una sèrie de consideracions sobre els efectes distributius esperats de les principals figures que integren el sistema fiscal:

IRPF

Els impostos que graven la renda personal constitueixen el pilar fonamental de la contribució dels sistemes fiscals a la redistribució, es pot dir que pràcticament de manera exclusiva, atès el nivell de recaptació d'aquesta figura. La seva capacitat redistributiva és conseqüència del patró progressiu amb el qual es reparteixen les seves quotes, prenent com a referència la capacitat de pagament de les llars representada per la renda bruta anual dels seus membres⁴. La progressivitat de l'IRPF s'aconsegueix a través dels diferents elements de la seva estructura, principalment les seves tarifes (una o dues, en el cas dels impostos que segueixen un disseny dual) amb tipus marginals creixents per trams de base liquidable, així com a través de la incorporació d'altres elements diferenciadors de la capacitat de pagament basats en el reconeixement de necessitats dels contribuents i les persones considerades dependents de la seva capacitat de pagament, com són els mínims exempts, les reduccions de les rendes gravades i les deduccions aplicables sobre la quota íntegra.

La progressivitat efectiva dels impostos duals (aquells que combinen una escala de gravamen amb diversos tipus marginals creixents, generalment aplicada a les rendes del factor treball, amb un gravamen proporcional o amb una escala amb tipus marginals creixents, encara que més reduïts, aplicables a les rendes del capital) és una qüestió sotmesa amb freqüència a discussió⁵. En el cas de l'IRPF espanyol, els resultats obtinguts per Díaz-Caro *et al.* (2013) i Onrubia *et al.* (2014) mostren que el comportament de l'impost dual acaba sent globalment progressiu i, per tant, redistributiu. Aquest resultat, encara que pugui semblar sorprenent, s'explica per la gran correlació existent entre les dues bases de l'impost, que fa que fins a un nivell molt elevat de renda total les rendes de l'estalvi gravades es concentrin entre els contribuents que també tenen ingressos

elevats procedents del treball, gravats amb l'escala més gran de tipus marginals⁶. Aquesta correlació entre ambdues categories de renda fa que la pèrdua de pes relatiu d'aquests ingressos del treball entre els contribuents de renda total molt alta sigui insuficient per revertir la progressivitat global de l'impost⁷. Per descomptat, es tracta d'un resultat empíric, per la qual cosa una forta recomposició d'ambdues bases en la renda total dels contribuents podria oferir un resultat de signe contrari, i convertir l'impost dual en regressiu, si bé no hi ha evidència empírica que això succeeixi en cap dels països de la Unió Europea amb impostos duals⁸.

Imposició sobre el patrimoni

Els impostos sobre el patrimoni net s'han dissenyat, tradicionalment, per gravar la capacitat de pagament de les persones físiques manifestada a través de la seva riquesa neta en un moment del temps. La seva base imposable sol ser la diferència entre el valor de tots els actius propietat del contribuent i els deutes vius adquirits per a l'adquisició d'aquests actius. La quota se sol determinar aplicant una tarifa progressiva, amb tipus marginals creixents, tot i que molt més reduïts que els establerts en les escales de l'IRPF, ja que s'apliquen sobre el valor de la riquesa acumulada neta i no del seu rendiment, per evitar problemes de confiscatorietat. És freqüent trobar-hi exempcions, tant de tipus general per fixar llindars de tributació, com d'específics per a determinats actius (com l'habitatge habitual, les participacions en el capital empresarial o en productes d'estalvi previsional, entre d'altres).

La imposició sobre el patrimoni va tenir el seu auge, als països de l'OCDE, en la dècada dels anys setanta i vuitanta. A més de les finalitats redistributives vinculades al seu caràcter progressiu, en general bastant modestes ateses les limitacions dels tipus de gravamen aplicats i per les creixents exempcions i excepcions de gravamen establertes, s'afegia a la figura un paper rellevant per al control tributari, concretament el referit a l'obtenció d'informació sobre les fonts de renda dels contribuents. L'enorme desenvolupament dels mitjans informàtics de les administracions tributàries des de la dècada dels anys noranta va anar restant importància a aquesta funció de control tributari.

4 La progressivitat de l'IRPF també es pot calcular de manera individualitzada per a cada contribuent. Per regla general, en ambdós casos l'estructura de gravamen progressiva de l'impost n'assegura el comportament redistributiu, tot i que els resultats quantitatius de la correcció de la desigualtat òbviament no tenen per què coincidir.

5 Vegeu, entre d'altres, Boadway (2004, 2011) i Banks i Diamond (2010).

6 Per a una demostració teòrica, vegeu López-Laborda (2009).

7 Sobre la relació entre les mesures de progressivitat estructural i distributiva en la imposició dual, vegeu Lambert i Thoresen (2012), Kristjánsson (2013) i Kristjánsson i Lambert (2015).

8 Una anàlisi sobre progressivitat i redistribució per a la imposició sobre la renda personal en els estats membres de la Unió Europea la duen a terme López-Laborda *et al.* (2022).

La combinació de l'escassa aportació recaptatòria i redistributiva, de la pèrdua d'efectivitat com a instrument del control tributari, a més dels elevats costos d'administració que exigeix lluitar contra l'elusió i evasió de l'impost, van conduir a una derogació generalitzada dels impostos sobre el patrimoni, tal com s'havien concebut als països de l'OCDE que incloïen aquesta figura en els seus sistemes fiscals⁹. A més, l'evidència empírica referida als efectes negatius trobats sobre l'estalvi, l'assumpció de riscos i la iniciativa empresarial, la deslocalització de capital humà i productiu i, en definitiva, sobre el creixement econòmic a llarg termini, van contribuir que, en la seva definició actual, pràcticament desapareguessin de les agendes polítiques de reforma fiscal en l'etapa prèvia a la Gran Recessió (OECD, 2018). La Gran Recessió va ressuscitar la discussió tant acadèmica com, en menor mesura, política, sobre la desitjabilitat d'incorporar nous impostos sobre el patrimoni als sistemes tributaris dels països desenvolupats¹⁰. En l'actualitat, dins de l'OCDE, només Colòmbia, Espanya, França, Noruega i Suïssa tenen impostos convencionals sobre el patrimoni, si bé l'impost francès des del 2018 només grava la riquesa immobiliària¹¹. D'aquests països, només en el cas de Suïssa l'aportació a la recaptació és rellevant (al voltant d'un 5% del total d'ingressos impositius).

Espanya va recuperar l'impost sobre el patrimoni el 2012, tot i que la seva cessió als governs autonòmics amb capacitat legislativa pràcticament plena l'ha convertit de facto en un tribut regi-

9 Àustria va derogar l'impost el 1994; Alemanya i Dinamarca, el 1997; els Països Baixos, el 2001; Finlàndia, Islàndia i Luxemburg, el 2006, i Suècia, el 2007. A Espanya, el govern central, titular de la figura, cedida amb capacitat normativa pràcticament plena, en va suspendre l'aplicació entre el 2007 i el 2011.

10 Entre d'altres, destaca, per la seva concreció, la proposta de Saez i Zucman (2019a) de gravar amb un impost progressiu anual el patrimoni net dels "ultramilionaris" als Estats Units, amb patrimonis de més de 50 milions de dòlars, i la més ambiciosa de Piketty (2014), d'establir un impost mundial sobre el capital, de caràcter progressiu, que podria gravar els patrimonis nets per sobre d'un milió d'euros.

11 A França, aquest impost sobre la fortuna immobiliària ha reemplaçat l'impost de solidaritat a la fortuna, implantat el 1989 (la major aportació de recaptació del qual va ser un 0,55% del total dels ingressos tributaris del país el 2014). El líndar de tributació de l'actual impost està fixat en 1,3 milions d'euros, i hi està subjecta la totalitat del patrimoni immobiliari mundial dels residents a França, així com els immobles establerts a França de propietaris no residents. L'impost té un mínim exempt general de 0,8 milions d'euros i dos tipus marginals, del 0,5% i l'1,5%. D'altra banda, Luxemburg aplica un impost sobre patrimoni exigible a les entitats jurídiques, amb un tipus del 0,5% per a bases imposables que no superin els 500 milions d'euros, i un tipus addicional del 0,05% aplicable per sobre d'aquesta quantia.

onal optatiu, si bé, el 2022, la Comunitat de Madrid és l'única que no l'aplica en l'actual, i bonifica al 100% les quotes resultants. El recent *Llibre Blanc* del Comitè de Persones Expertes per Elaborar el Llibre Blanc sobre la Reforma Tributària (2022), tot i que no ha entrat de forma determinant a qüestionar la idoneïtat de mantenir o eliminar aquest impost, sí que ha inclòs algunes propostes per reformar-lo, com els canvis en la valoració d'alguns actius per apropar-los al seu valor de mercat, reforçar les limitacions per evitar la deducció elusiva dels deutes, així com per reforçar-ne l'efecte redistributiu, elevar el límit conjunt de tributació amb l'IRPF (actualment fixat en el 60% de la base imposable de l'IRPF i un import mínim del 20% de la quota de l'impost sobre el patrimoni). L'any 2020, últim exercici amb dades publicades, la recaptació total de l'impost sobre patrimoni es va situar al voltant de 1.200 milions d'euros.

Les conseqüències econòmiques originades des del 2020 per la pandèmia de la COVID-19, agreujades el 2022 per les tensions inflacionistes desencadenades per la guerra d'Ucraïna i pels problemes a les cadenes globals de subministraments, han posat sobre la taula dels governs europeus diverses propostes per comptar amb més recursos fiscals destinats a finançar els augments de despesa pública que estan tenint lloc en aquest escenari econòmic obert¹². Aquest és el cas d'Espanya, on recentment el govern ha promogut la incorporació al sistema fiscal, juntament amb altres gravàmens *ad hoc*, en principi de caràcter temporal, per a empreses energètiques i bancàries, un nou impost sobre la riquesa, denominat *impost de solidaritat* de les grans fortunes. A falta del tràmit parlamentari, aquesta nova figura està previst que gravi en els exercicis 2022 i 2023 els patrimonis nets personals superiors a tres milions d'euros, amb una escala de tres tipus marginals (de l'1,7%, aplicable a la base liquidable inferior a 5 milions d'euros; del 2,1%, aplicable a la quantia de base liquidable entre 5 i 10 milions d'euros, i del 3,5%, aplicable a partir de 10 milions). També està previst que la seva quota líquida sigui deduïble de la quota líquida de l'actual impost sobre el patrimoni, de titularitat estatal, tot i que cedit plenament, tant en recaptació com en capacitat normativa, a les comunitats autònomes de règim comú. La controvèrsia política suscitada per la introducció d'aquest impost mostra que no es tracta d'una proposta que assoleixi el consens mínim desitjable per dur a terme la incorporació d'aquesta nova figura al sistema fiscal espa-

12 Landais *et al.* (2020) han fet una proposta d'un impost europeu sobre el patrimoni que serviria per finançar les despeses originades per les mesures adoptades per afrontar la crisi de la COVID-19.

nyol, amb un possible solapament competencial en coincidir el seu fet imposable amb el de l'actual impost sobre el patrimoni, cedit, com s'ha dit, a les comunitats autònomes.

Imposició sobre successions i donacions

Els impostos exigits en les transmissions hereditàries i en les donacions mancades de contraprestació tenen una llarga tradició en la teoria de la hisenda pública. De fet, aquestes figures s'apliquen en la gran majoria dels països desenvolupats¹³. L'objecte d'aquesta imposició es justifica per la necessitat de gravar l'increment en la capacitat de pagament experimentat pels receptors d'aquestes transferències lucratives de riquesa, les quals poden servir per finançar tant despeses de consum durador i no durador, com la compra d'actius. Com argumenten Boadway i Pestieau (2021), la imposició de les herències i les donacions és complementària de la imposició personal sobre la renda, quan aquesta no grava aquests guanys lucratiu de renda. La literatura ofereix raons per diferenciar aquestes figures impositives dels impostos sobre la renda personal: a) la percepció d'una sola vegada del valor de les herències i donacions suposaria en molts casos l'aplicació del tipus marginal màxim de la tarifa progressiva de l'IRPF l'any de percepció, cosa que pot fer aconsellable establir algun tipus de modulacions o la distribució anual del gravamen, per evitar situacions de confiscatorietat; b) la transmissió de determinats actius intangibles, com els drets de propietat intel·lectual, industrial o d'usdefruit de béns, aconsella una especialització concreta de la normativa en matèria de valoració; c) l'ús habitual del dret civil en l'atribució dels actius alsceptors dels béns, drets i deutes requereix un encaix específic amb les normes tributàries.

Malgrat que els impostos sobre herències i donacions en justifiquen la inclusió en els sistemes fiscals per raons de justícia distributiva, tanmateix, la seva aportació a la redistribució sol ser bastant modesta, principalment per la seva limitada potència recaptatòria¹⁴. Existeixen també arguments d'equitat horitzontal, basats en el necessari tractament igual dels increments de la capacitat de pagament obtinguts pels ciutadans amb indepen-

dència de si procedeixen del treball o l'estalvi, o són rebuts de tercers sense contraprestació, com n'és el cas. Des de començaments dels anys 2000, han proliferat també els treballs sobre el seu paper en la redistribució intergeneracional, i s'hi ha trobat una relació favorable amb la millora de la igualtat d'oportunitats, així com una contribució positiva per corregir l'acumulació de riquesa de caràcter dinàstic al llarg de les generacions¹⁵.

Aquests impostos són, generalment, progressius, encara que hi ha una notable diversitat d'estructures de gravamen entre els dissenys aplicats. Solen predominar els que apliquen escales amb diversos tipus marginals creixents amb el valor de la transmissió de riquesa rebuda, si bé també hi ha una àmplia varietat d'exempcions i/o altres modulacions del gravamen tant de naturalesa subjectiva (per exemple, segons el grau de parentiu entre el transmissor i el receptor, les seves edats o el valor del patrimoni previ del receptor) com objectiva, gairebé sempre en funció de la naturalesa dels actius transmesos (OCDE, 2021).

Altres impostos sobre la riquesa

A més de les dues figures ja ressenyades, els impostos que graven la propietat d'immobles i/o terrenys són una altra figura tradicional aplicada en pràcticament tots els països. La seva utilització en el finançament dels governs locals els converteix, generalment, en la principal font d'aportació d'ingressos tributaris dels governs municipals. La seva estructura sol ser bastant senzilla, habitualment amb un tipus de gravamen únic que s'aplica sobre un valor administratiu de la propietat immoble, actualitzable en el temps, i amb un nombre bastant reduït d'exempcions, bonificacions i altres tipus de modulacions, cosa que fa que els costos d'aplicació per a les administracions tributàries que els apliquen siguin força reduïts¹⁶.

Per regla general, aquests impostos sobre la propietat immobiliària, a diferència d'altres impostos sobre la riquesa, no persegueixen fites redistributives, amb independència que la seva aplicació pugui contribuir favorablement a la correcció de les desigualtats. Això succeeix perquè, malgrat el seu tipus proporcional, la riquesa immobiliària, en valor i en nombre de propietats,

13 Dins de la Unió Europea, actualment només sis Estats no apliquen gravàmens sobre les transmissions hereditàries i les donacions (OCDE, 2021: 74): Àustria (des del 2008), República Txeca (des del 2014), Eslovàquia (des del 2004), Estònia, Letònia i Suècia (2004).

14 La mitjana de l'OCDE el 2019, quant al seu pes en el total d'impostos recaptats, està al voltant del 0,4%, i només Corea, Bèlgica, França i el Japó superen l'1%, tot i que tots pesen sota de l'1,6%.

15 Vegeu, entre d'altres, Kopczuk (2013) i Palomino *et al.* (2022).

16 En molts països, com a Espanya, la fixació dels valors administratius (cadastrals) dels immobles és competència del govern central, i en d'altres, dels governs regionals, la qual cosa permet comptar amb economies d'escala en els processos d'actualització d'aquests valors.

sol estar més concentrada entre les llars amb rendes més altes. No obstant això, països en els quals la forma de tinença de l'habitatge habitual es troba molt esbiaixada a favor de la propietat, com és el cas d'Espanya, veurien suavitzada aquesta contribució redistributiva de l'impost sobre béns immobles (Cerra, 2022).

Altres impostos sobre la riquesa, com els que graven la propietat d'actius concrets no immobiliaris (per exemple, sobre el valor de les accions o altres títols de propietat) o que se'n faci registre públic, només s'apliquen en alguns països. En cap cas, no es tracta d'una font important d'ingressos fiscals, i des del punt de vista redistributiu són pràcticament irrelevants.

Impost sobre societats

Tot i que es tracta d'una de les tres figures principals del sistema fiscal i té per objecte gravar les rendes del capital obtingudes per les entitats jurídiques, l'impost sobre societats no sol ser tingut en compte en els treballs que calculen l'impacte redistributiu del sistema fiscal. Això s'ha justificat tradicionalment per l'absència d'evidència empírica sòlida sobre la seva incidència econòmica (en quina mesura la seva càrrega impositiva és suportada econòmicament pels accionistes propietaris de les societats, pels consumidors a qui aquestes venen o pels empleats que treballen en les empreses gravades, per mitjà d'unes retribucions més baixes).

Per provar de resoldre aquesta important limitació, Saez i Zucman (2019b) han fet una proposta metodològica basada en la diferenciació entre incidència econòmica i distributiva dels impostos, afirmant com a punt de partida que els pagaments impositius han de ser assignats als propietaris dels factors productius que són objecte de gravamen o, en el cas dels impostos indirectes, als qui duen a terme els consums finals. Segons la seva proposta, l'avaluació de l'impacte dels impostos en la distribució de la renda no requereix cap assignació de les quotes diferent de la que resulta de la identificació dels propietaris dels factors productius, assumint que les possibles respostes de comportament generades per l'aplicació dels impostos ja estan recollides en la distribució actual de la renda que s'analitza (*current distributional tax analysis*), per la qual cosa no és necessari formular cap hipòtesi sobre incidència econòmica. D'acord amb aquesta aproximació, l'impost sobre societats s'ha d'imputar en la seva totalitat als accionistes d'aquestes empreses societàries, de la mateixa manera que els impostos restants sobre el capital, com l'IRPF, s'atribueixen als seus propietaris, sense plantejar-se'n la incidència econòmica.

Establerta aquesta consideració metodològica, López-Laborada *et al.* (2021) adverteixen que, per a un correcte mesurament de l'efecte redistributiu, l'aplicació de l'enfocament de la "distribució actual" requereix incloure en la renda primària i, per tant, en la renda bruta de les llars que tenen participacions en el capital de les societats, la totalitat de les rendes guanyades per aquestes entitats, amb independència de si han estat distribuïdes com a dividends o han estat destinades a reserves¹⁷.

Cotitzacions socials

Tot i que, des d'una perspectiva jurídica, les cotitzacions socials no tenen la condició de pagaments de naturalesa tributària, des d'un punt de vista econòmic la seva consideració és la d'un impost sobre les nòmines dels assalariats i sobre les retribucions dels treballadors autònoms. Per raons d'incidència econòmica, les anàlisis distributives de les cotitzacions socials solen limitar-se a la part de les cotitzacions socials exigides a treballadors i autònoms, i deixen fora la part exigida a les empreses. Tanmateix, d'acord amb la proposta metodològica de Saez i Zucman (2019b) esmentada abans, aquestes últimes també s'han d'assignar als membres de les llars que perceben retribucions com a assalariats o, si n'és el cas, com a autònoms. De la mateixa manera que succeeix amb l'impost sobre societats, els pagaments de les cotitzacions socials realitzats per les empreses s'han d'assignar, com a major retribució bruta, als treballadors que perceben els salaris, en la seva condició de "propietaris" del factor productiu prestat.

Per determinar el comportament progressiu o regressiu de les cotitzacions socials, cal tenir en compte diversos factors. Pel que fa als tipus de gravamen aplicats, aquests són generalment proporcionals. Tanmateix, ja que la progressivitat/regressivitat es mesura en relació amb la distribució de la renda bruta de les llars, s'ha de tenir en compte que, a mesura que aquesta va augmentant, el pes mitjà de les retribucions del factor treball en els successius quantils de la distribució va disminuint, alhora que augmenta el pes de les rendes del capital. Un segon element a tenir en compte és l'establiment de límits màxims a la base de càlcul de la cotització, la qual cosa limita el creixement dels pagaments per cotitzacions a mesura que augmenten els ingressos totals de la llar. Per tant, amb tipus proporcionals en les cotitzacions, bases d'aplicació amb topall màxim i amb un pes decreixent dels salaris, la determinació de la

17 En els resultats mostrats per al sistema fiscal espanyol a la tercera secció d'aquest treball, aquesta metodologia és aplicada d'aquesta manera.

progressivitat o regressivitat de les cotitzacions socials es converteix en una qüestió empírica. Per descomptat, els esquemes de cotització específics existents a cada país poden donar resultats diferents, com es mostra a López-Laborda *et al.* (2022).

Imposició indirecta

Els impostos sobre el consum, tant si graven el consum general, com és el cas de l'IVA, com si es tracta d'impostos específics sobre el consum de combustibles, de tabac o de begudes alcohòliques, entre d'altres, tenen un comportament antiredistributiu o, el que és el mateix, la seva aplicació genera una desigualació de la distribució de la renda bruta de les llars en tractar-se de gravàmens regressius (Comissió Europea, 2021: 21). Aquesta regressivitat és conseqüència del fet que el percentatge de la renda de les llars que representen les quotes pagades per aquests impostos (el TME) és decreixent, ja que la part de la renda que les llars destinen al consum va decreixent a mesura que la seva renda va augmentant (propensió mitjana al consum decreixent). L'aplicació de tipus inferiors a l'ordinari en l'IVA pot mitigar una mica aquesta regressivitat sempre que, en la

composició de la cistella de consum de les llars amb menys renda, hi hagi una proporció més gran de béns i serveis gravats als tipus reduïts o exempts, tot i que resulta pràcticament impossible que aquests tractaments poguessin convertir l'IVA en un gravamen proporcional o progressiu¹⁸.

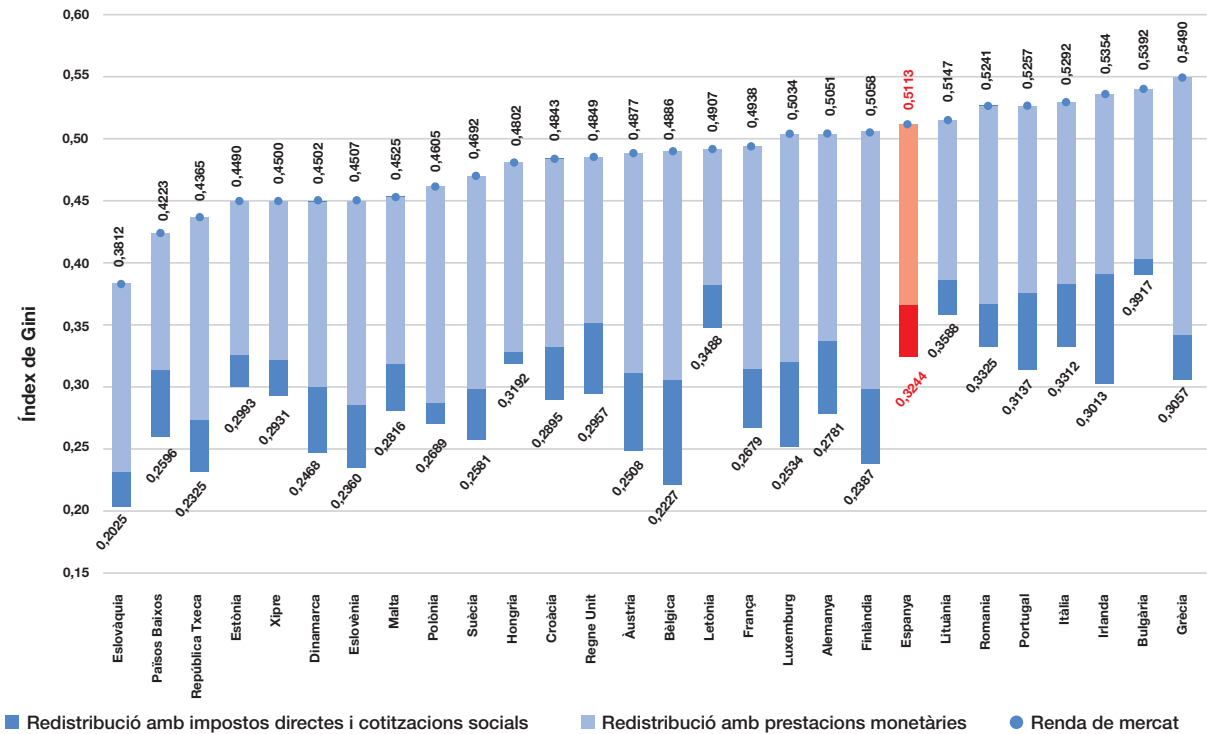
3. La redistribució impositiva a la Unió Europea

Com hem dit, el resultat redistributiu d'un determinat sistema fiscal d'un país, en un any concret, ve determinat per la combinació de dos elements: a) el grau de progressivitat/regressivitat de cadascuna de les figures del sistema i b) el pes recaptatori de cadascuna en relació amb la renda bruta agregada de les llars o, el que és el mateix, el seu tipus mitjà efectiu.

Per mesurar la capacitat redistributiva dels sistemes fiscals és necessari incloure en l'anàlisi la totalitat dels impostos pagats per

18 Per al cas d'Espanya, vegeu López-Laborda *et al.* (2018). Per a una selecció de països de la Unió Europea, Blasco *et al.* (2020) troben també que l'IVA es comporta regressivament.

Figura 1. Efecte redistributiu de la imposició directa a la Unió Europea (2018)



Font: López-Laborda *et al.* (2022).

les llars, la qual cosa suposa considerar tant els de caràcter directe, incloses totes les cotitzacions socials, com els indirectes. Tanmateix, a la Unió Europea no es disposa d'estimacions oficials regulars i homogènies per als impostos indirectes, com tampoc no sol ser habitual ni la inclusió de l'impost sobre societats ni de les cotitzacions socials empresarials, per les raons que hem apuntat abans¹⁹. Per això, els resultats comparats disponibles per als països membres de la Unió Europea només recullen l'efecte redistributiu agregat de part de la fiscalitat directa, la integrada per l'impost sobre la renda personal i per les cotitzacions socials exigides a treballadors i autònoms, i en alguns casos, altres impostos sobre la riquesa no aplicats a tots els països.

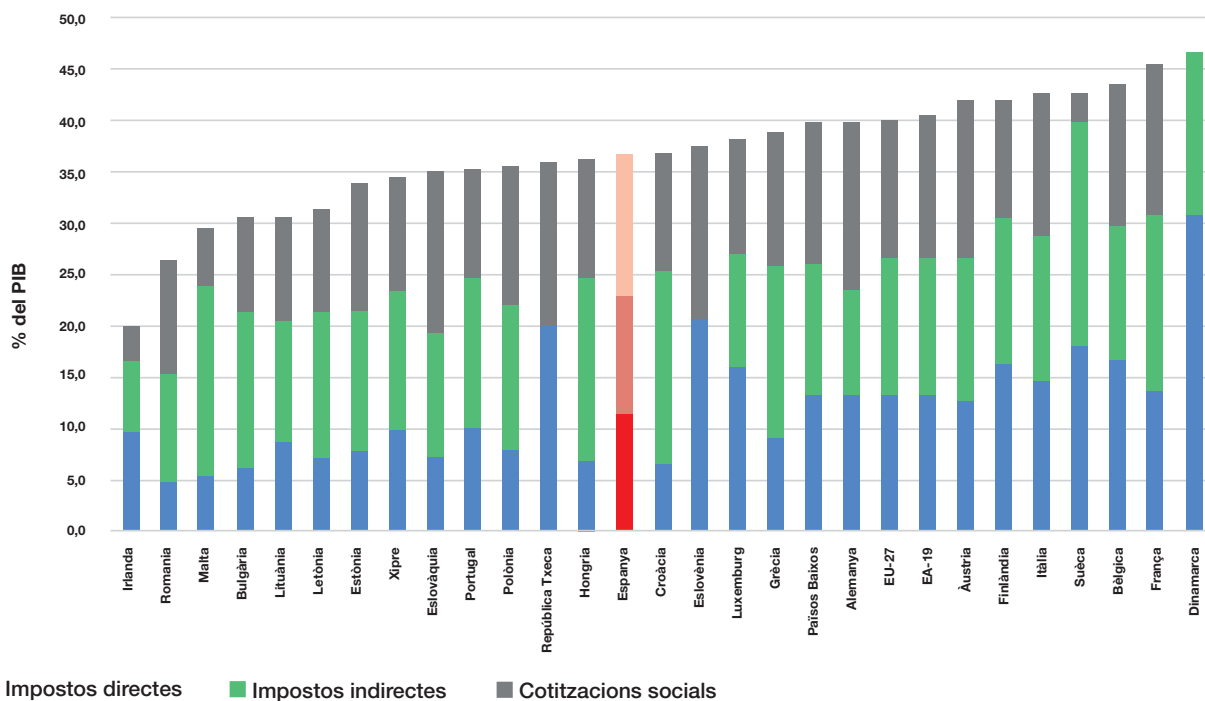
La figura 1 mostra, per a l'any 2017, l'efecte redistributiu de la fiscalitat en els estats membres de la UE28, juntament amb

19 L'excepció, fins a la seva sortida de la Unió Europea, és el Regne Unit, on l'Office for National Statistics elabora un observatori anual sobre desigualtat de les llars i els efectes distributius de pràcticament la totalitat dels impostos i les prestacions (ONS, 2022).

l'assolit per les prestacions monetàries²⁰. Aquestes dades permeten veure que l'aportació de la redistribució del sistema fiscal a la correcció de la desigualtat de la renda de mercat és força més modesta que l'assolida amb les prestacions monetàries (entre un 15% i un 25%, segons el país). No s'ha d'oblidar que si aquestes dades incorporessin l'efecte desigualador de la imposició indirecta, els valors de l'efecte redistributiu serien més baixos. Un segon resultat mostra l'absència d'un patró clar que relacioni el nivell de desigualtat de la renda de mercat i la intensitat amb què la fiscalitat directa i les prestacions monetàries la corregeixen. En tercer lloc, tampoc no és fàcil trobar un patró relatiu a la combinació de la redistribució fiscal i la realitzada mitjançant prestacions. Una anàlisi en profunditat exigiria estu-

20 La diferència entre la desigualtat de la renda de mercat i la redistribució corresponent a les prestacions monetàries reflecteix la desigualtat de la renda bruta, prèvia a l'aplicació dels impostos directes considerats. El resultat final representa la desigualtat de la renda disponible de les llars. Els càlculs, procedents d'EUROMOD, han estat obtinguts aplicant l'escala d'equivalència de l'OCDE modificada.

Figura 2. Pressió fiscal a la Unió Europea i la seva composició (2020)



Font: Comissió Europea (2022) (Taxation and Customs Union) i elaboració pròpia

diar els efectes de cadascuna de les figures impositives, així com de les prestacions monetàries aplicades en cada país, que analitzés els seus nivells de progressivitat i de despesa. Tampoc no hem d'obviar la incorporació de la resta de figures impositives del sistema fiscal i les prestacions de despesa pública en espècie no considerades. La seva inclusió ens apropiaria, amb més exactitud, a l'efecte redistributiu total aconseguit a través de l'actuació pressupostària del sector públic.

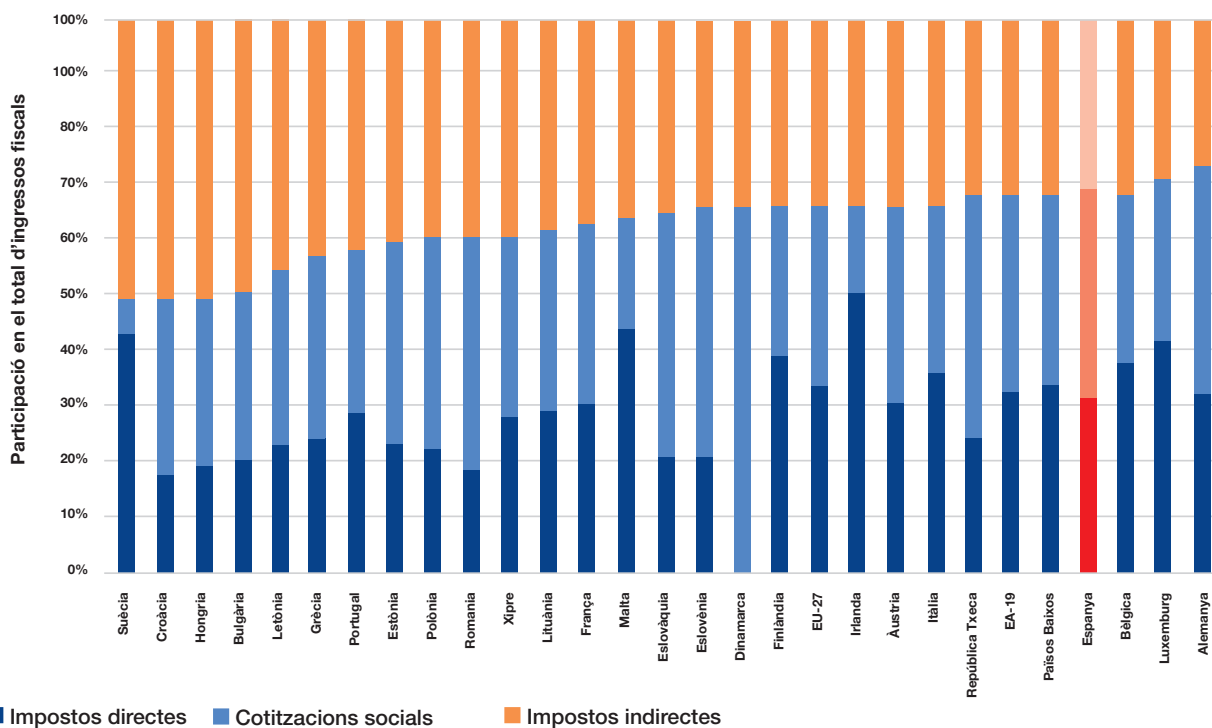
A falta d'anàlisis més detallades, per comprendre millor les diferències de redistribució existents entre els sistemes fiscals de la Unió Europea pot ser útil fixar-se en les figures 2 i 3. La primera mostra la pressió fiscal existent en cada país, diferenciant segons els ingressos fiscals provenguin del sistema impositiu o de les cotitzacions socials. Com podem veure, el 2020 existien diferències de més de 25 punts percentuals de PIB, amb Irlanda i Dinamarca marcant els valors extrems. Espanya se situava a 3,7 punts de la pressió fiscal mitjana de l'Eurozona i a 3,3 punts de la de la Unió Europea, la qual cosa suposa una diferència de recursos fiscals aproximada de 40.000 milions d'euros. La figura 3 mostra la distribució de la pressió fiscal segons

si la recaptació procedeix de la imposició directa, a la qual s'afegeixen les cotitzacions socials, o de la imposició indirecta. Aquest *tax mix* resulta molt rellevant per conèixer el comportament distributiu del sistema fiscal complet, ja que, si com hem dit, els impostos indirectes es comporten de manera regressiva respecte de la distribució de renda bruta de les llars, un pes més gran d'aquests en el *tax mix* suposarà, *ceteris paribus*, una minva de la capacitat redistributiva del sistema fiscal.

Espanya presenta un *tax mix* de 69% d'impostos directes i cotitzacions socials i 31% d'impostos indirectes, no gaire diferent del corresponent a la mitjana de la UE27 (67% i 33%), ni de la mitjana de l'eurozona (68% i 32%). Quant a les cotitzacions socials, Espanya, amb un 13,8%, se situa també entre els valors mitjans de la Unió Europea (13,5%) i de l'eurozona (14,3%)²¹.

21 Els valors pràcticament nuls per a les cotitzacions socials de Dinamarca s'expliquen perquè el finançament de les pensions en aquest país es fa amb ingressos específics procedents de la imposició directa. Encara que de manera diferent, el reduït pes de les cotitzacions a Suècia i Irlanda és complementat també per altres recursos del sistema fiscal.

Figura 3. Tax mix a la Unió Europea (2020)



Font: Comissió Europea (2022) (Taxation and Customs Union) i elaboració pròpia

Si combinem ambdós resultats, podem extreure una consideració, al nostre entendre, rellevant, sobre l'actual potencial redistributiu del sistema fiscal espanyol. La nostra menor redistribució fiscal no seria conseqüència de la distribució entre impostos directes i indirectes, similar, en mitjana, a la dels estats membres de la UE27. Llavors, aquesta menor redistribució es pot explicar bé per la menor capacitat recaptatòria del sistema fiscal espanyol respecte de la Unió Europea, entre 3 i 4 punts percentuals del PIB, bé per una possible menor progressivitat de les seves figures impositives. No obstant això, com s'ha dit, davant d'una reforma que mantingués el *tax mix*, un augment de la progressivitat hauria de procedir, fonamentalment, de l'IRPF, ja que les possibles aportacions redistributives que es podrien obtenir de la resta de les figures de la imposició directa serien bastant reduïdes, atès el seu baix potencial recaptatori. En el cas de la imposició indirecta, qualsevol augment en la recaptació, atès el seu comportament regressiu, actuaria en la direcció oposada, ja que són molt limitades les possibilitats que ofereixen els tipus reduïts per atenuar aquesta regressivitat. Finalment, les cotitzacions socials, com veurem en la secció següent, mostren un comportament pròxim a la proporcionalitat, per la qual cosa qualsevol augment de recaptació seria pràcticament neutral en termes redistributius.

4. Com de redistributiu és el sistema fiscal espanyol?

Les úniques dades disponibles, elaborades regularment i amb metodologia homogènia, sobre els efectes distributius del sistema fiscal espanyol, incloent-hi la imposició indirecta i el total

de les cotitzacions socials, són els recollits a l'“Observatorio sobre el reparto de los impuestos y las prestaciones entre los hogares españoles” elaborat per a FEDEA per López-Laborda *et al.* (2021)²². Les dades corresponents als resultats fets servir en aquesta exposició es recullen a les taules 1 i 2.

Fiscalitat directa

Les dades sobre progressivitat i redistribució de la fiscalitat directa, per a l'any 2018, són consistents amb les prescripcions exposades en la secció segona. En la figura 4 podem veure com, en el cas de l'IRPF, el TME pagat per les llars creix de manera contínua al llarg de tota la distribució de la renda bruta. Aquesta evolució reflecteix un valor positiu de 0,2192 de l'índex de progressivitat de Kakwani, que, combinat amb l'important pes recaptatori d'aquest impost (TME de 9,5%), fa que la seva aportació a la redistribució de la renda sigui la més gran de totes les figures del sistema fiscal, amb una correcció de 2,18 punts bàsics de l'índex de Gini de la renda bruta.

De la resta de figures del bloc de la fiscalitat directa, observem que la seva aportació a la redistribució és força modesta. Així, l'impost sobre societats, malgrat el seu elevat índex de progressivitat de 0,388 (gairebé el doble que l'obtingut per a l'IRPF i amb un índex de concentració de les seves quotes de 0,825), tot just corregeix la desigualtat de la renda bruta en mig punt

22 En l'actualitat, els resultats de l'Observatori, en matèria d'impostos, cobreixen el període de 2013 a 2018.

Taula1. Tipus mitjans efectius del sistema fiscal espanyol sobre renda bruta de les llars (2018)

	QUINTIL 1	QUINTIL 2	QUINTIL 3	QUINTIL 4	DECIL 9	CENTILS 91-99	CENTIL 100	TOTAL DE LLARS
IRPF	1,11%	3,26%	5,96%	7,94%	10,39%	14,84%	15,06%	9,50%
Impost sobre societats	0,20%	0,24%	0,19%	0,27%	0,39%	0,99%	5,93%	0,86%
Impost sobre el patrimoni	0,06%	0,04%	0,06%	0,06%	0,04%	0,05%	0,05%	0,05%
Cotitzacions socials (treballadors i autònoms)	4,80%	4,23%	4,28%	4,64%	4,42%	3,76%	1,41%	4,07%
Cotitzacions socials (empreses i SEPE)	5,90%	9,89%	13,46%	16,25%	17,10%	15,40%	5,39%	13,93%
Imposició directa	12,07%	17,66%	23,95%	29,15%	32,33%	35,04%	27,83%	28,40%
IVA (i ITPO)	13,42%	9,71%	8,04%	6,75%	5,59%	4,48%	2,44%	6,45%
Impostos especials i sobre primes d'assegurances	2,12%	2,00%	1,74%	1,55%	1,24%	1,14%	0,52%	1,42%
Imposició indirecta	15,54%	11,70%	9,78%	8,29%	6,84%	5,62%	2,96%	7,87%
Total impostos i cotitzacions socials	27,61%	29,36%	33,73%	37,45%	39,16%	40,66%	30,79%	36,27%

Font: López Laborda, Marín i Onrubia (2021)

Taula 2. Progressivitat i efectes redistributius del sistema fiscal espanyol (2018)

	DESIGUALTAT DE LA RENDA BRUTA	ÍNDEX DE CONCENTRACIÓ DE LES QUOTES	PROGRESSIVITAT (ÍNDEX DE KAKWANI)	TIPUS MITJA EFECTIU (%)	EFFECTE REDISTRIBUTIU (ÍNDEX DE REYNOLDS-SMOLENSKY)	REORDENACIÓ	DESIGUALTAT DE LA RENDA NETA DE CADA IMPOST
IRPF	0,4368	0,6560	0,2192	9,49	0,0218	0,0012	0,4150
Impost sobre societats	0,4368	0,8254	0,3885	0,86	0,0033	0,00004	0,4335
Impost sobre el patrimoni	0,4368	0,4195	-0,0173	0,05	-0,00003	0,00002	0,4368
Cotitzacions socials (treballadors i autònoms)	0,4368	0,3941	-0,0427	4,05	-0,0024	0,0006	0,4392
Cotitzacions socials (empreses i SEPE)	0,4368	0,4893	0,0525	13,92	0,0048	0,0036	0,4320
Imposició directa	0,4368	0,5416	0,1047	28,37	0,0343	0,0072	0,4025
IVA (i ITPO)	0,4368	0,2604	-0,1764	6,41	-0,0128	0,0007	0,4496
Impostos especials i sobre primes d'assegurances	0,4368	0,3127	-0,1241	1,41	-0,0019	0,0001	0,4387
Imposició indirecta	0,4368	0,2698	-0,1670	7,83	-0,0154	0,0012	0,4522
Total impostos i cotitzacions socials	0,4368	0,4828	0,0460	36,20	0,0152	0,0109	0,4217

Font: López Laborda, Marín i Onrubia (2021)

bàsic (0,0033), la qual cosa s'explica pel seu reduït TME, un 0,86% de la renda bruta. En el cas de les cotitzacions socials, la desagregació que ofereix l'“Observatorio” mostra que les quotes exigides a treballadors i autònoms es distribueixen amb una lleugera regressivitat (-0,0427), amb un TME del 4,05%, mentre que, per contra, la part empresarial presenta una distribució moderadament progressiva (0,0525), amb un TME pràcticament tres vegades més gran, del 13,9%. Com es veu a la figura 4, ambdós components de les cotitzacions socials mostren una distribució de tipus mitjans creixent fins al decil 9 de renda bruta, per començar a davallar ràpidament fins a l'últim percentil. En conseqüència, el comportament conjunt d'ambdós components de les cotitzacions resulta lleugerament progressiu (0,0305), la qual cosa explica que, malgrat presentar el TME més alt de totes les figures considerades (18%), la seva contribució a la reducció de la desigualtat sigui pràcticament nul·la (0,001 de l'índex de Gini de la renda bruta).

En conjunt, el 2018, totes les figures incloses en el bloc de fiscalitat directa van corregir 3,43 punts bàsics de l'índex de Gini de la renda bruta, mostrant una progressivitat distributiva, mesurada per l'índex de Kakwani, de 0,1047, i un TME del 28,37%.

Fiscalitat indirecta

Com ja s'ha anticipat en la secció segona, els resultats mostrats a la figura 5 evidencien que els impostos integrants de la fiscalitat indirecta tenen un comportament inequívocament regres-

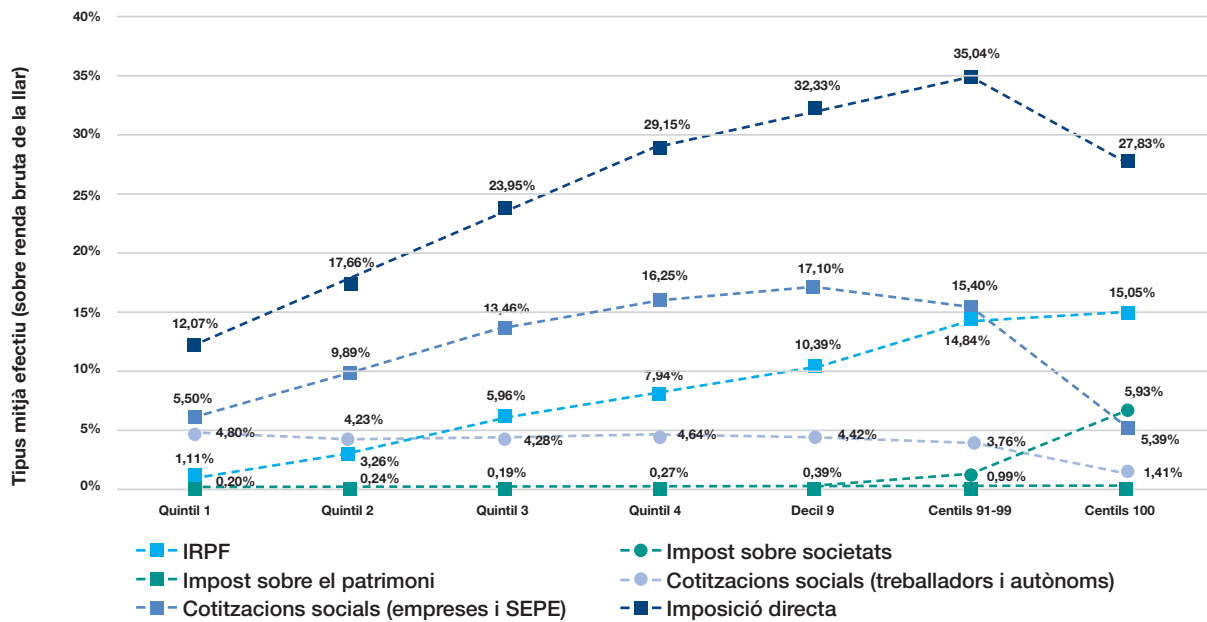
siu, en presentar tipus mitjans decreixents al llarg de tota la distribució de renda bruta. El valor negatiu de l'índex de Kakwani (-0,1670) i la seva capacitat recaptatòria (TME de 7,83%) provoquen un augment de la desigualtat d'1,54 punts bàsics de l'índex de Gini de la renda bruta de les llars.

Per figures, l'IVA i l'ITPAJD són les més regressives d'aquest bloc d'imposició, amb un índex de Kakwani de -0,1764, per la qual cosa, amb un TME de 6,41%, provoquen una desigualació de la distribució de la renda bruta d'1,28 punts bàsics. D'altra banda, els impostos especials i l'impost sobre les primes d'assegurances presenten un índex de regressivitat de -0,1241, encara que, en aquest cas, atès el seu reduït TME (1,41%), la desigualació és força menor, 0,19 punts bàsics de Gini.

Tax mix

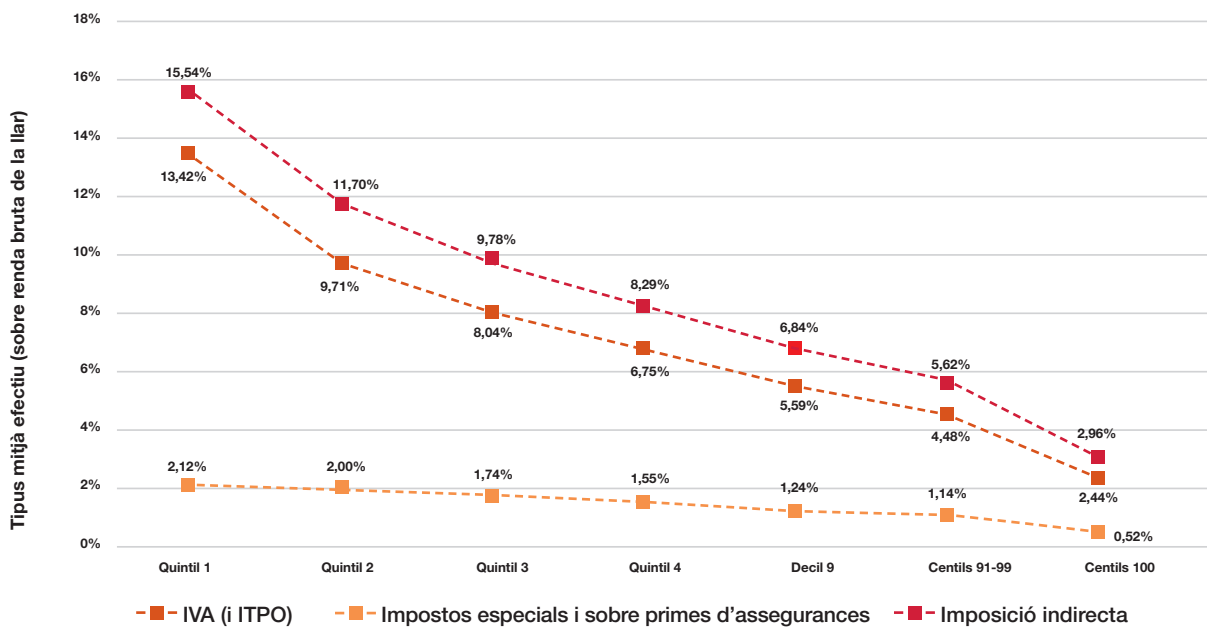
La combinació dels resultats distributius dels blocs de fiscalitat directa i indirecta ofereix un comportament globalment progressiu del sistema fiscal espanyol, amb un índex de Kakwani de 0,046. Com que el TME va ser del 36,2%, el sistema fiscal va corregir el 2018 la desigualtat de la renda bruta de les llars en 1,52 punts bàsics de l'índex de Gini. Com es pot veure a la figura 6, els TME decreixents amb la renda bruta que presenta la imposició indirecta, substancialment menors en el seu valor que els corresponents TME de la fiscalitat directa, encara que esmorteixen la progressivitat del sistema en el seu conjunt, no alteren l'estructura creixent dels TME fins al centil 99. En l'ex-

Figura 4. Tipus mitjà efectiu dels impostos directes pagats per les llars espanyoles i la seva distribució per quintils de renda bruta (2018)



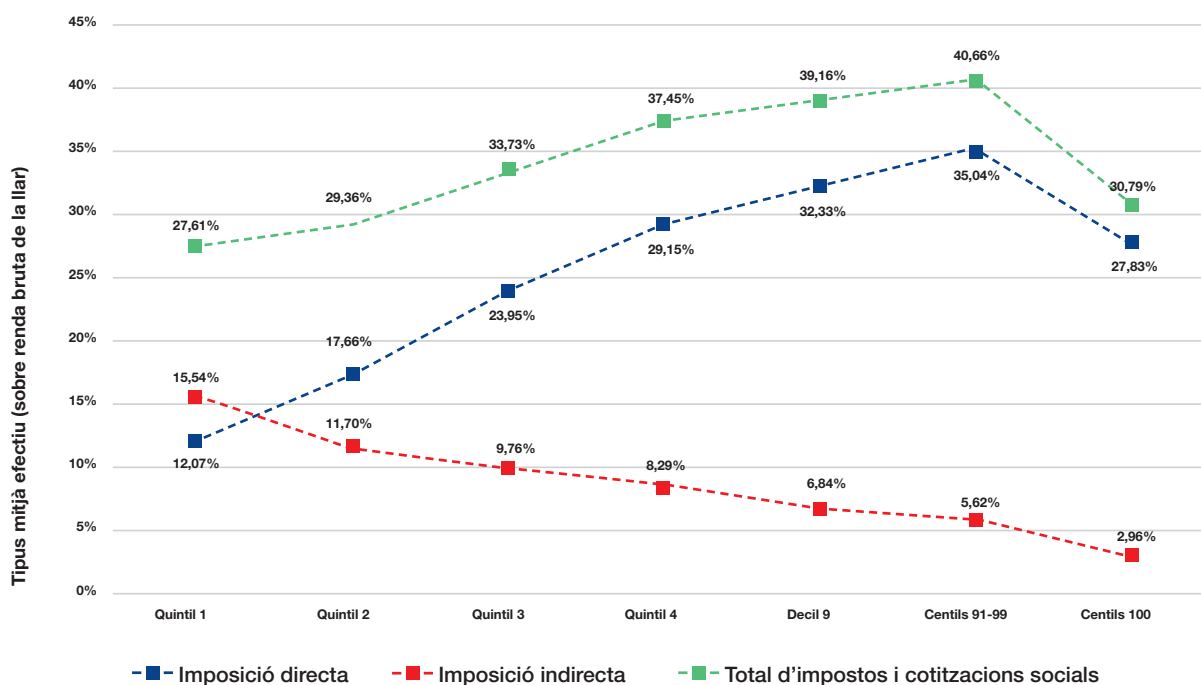
Font: López Laborda, Marín i Onrubia (2021)

Figura 5. Tipus mitjà efectiu dels impostos indirectes pagats per les llars espanyoles i la seva distribució per quintils de renda bruta (2018)



Font: López Laborda, Marín i Onrubia (2021)

Figura 6. Tipus mitjà efectiu dels impostos directes i indirectes pagats per les llars espanyoles i la seva distribució per quintils de renda bruta (2018)



Font: López Laborda, Marín i Onrubia (2021).

trem de la distribució, l'últim centil de les llars amb més renda bruta afronta en la fiscalitat directa un TME menor que les llars del quintil 4, del decil 9 i dels centils 91 a 99, conseqüència, fonamentalment, del comportament dels TME de les cotitzacions socials, decreixents des del decil 9 i, especialment, per a aquest 1% de llars.

5. Síntesi de conclusions i algunes consideracions de reforma

En aquesta última secció, en vista dels resultats presentats, s'extreuen una sèrie de conclusions que presentem de manera sintètica, les quals s'acompanyen algunes consideracions que, segons el meu parer, haurien de servir per orientar una pròxima reforma del sistema fiscal espanyol que, entre els seus objectius, abordés el reforçament de la seva capacitat redistributiva:

- Una reforma que es plantegi augmentar la recaptació dels impostos indirectes, elevant el seu pes en el *tax mix*, reduiria la capacitat del sistema fiscal espanyol per corregir la desigualtat, ja per si mateixa molt propera a la proporcionalitat, ja que l'efecte desigualador que genera la regressivitat de l'IVA es veuria potenciat per l'augment del seu TME. Si es produís un augment

del pes de l'IVA en el *tax mix*, la capacitat redistributiva del sistema fiscal espanyol només podria augmentar si, en paral·lel, es produís un augment de la recaptació de prou IRPF. A aquests efectes, s'ha de tenir en compte que, en valor absolut, la progressivitat de l'IRPF és superior a la regressivitat de l'IVA.

- Una reforma que mantingués la pressió fiscal, però que aspirés a millorar la capacitat redistributiva del sistema fiscal, necessitaria, inevitablement, augmentar la recaptació de l'IRPF, cosa que aniria en detriment del pes de la imposició indirecta en el *tax mix*. Mesures de reforma en aquesta direcció previsiblement augmentarien els costos d'eficiència del sistema fiscal, considerats amb freqüència més grans en la imposició directa que en la indirecta, encara que, com s'assenyala a López-Laborda *et al.* (2022), l'evidència empírica sobre aquests efectes, tant a curt com a llarg termini, no és en absolut conclouent.

- Per a impostos concrets, la recerca de millores en la redistribució fiscal es veu limitada, fonamentalment, a l'IRPF, ja que és l'única figura amb estructura de gravamen progressiva i amb un nivell de recaptació prou important per proporcionar correcció

ons de la desigualtat rellevants. Respecte als models duals d'IRPF, la literatura troba, majoritàriament, que aquests impostos no deixen de comportar-se progressivament malgrat la diferenciació d'escalles de gravamen, fins i tot quan es graven les rendes del capital amb un tipus proporcional. Per això, la millora de la seva progressivitat distributiva ha de procedir d'un reequilibri dels gravàmens efectius suportats per les rendes del treball i per les rendes del capital. Per exemple, una mesura com el gravamen anual de les revaloritzacions no realitzades dels guanys de patrimoni generats en fons d'inversió (inclosos els de nombre reduït de participis, com les SICAV), considerant les quotes anuals com a pagaments a compte de la liquidació final de la transmissió de les participacions, podrien servir per afavorir aquest reequilibri i augmentar així la progressivitat de l'impost, atesa la concentració d'aquestes rendes del capital entre els contribuents de més ingressos. Altres mesures, com la supressió de les estimacions objectives de rendiments (sistemes de mòduls o de coeficients), molt allunyades dels rendiments reals, també és previsible que operessin en la mateixa direcció.

- La utilització de la imposició sobre la riquesa, amb el disseny actual, té un escàs recorregut per augmentar la capacitat redistributiva del sistema fiscal, per la seva limitada potència recaptadora. Els impostos que graven les transmissions lucratives de riquesa han de ser una peça essencial dels sistemes fiscals, fonamentalment perquè complementen l'IRPF en gravar els augments de la capacitat de pagament. Malgrat el seu caràcter esporàdic (la majoria dels contribuents solen rebre herències o donatius dels seus pares o dels seus cònjuges), des d'una perspectiva d'equitat horitzontal, aquests impostos contribueixen favorablement a potenciar l'equitat intergeneracional. Tanmateix, a causa d'aquest caràcter esporàdic i perquè la majoria de les llars no reben grans herències o donatius, la seva capacitat recaptatòria no és gaire elevada, per la qual cosa, en tots els països on s'apliquen, el seu efecte redistributiu és força limitat.

- Pel que fa als impostos sobre el patrimoni, inclosos els denominats impostos "sobre les grans fortunes", al marge de la discussió sobre la seva idoneïtat pels seus problemes d'eficiència respecte de l'estalvi, cal advertir que es tracta de figures amb una capacitat redistributiva, de nou, també força limitada. En aquest cas, els límits constitucionals respecte a la no confiscatorietat dels tributs comporten que els tipus marginals que s'apliquen sobre el valor dels actius, atès el seu caràcter recurrent, hagin de ser raonablement reduïts, a més de l'existència dels denominats "escuts fiscals" consistents en l'aplicació de límits de tributació

conjunta amb l'IRPF, fet que minva de manera important el seu potencial recaptatori. Tampoc no podem obviar que si s'apliquessin tipus més alts només sobre els grans patrimonis, el nombre reduït dels contribuents que hi estarien subjectes també condicionaria aquest potencial recaptatori, la qual cosa limitaria la seva contribució real a la correcció de la desigualtat.

Finalment, hem d'advertir que una millora de la redistribució assolida pel sistema fiscal, tot i que és fonamentalment una qüestió de reforçament de l'equitat vertical, també s'ha de veure complementada per un nivell raonable d'equitat horitzontal, quant a l'aplicació de les figures que aporten aquesta redistribució fiscal. Així, en un país amb una forta descentralització fiscal com Espanya, això suposa conjugar adequadament la generalitat en l'aplicació dels impostos, quant a la seva exigència a tots els ciutadans, amb l'autonomia financera que la descentralització fiscal necessita. Aquesta condició, per general que pugui semblar, resulta essencial en un model d'assignació tributària com l'existent a Espanya, basat en la compartició de les principals figures del sistema fiscal entre l'Estat, titular d'aquestes figures, i les comunitats autònomes. El seu compliment requereix l'establiment de limitacions respecte de la cessió de capacitat normativa d'aquests tributs compartits, de manera que s'evitin desfiscalitzacions de fet per la via de l'augment de beneficis fiscals de qualsevol índole per part de les comunitats autònomes (una cosa que en el fons suposa, segons la meua opinió, una desnaturalització del concepte de la cessió). Sens dubte, establir aquest equilibri entre autonomia tributària i generalitat en l'aplicació del sistema fiscal no és senzill, però la seva vulneració, a més de constituir una ruptura importantíssima de l'equitat horitzontal, tindrà efectes directes indesitjables sobre la capacitat del sistema fiscal per reduir la desigualtat si atenem la distribució del conjunt de les llars espanyoles. ■

Referències bibliogràfiques

- Banks, J. i Diamond, P.** (2010). "The Base for Direct Taxation", a Mirrlees, J., Adam, S., Besley, T., Blundell, R., Bond, S., Chote, R., Gammie, M., Johnson, P., Myles, G. i Poterba, J. (eds.), *Dimensions of Tax Design*, Oxford University Press, Oxford: 548-648.
- Blasco, J., Guillaud, E. i Zemmour, M.** (2020). "Consumption Taxes and Income Inequality. An International Perspective with Microsimulation", *LIS Working Paper Series*, 785. Luxembourg Income Study (LIS). <http://www.lisdatacenter.org/wps/liswps/785.pdf>
- Boadway, R.** (2004). "The dual income tax system-an overview", *CESifo DICE Report*, 2(3): 3-8.

- Boadway, R.** (2011). "Individual income taxation: income, consumption, or dual?", a Albi, E. i Martínez-Vázquez, J. (eds.), *The Edgar Guide to Tax Systems*, Cheltenham, UK, Edward Elgar: 93-129.
- Boadway, R. i Pestieau, P.** (2021). "An Annual Wealth Tax: Pros and Cons", *FinanzArchiv: Public Finance Analysis*, 77(4), 408-429.
- Cerra, A.** (2022), "Disuguaglianza nella distribuzione del reddito personale e capacità di riscossione dell'IRPEF nei comuni spagnoli: un'analisi con dati panel per il periodo 2006-2016", *Studi di Finanza Pubblica Locale nel contesto spagnolo*, cap. 3. Tesi doctoral, Università degli Studi Magna Graecia di Catanzaro, Catanzaro, Italia. p. 102-140.
- Comissió Europea** (2021). *Annual Report on Taxation 2021: Review of taxation policies in the EU Member States*. European Commission, Directorate-General for Taxation and Customs Union, Brussels: Publications Office. <https://data.europa.eu/doi/10.2778/647237>
- Comité de Personas Expertas para elaborar el Libro Blanco sobre la Reforma Tributaria** (2022). *Libro Blanco sobre la Reforma Tributaria*. Madrid, Instituto de Estudios Fiscales. https://www.ief.es/docs/investigacion/comiteexpertos/LibroBlancoReformaTributaria_2022.pdf
- Díaz-Caro, C., Onrubia, J. i Pérez-Mayo, J.** (2013). "Progresividad y redistribución por fuentes de renta en el IRPF dual", *Hacienda Pública Española/Review of Public Economics*, 206: 57-87.
- Kakwani, N.** (1977). "Measurement of tax progressivity: an international comparison", *Economic Journal*, 87(345): 71-80.
- Kopczuk, W.** (2013). "Taxation of intergenerational transfers of wealth", a Auerbach, A. J., Chetty, R., Feldstein, M. i Saez, E. (eds.), *Handbook of Public Economics*, 5. Amsterdam: Elsevier: 329-90.
- Kristjánsson, A. S.** (2013). "Redistributive effects of taxation in a dual income tax system", *FinanzArchiv/Public Finance Analysis*, 69: 148-166.
- Kristjánsson, A. S. i Lambert, P. J.** (2015). "Structural progression measures for dual income tax systems", *Journal of Economic Inequality*, 13(1): 1-15.
- Lambert, P. J. i Thoresen, T. O.** (2012). "The inequality effects of a dual income tax system", *The B.E. Journal of Economic Analysis & Policy - Advances*, 12 (1), DOI: 10.1515/1935-1682.3271.
- Landais, C., Saez, E. i Zucman, G.** (2020). "A Progressive European Wealth Tax to Fund the European COVID Response", *VoxEU Columns*, 3/4/2020, CEPR. <https://cepr.org/voxeu/columns/progressive-european-wealth-tax-fund-european-covid-response>
- López-Laborda, J.** (2009). "Tributación de rentas a tipo fijo y progresividad de la imposición sobre la renta", a Picos, F. i Díaz de Saralde, S. (coord.), *Las reformas fiscales bajo el microscopio. Microsimulación fiscal en España: datos, metodología y aplicaciones*. Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, pp. 115-124.
- López-Laborda, J., Marín, C. i Onrubia, J.** (2018). "Tipo reducido, superreducido y exenciones en el IVA: una estimación de sus efectos recaudatorios y distributivos a partir de las encuestas de hogares", *Estudios sobre la Economía Española*, 2018-23, FEDEA, Madrid. <https://documentos.fedea.net/pubs/eee/eee2018-23.pdf>
- López-Laborda, J., Marín, C. i Onrubia, J.** (2021). "Observatorio sobre el reparto de los impuestos y las prestaciones entre los hogares españoles. Sexto Informe - 2017 y 2018", *Estudios sobre la Economía Española*, 2021-33, FEDEA, Madrid. <https://documentos.fedea.net/pubs/eee/eee2021-33.pdf>
- López-Laborda, J., Onrubia, J. i Rodado, M. C.** (2022). "Modelos de redistribución impositiva en la Unión Europea: ¿dónde se sitúa España?", *Cuadernos Económicos de ICE*, 105, próxima publicación.
- OCDE** (2018). *The Role and Design of Net Wealth Taxes in the OECD*, *OECD Tax Policy Studies*, 26. OECD Publishing: Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264290303-en>.
- OCDE** (2021). "Inheritance Taxation in OECD Countries", *OECD Tax Policy Studies*, 28. Paris: OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/e2879a7d-en>.
- ONS** (2022). *Household income inequality, UK: financial year ending 2021*, Office for National Statistics, United Kingdom. London. <https://www.ons.gov.uk/peoplepopulationandcommunity/personalandhouseholdfinances/incomeandwealth/bulletins/householdincomeinequalityfinancial/financialyearending2021#strengths-and-limitations>
- Onrubia, J., Picos, F. i Rodado, M. C.** (2014). "Rethinking the Pfähler-Lambert decomposition to analyse real-world personal income taxes", *International Tax and Public Finance*, 21(4): 796-812.
- Palomino, J. C., Marrero, G. A., Nolan, B. i Rodríguez, J. G.** (2022). "Wealth inequality, intergenerational transfers, and family background", *Oxford Economic Papers*, 74(3): 643-670.
- Piketty, T.** (2014). *Capital in the 21st Century*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Saez, E. i Zucman, G.** (2019a). "Progressive wealth taxation", *Brookings Papers on Economic Activity*, 2019 (2): 437-533. <https://muse.jhu.edu/article/764710/pdf>
- Saez, E. i Zucman, G.** (2019b). "Clarifying distributional tax incidence: Who pays current taxes vs. tax reform analysis", *Working Paper*, UC Berkeley. October 2019. <http://gabriel-zucman.eu/files/SaezZucman2019Incidence.pdf>