

Documentos de Trabajo

ISSN 2219-780X

3

MARZO
2025

**Análisis de la progresividad
y redistribución en los
principales beneficios fiscales
para el caso de España**



*Ángel Cuevas Galindo y
Rafael Frutos Vivar*

Análisis de la progresividad y redistribución en los principales beneficios fiscales para el caso de España

**Ángel Cuevas Galindo y
Rafael Frutos Vivar***

Servicio de Estudios Tributarios y Estadísticas
Agencia Estatal de la Administración Tributaria

Marzo 2025

*Las opiniones expresadas son propias de los autores y no necesariamente reflejan las de la Agencia Estatal de la Administración Tributaria.

Serie: Documento de Trabajo
ISSN: 2219-780X

© 2025, Centro Interamericano de Administraciones Tributarias

Análisis de la progresividad y redistribución en los principales beneficios fiscales para el caso de España

DT-03-2025

**Ángel Cuevas Galindo y
Rafael Frutos Vivar**

Propiedad Intelectual

Las opiniones expresadas y los argumentos utilizados en esta publicación no necesariamente representan el punto de vista oficial del Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT), su directorio ejecutivo, ni de los países que representa. Para obtener información oficial, visite www.ciat.org

Contenido

Resumen	4
1. Introducción	5
2. La situación de los beneficios fiscales en España	6
3. Metodología a utilizar	9
4. Resultados	13
Conclusiones	24
Referencias	25

Resumen

Al nivel del gestor político, los beneficios fiscales suelen pasar desapercibidos, en comparación con el protagonismo que juega siempre el gasto presupuestario. Por ello, surge la necesidad de que exista la obligación de cuantificarlos y de evaluarlos de forma sistemática. Una forma de hacerlo es la que interpela sobre el grado de progresividad y redistribución de esos beneficios. En este artículo se ha presentado un ejercicio en ese sentido, acudiendo a las métricas tradicionales, pero complementadas con indicadores que permiten solventar las limitaciones de las primeras. La diversidad de los resultados obtenidos indica que, sea cual sea el tipo de evaluación que se realice, los efectos sobre la progresividad y la redistribución deben figurar siempre como una parte relevante de esa evaluación.

1. Introducción

Los beneficios fiscales (en la legislación española) o gastos fiscales (en otras legislaciones) son instrumentos a disposición de la administración fiscal que persiguen, mediante la reducción de la carga tributaria de los contribuyentes, lograr determinados objetivos de política económica o social. Pueden tener muy distinta forma (exenciones o reducciones de la base de impuesto, tipos impositivos reducidos, bonificaciones o deducciones en la cuota a pagar), aunque el objetivo siempre es el mismo, generar un incentivo para modificar el comportamiento de los contribuyentes y, en última instancia, alcanzar unos resultados que se consideran deseables.

Como se deduce de lo anterior, los beneficios fiscales son una alternativa a las políticas directas de gasto. Se pueden conseguir los mismos resultados de una forma o de otra. Ahora bien, los beneficios fiscales tienen el atractivo para el legislador de ser menos visibles y, por ello, menos controvertidos y más fáciles de introducir en el proceso presupuestario, de ahí la necesidad de su cuantificación, junto con el resto de los ingresos y gastos presupuestarios, y de la evaluación de su impacto.

Respecto a este último aspecto, la evaluación se puede realizar solo en términos de los objetivos directos que se quieren conseguir, o también analizando otros aspectos, como pueden ser la progresividad y redistribución que conlleva el beneficio fiscal, o su repercusión indirecta en otros ámbitos como el consumo, el ahorro o los mercados de bienes y factores. En este artículo el interés se centrará en los efectos de algunos beneficios fiscales sobre la progresividad y la redistribución del impuesto personal de la renta.

2. La situación de los beneficios fiscales en España

En España existe un mandato genérico de cálculo de los beneficios fiscales recogido en el artículo 134.2 de la Constitución Española:

“Los Presupuestos Generales del Estado tendrán carácter anual, incluirán la totalidad de los gastos e ingresos del sector público estatal y en ellos se consignará el importe de los beneficios fiscales que afecten a los tributos del Estado.”

Aunque la redacción se refiere tan solo al Estado, considerando este como la Administración Central del mismo, en el resto de las administraciones (regionales o locales) también opera esta obligación del cálculo de los beneficios fiscales para sus propios tributos y para los que comparten con la Administración Central. En el caso de esta, la norma general se completa con los artículos 33.2¹ y 37.2² de la Ley General Presupuestaria y la disposición adicional 24³ de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1995.

A efectos de este artículo los beneficios fiscales que se van a considerar son los que corresponden a la Administración Central del Estado. Toda la información sobre estos beneficios se encuentra en el Presupuesto de Beneficios Fiscales (PBF) en el que se definen y cuantifican los beneficios fiscales vigentes en cada ejercicio.

En lo que se refiere a la definición, más allá de las consideraciones generales, no existen unos criterios compartidos mayoritariamente por todos los países ni por los organismos internacionales, de forma que en el caso español se han ido fijando con el tiempo unas condiciones que determinan que un incentivo fiscal pueda considerarse beneficio fiscal. Son básicamente cuatro:

1. Que la norma se desvíe de la estructura básica del tributo,
2. Que sea un incentivo dirigido a un determinado colectivo de contribuyentes,
3. Que se pueda modificar o eliminar,
4. Que no responda a una simplificación técnica para facilitar el cumplimiento de las obligaciones fiscales.

1 *“Los Presupuestos Generales del Estado determinarán: (...) e) La estimación de los beneficios fiscales que afecten a los tributos del Estado.”*

2 *“Al proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado se acompañará la siguiente documentación complementaria: (...) (k) Una memoria de los beneficios fiscales.”*

3 *“A partir de los Presupuestos Generales del Estado para 1996, el Informe económico financiero incorporará una memoria explicativa de la cuantificación de los beneficios fiscales que afecten a los tributos del Estado.”*

Respecto a la cuantificación, la disponibilidad de información determina la forma en que se calculan los beneficios fiscales. En general se puede decir que en los impuestos directos los beneficios fiscales se estiman con toda la información de las declaraciones de los contribuyentes, simulando la liquidación del impuesto de cada uno de ellos con y sin beneficios fiscales. En el caso de los impuestos indirectos la aproximación es de carácter agregado.

Si en la determinación y cuantificación de los beneficios fiscales se tiene una larga tradición, en la evaluación se dispone de menos experiencias. Se pueden destacar dos, en ambos casos ligados a compromisos con la Comisión Europea.

El primero es el análisis de los beneficios fiscales realizado por la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIREF)⁴ dentro de una revisión más general del gasto (conocido como *Spending Review*). La finalidad del estudio fue evaluar los beneficios fiscales más importantes (en concreto 13 que suponían el 60% del beneficio fiscal total) con el fin de determinar si cumplían los objetivos para los que fueron creados y de analizar si producían algún tipo de distorsión que hiciese necesario un cambio en su diseño. Los resultados se publicaron en julio de 2020⁵.

El segundo análisis respondió al compromiso adquirido dentro del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia⁶ y consistió en el análisis de 15 beneficios fiscales a lo largo de los años 2021 a 2022. Para este estudio se constituyó un grupo de trabajo en el que participaron el Instituto de Estudios Fiscales, la Agencia Estatal de Administración Tributaria y la Dirección General de Tributos. Como en el caso anterior, se trataba de evaluar si los beneficios fiscales estaban cumpliendo su función y las posibles mejoras en el diseño de los mismos. Las conclusiones se publicaron en 2022 y 2023⁷.

A diferencia de estas dos experiencias, en este artículo la perspectiva que se adopta es la de evaluar el grado de progresividad y redistribución que tienen cuatro de los principales beneficios fiscales actualmente existentes en el impuesto sobre la renta de las personas físicas español. Estos beneficios fiscales son los siguientes:

- La reducción en los rendimientos derivados del arrendamiento de viviendas.
- La reducción en la base imponible por tributación conjunta.
- La reducción en la base imponible por aportaciones y contribuciones a sistemas de previsión social.
- La deducción en la cuota íntegra por donativos.

4 La AIREF es una institución independiente que tiene como misión garantizar el cumplimiento efectivo por parte de las Administraciones Públicas del principio de estabilidad presupuestaria, mediante la evaluación continua del ciclo presupuestario, del endeudamiento público y de las previsiones económicas. En 2021 incorporó la evaluación del gasto público, y dentro de este los beneficios fiscales, como una más de sus funciones.

5 <https://www.airef.es/es/estudios/estudio-beneficios-fiscales/>

6 El Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia es el plan acordado en el seno de la Unión Europea para la recuperación económica social tras la pandemia del COVID en 2020.

7 <https://www.hacienda.gob.es/GabineteMinistro/varios/31-03-22-informe-revision-beneficios-fiscales-2021.pdf>
<https://www.hacienda.gob.es/GabineteMinistro/varios/informe-revision-beneficios-fiscales-2022.pdf>

La elección de estos cuatro beneficios tiene que ver con su importancia dentro del conjunto de beneficios fiscales en el impuesto sobre la renta, pero también por su diversidad, lo que permite ver distintos efectos en progresividad y redistribución.

En el primer caso, se trata de una reducción de la que disfrutaban los propietarios de viviendas cuando las arriendan a otras personas para que estas tengan en ellas su vivienda habitual. El número de propietarios que obtienen rendimientos por estos arrendamientos es muy elevado y está distribuido entre todos los tramos de renta, aunque lógicamente con una concentración mayor en tramos altos de la distribución.

La reducción por tributación conjunta se aplica en los casos en los que dos contribuyentes⁸ deciden agrupar sus declaraciones de renta, declaraciones que son, en principio, siempre individuales. Alrededor del 15% de las declaraciones son de este tipo y su número ha ido disminuyendo a lo largo del tiempo. Casi se puede decir que es un vestigio de legislaciones anteriores y que se ha mantenido para no perjudicar a algunos grupos de contribuyentes muy diversos que, de no disponer de esta opción, verían aumentada significativamente su cuota.

El tercer beneficio fiscal a analizar es la reducción en la base imponible por aportaciones y contribuciones a sistemas de previsión social, también denominados planes de pensiones. Se trata de un incentivo cuyo objetivo es el fomento del ahorro a través de determinados instrumentos con el fin de complementar las pensiones del sistema público a las que los contribuyentes tienen derecho casi de forma universal. El beneficio consiste en la disminución de la base imponible en una cuantía limitada relacionada con las aportaciones realizadas a estos planes de pensiones. Aunque hay muchos contribuyentes que contribuyen a estos sistemas, lo cierto es que los importes más importantes, los que aprovechan hasta el límite de la reducción, proceden de contribuyentes con altos niveles de renta.

Por último, el cuarto beneficio seleccionado es el que tiene que ver con la deducción sobre la cuota de parte de las aportaciones realizadas en forma de donativos a organizaciones sin fines de lucro. La razón de seleccionar este beneficio es también su amplia extensión entre los contribuyentes de todo nivel de renta, aunque su impacto sobre la cuota tiende a ser bastante más reducido que en los anteriores.

⁸ También pueden acogerse a esta modalidad familias monoparentales.

3. Metodología a utilizar

Las diferentes métricas para medir la progresividad y redistribución de un sistema impositivo tienen por objetivo lograr cuantificar cómo dicho sistema contribuye a disminuir las desigualdades económicas que se dan entre el conjunto de individuos a los que se les aplica. En definitiva, van a tratar de verificar si los que tienen mayores ingresos o capacidad económica son los que aportan más al financiamiento de los servicios públicos a través de sus cuotas.

A la hora de valorar la progresividad, o grado de desviación de la proporcionalidad, de un determinado impuesto o sistema fiscal, la medida a la que se acude más recurrentemente es la debida a Kakwani (1977). En este sentido, un impuesto resulta más progresivo que otro alternativo cuanto más desigualmente se distribuyan sus cuotas impositivas. El índice que sintetiza esta medida de proporcionalidad es el conocido Índice de Kakwani (1977), que se define como:

$$K = C_T - G_X \quad [1]$$

donde C_T es el índice de concentración de las cuotas impositivas y G_X es el índice de Gini de la renta antes de impuestos⁹. La intuición que subyace tras el mismo es la de que un valor positivo del índice revela que los pagos están más desigualmente repartidos que la renta antes de impuestos, mientras que un valor negativo supondrá que será la renta antes de impuestos la que esté más desigualmente repartida en relación a las cuotas abonadas.

Por su parte, para calcular la capacidad redistributiva del sistema, la medida empleada más comúnmente es el denominado Índice de Reynolds-Smolensky (1977):

$$RS = G_X - G_{X-T} \quad [2]$$

donde G_{X-T} es el índice de Gini de la renta después de impuestos. En este caso, si el índice RS resulta positivo probará que se da una mayor redistribución, ya que la renta después de impuestos estará más igualitariamente repartida, mientras que si su valor es negativo será indicativo de una menor redistribución al estar más concentrada dicha renta después de impuestos.

La progresividad y la capacidad redistributiva de los impuestos son nociones que se encuentran estrechamente vinculadas. A partir de ambas expresiones [1] y [2] resulta factible deducir la siguiente relación entre ambas¹⁰:

$$RS = \frac{t}{1-t} K - Z \quad [3]$$

9 Expresiones detalladas de estos índices generales se encuentran en cualquiera de las referencias de citadas al final de este artículo.

10 Un desarrollo pormenorizado se encuentra en Lambert (2001).

donde $t = \frac{T}{X}$ es el tipo medio efectivo (denotando como T la recaudación total y por X la renta total) y Z es el denominado efecto reordenación, que no es otra cosa que:

$$Z = G_{X-T} - C_{X-T} \quad [4]$$

es decir, la diferencia entre el índice de Gini de la renta después de impuestos y el índice de concentración de cuotas después de impuestos.

En definitiva, la expresión [3] nos viene a decir que el índice RS, o variación en la capacidad redistributiva de un impuesto, se puede descomponer entre los cambios acaecidos en su tipo medio efectivo ($t/1-t$) y la variación en su progresividad. O bien, dicho de otra forma, el mantenimiento de la capacidad redistributiva de un impuesto resultará de un *trade-off* entre su capacidad de recaudación y su progresividad.

Por otra parte, tal como se recoge en Díaz de Sarralde et al. (2010 y 2011), los índices de Kakwani y de Reynolds-Smolensky presentan ciertas limitaciones a la hora de analizar los efectos sobre la progresividad y la capacidad redistributiva de los impuestos cuando lo que se busca es valorar reformas fiscales que suponen modificaciones en la recaudación. Para ello, sugieren complementar estas medidas tradicionales con los denominados “efecto nivel” y “efecto distancia” y sus correspondientes índices.

Así, si denotamos el superíndice ($'$) como el valor de una variable tras una determinada reforma, la variación del índice de Reynolds-Smolensky se puede expresar como la diferencia de sus correspondientes efectos nivel y distancia:

$$RS' - RS = EN_{RS} + ED_{RS} \quad [5]$$

$$EN_{RS} = C_{X-T} \left(1 - \frac{1}{1 + \beta_{RS}} \right) \quad [6]$$

$$ED_{RS} = \frac{D_{RS} - D'_{RS}}{2N^2 \mu (1 - t')} \quad [7]$$

donde β_{RS} es la tasa de variación de la renta neta media tras la aplicación del impuesto, $\beta_{RS} = \frac{(1-t') - (1-t)}{(1-t)} = \frac{t-t'}{(1-t)}$, D_{RS} es la suma de las distancias entre rentas netas previa a la reforma, D'_{RS} es la suma de las distancias entre rentas netas tras la reforma, μ es la renta media y N es el número total de individuos.

De esta forma, ED_{RS} será positivo si las rentas netas se aproximan tras la reforma (contribución positiva a la redistribución), es decir, $D_{RS} > D'_{RS}$ y negativo si las rentas netas se distancian tras la reforma (contribución negativa a la redistribución), es decir, $D_{RS} < D'_{RS}$.

Por su parte, EN_{RS} será positivo para las rebajas fiscales y negativo para los incrementos. Es decir, si ∇t esto hará que $\beta_{RS} > 0$ por lo que $EN_{RS} > 0$, mientras que si Δt esto supone que $\beta_{RS} < 0$ lo que lleva necesariamente a que $EN_{RS} < 0$.

Ante esto, los autores definen el índice redistributivo distancia-nivel como:

$$I_R = \frac{\Delta RS}{|\Delta RS|} \left(1 + \frac{ED_{RS}}{|ED_{RS}| + |EN_{RS}|} \right) \quad [8]$$

donde $\frac{\Delta RS}{|\Delta RS|}$ será forzosamente -1 o $+1$, aportando así el signo del indicador y el término $0 \leq \left(1 + \frac{ED_{RS}}{|ED_{RS}| + |EN_{RS}|} \right) \leq 2$ recoge la importancia relativa del efecto distancia en la reforma. Con ello estaremos ante una de estas cuatro situaciones:

- a) $1 < I_R \leq 2$ supone una reforma redistributiva fuerte
- b) $0 < I_R \leq 1$ supone una reforma redistributiva débil
- c) $-2 < I_R \leq -1$ supone una reforma no redistributiva débil
- d) $-1 < I_R \leq 0$ supone una reforma no redistributiva fuerte

De otro lado, aplicando un razonamiento similar al análisis de progresividad, la variación del índice de Kakwani se puede expresar también como la diferencia entre su efecto nivel y distancia:

$$K' - K = EN_K + ED_K \quad [9]$$

$$EN_K = C_T \left(\frac{1}{1 + \beta_K} - 1 \right) \quad [10]$$

$$ED_K = \frac{D'_K - D_K}{2N^2 \mu t'} \quad [11]$$

donde β_K es la tasa de variación del tipo impositivo medio, $\beta_K = \frac{t' - t}{t}$, D_K es la suma de las distancias entre cuotas previa a la reforma, D'_K es la suma de las distancias entre cuotas tras la reforma, μ es la renta media y N es el número total de individuos.

En este caso, ED_K será positivo si las cuotas se distancian tras la reforma (contribución positiva a la progresividad), y negativo si las cuotas se aproximan tras la reforma (contribución negativa a la progresividad).

Asimismo, EN_K será positivo para las rebajas fiscales y negativo para los incrementos. Es decir, si ∇t esto hará que $-1 < \beta_K < 0$ por lo que $EN_K > 0$, mientras que si Δt esto supone que $\beta_K > 0$ lo que lleva necesariamente a que $EN_K < 0$.

Se define entonces el índice de progresividad distancia-nivel como:

$$I_K = \frac{\Delta K}{|\Delta K|} \left(1 + \frac{ED_K}{|ED_K| + |EN_K|} \right) \quad [12]$$

donde $\frac{\Delta K}{|\Delta K|}$ será necesariamente -1 o +1, aportando así el signo del indicador y el término $0 \leq \left(1 + \frac{ED_K}{|ED_K| + |EN_K|}\right) \leq 2$ resume la importancia relativa del efecto distancia en la reforma. Con ello estaremos ante una de estas cuatro situaciones:

- a) $1 < I_K \leq 2$ supone una reforma progresiva fuerte
- b) $0 < I_K \leq 1$ supone una reforma progresiva débil
- c) $-2 < I_K \leq -1$ supone una reforma regresiva débil
- d) $-1 < I_K \leq 0$ supone una reforma regresiva fuerte

En conclusión, tal como recoge Díaz de Sarralde et al. (2011), estos indicadores permiten una clasificación de las reformas fiscales más completa, ya que agregan a los calificativos habituales de “redistributivo” o “progresivo” (en función del valor positivo o negativo de RS y K) la condición de “fuerte” o “débil”, que se deriva de la contribución que realice en cada caso el efecto. Como, adicionalmente, el valor de los índices se encuentra normalizado respecto a la cuantía de los efectos recaudatorios, esto permite la comparación de reformas fiscales alternativas con distinto impacto cuantitativo.

4. Resultados

En este apartado se van a aplicar las métricas descritas para valorar el grado de progresividad y redistribución que aportan los cuatro beneficios fiscales descritos en el segundo apartado:), la reducción en la base imponible por aportaciones y contribuciones a sistemas de previsión social (en adelante, BF1), la reducción en los rendimientos derivados del arrendamiento de viviendas (BF2), la reducción en la base imponible por tributación conjunta (BF3) y la deducción en la cuota íntegra por donativos (BF4).

Atendiendo a las distintas Memorias de Beneficios Fiscales (PBF), correspondientes a los Proyectos de Presupuestos Generales del Estado para los distintos años del periodo 2020–2023 (Ministerio de Hacienda, 2020, 2021 y 2022), los importes de los beneficios considerados estimados para dichos años se recogen en la tabla 1.

Tabla 1. Importe y peso sobre el conjunto de beneficios fiscales del IRPF

	PBF 2020		PBF 2021		PBF 2022		PBF 2023	
	Importe (mill. Euros)	Peso (%)						
Total BBFF IRPF	11.219,0		11.178,1		11.365,2		11.178,9	
BF1	937,5	8,4%	936,8	8,4%	836,0	7,4%	645,5	5,8%
BF2	708,4	6,3%	671,2	6,0%	763,2	6,7%	716,6	6,4%
BF3	1.138,1	10,1%	1.070,3	9,6%	1.015,8	8,9%	1.006,4	9,0%
BF4	284,6	2,5%	313,0	2,8%	327,9	2,9%	345,1	3,1%

Nota. Adaptado de *Memoria de Beneficios Fiscales del Proyecto de Presupuestos Generales del Estado para 2023*, Ministerio de Hacienda, 2022.

Se aprecia que el conjunto de los cuatro viene a representar como un 25% aproximadamente del cómputo de beneficios fiscales asociados al IRPF. Todos ellos mantienen un peso bastante estable salvo el beneficio asociado a las aportaciones y contribuciones a sistemas de previsión social, que ha ido disminuyendo progresivamente. Ello se debe a la existencia de una modificación normativa sustancial para este último, mientras que el resto han permanecido relativamente inalterados. En concreto, se han producido modificaciones sucesivas en los límites para las aportaciones para dichos sistemas, pasando de un límite de 8.000 euros en 2020, a 2.000 euros en 2021 y a 1.500 euros a partir de 2022.

En nuestro análisis nos vamos a circunscribir a los años 2020–2022, ya que para el ejercicio 2023 la AEAT todavía no dispone de unos datos definitivos cerrados.

En el cálculo de las métricas se van a confrontar dos escenarios, uno con el IRPF tal cual resultó en los diferentes años para el conjunto total de contribuyentes, frente al escenario alternativo de la supresión del determinado beneficio fiscal sobre los mismos. El cálculo de las distintas medidas expuestas se resume en la tabla 2.

Tabla 2. Medidas de progresividad y redistribución de los diferentes beneficios fiscales

Año 2020	RS	Kakwani	Tipo medio efectivo	EN _{RS}	EN _K	ED _{RS}	ED _K	I _R	I _K
IRPF con BBFF	0,0446	0,1911	18,96%						
Sin BF1	0,0462	0,1927	19,38%	-0,0024	-0,0150	0,0040	0,0167	1,6249	1,5254
Sin BF2	0,0450	0,1887	19,28%	-0,0018	-0,0116	0,0022	0,0092	1,5443	-1,4417
Sin BF3	0,0447	0,1855	19,44%	-0,0028	-0,0172	0,0028	0,0116	1,5039	-1,4021
Sin BF4	0,0449	0,1903	19,10%	-0,0008	-0,0052	0,0011	0,0045	1,5649	-1,4607

Año 2021	RS	Kakwani	Tipo medio efectivo	EN _{RS}	EN _K	ED _{RS}	ED _K	I _R	I _K
IRPF con BBFF	0,0473	0,1916	19,84%						
Sin BF1	0,0483	0,1922	20,10%	-0,0015	-0,0089	0,0024	0,0096	1,6202	1,5170
Sin BF2	0,0477	0,1893	20,16%	-0,0018	-0,0110	0,0022	0,0088	1,5502	-1,4434
Sin BF3	0,0473	0,1862	20,29%	-0,0025	-0,0153	0,0025	0,0099	-1,4982	-1,3931
Sin BF4	0,0475	0,1908	19,98%	-0,0008	-0,0046	0,0010	0,0039	1,5613	-1,4536

Año 2022	RS	Kakwani	Tipo medio efectivo	EN _{RS}	EN _K	ED _{RS}	ED _K	I _R	I _K
IRPF con BBFF	0,0491	0,1949	20,12%						
Sin BF1	0,0498	0,1954	20,34%	-0,0012	-0,0071	0,0019	0,0076	1,6230	1,5157
Sin BF2	0,0496	0,1928	20,46%	-0,0018	-0,0111	0,0023	0,0090	1,5583	-1,4474
Sin BF3	0,0491	0,1900	20,53%	-0,0023	-0,0136	0,0022	0,0087	-1,4988	-1,3894
Sin BF4	0,0493	0,1942	20,25%	-0,0007	-0,0044	0,0009	0,0037	1,5679	-1,4555

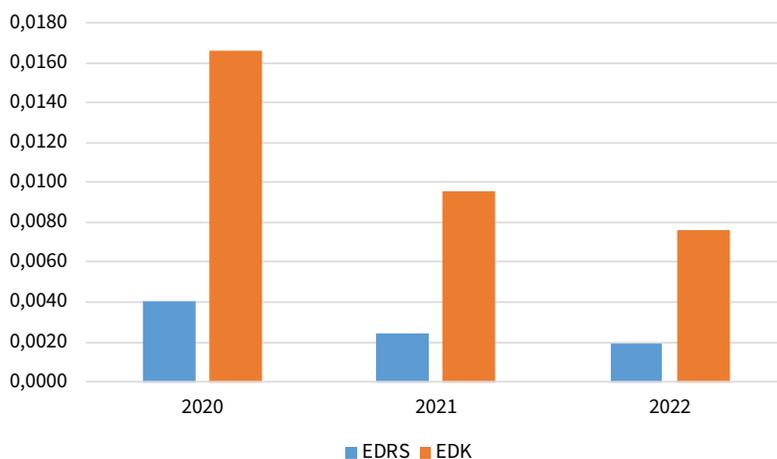
Nota. Elaboración propia a partir de los datos de la AEAT.

Focalizándolo por tipo de beneficio fiscal, comenzando en primer lugar por la reducción en la base imponible por aportaciones y contribuciones a sistemas de previsión social (BF1), se aprecia como para todos los años, la supresión de dicho beneficio fiscal hace que el índice de Reynolds-Smolensky sea superior a la situación de una liquidación normal del impuesto. Por su parte, la situación el índice de Kakwani es muy similar, siendo sistemáticamente superior con la eliminación del beneficio para todo el periodo bajo estudio. Por tanto, según la interpretación tradicional el beneficio produce una disminución de la capacidad redistributiva del impuesto, a la par que provoca una disminución de la progresividad.

Si complementamos ahora este análisis con el propuesto por Díaz de Sarralde et al. (2010 y 2011), lo que se obtiene es una contribución positiva del efecto distancia, como consecuencia en RS de una menor distancia entre rentas netas tras la supresión del beneficio, y en K derivado de una mayor diferencia entre cuotas ante la ausencia del mismo. Por su parte, el efecto nivel es negativo para ambos ya que en todo caso y para todos los años la eliminación del beneficio implica un incremento recaudatorio consecuencia de la elevación del tipo medio. A modo de síntesis, los índices de redistribución y progresividad distancia-nivel quedan siempre en un valor positivo comprendido entre 1 y 2, por lo que la supresión del beneficio se puede calificar como reforma redistributiva fuerte y progresiva fuerte.

No obstante, en este beneficio fiscal sí que ha acontecido un hecho diferencial, y es que se han modificado en cada ejercicio los límites de aportaciones a sistemas de previsión social que permiten la reducción. Así para 2020 el límite eran 8.000€, en 2021 se redujeron hasta los 2.000€ y en 2022 disminuyeron hasta los 1.500€. Estas actuaciones tuvieron como objetivo la mejora de la progresividad y de la redistribución del beneficio, algo que parece que se ha conseguido a la luz de la figura 1 que muestra una clara reducción de los efectos distancia tanto en el ámbito de la progresividad como de la redistribución.

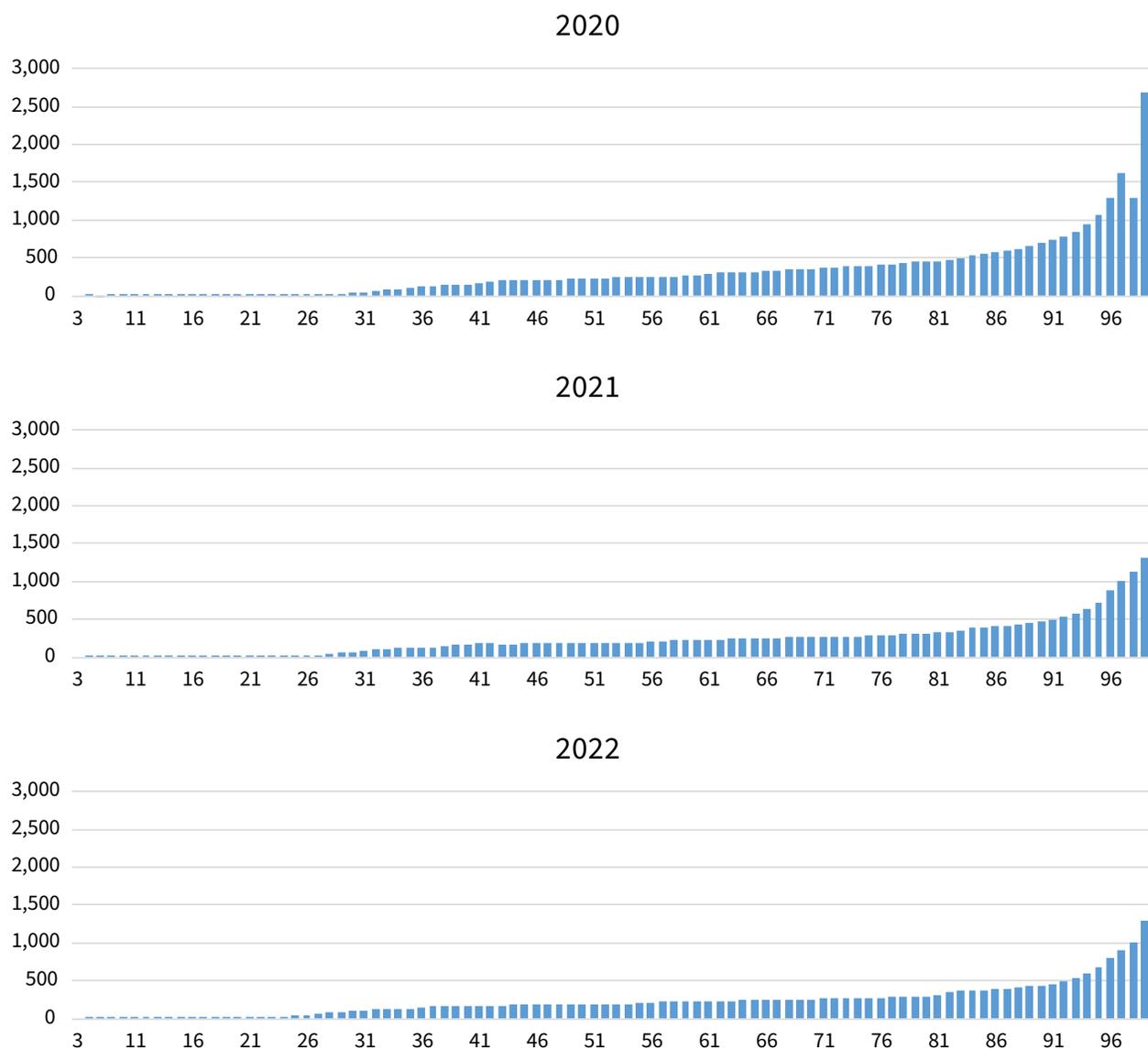
Figura 1. Efectos distancia para el beneficio fiscal de aportaciones a los sistemas de previsión social. Años 2020–2022.



Nota. Elaboración propia a partir de los datos de la AEAT.

Ello se puede ver igualmente reflejado si se observa el incremento medio en cuotas por beneficiario (también se podría ver vía rentas netas) y por percentil de ingresos que surge al suprimir dicho beneficio fiscal en los años bajo estudio (ver figura 2). En el gráfico se puede observar muy claramente cómo el incremento medio en cuotas que supondría la eliminación del beneficio se ha logrado homogeneizar en los sucesivos ejercicios gracias a los cambios legislativos acontecidos.

Figura 2. Incremento medio en cuotas por beneficiario y por percentil de ingresos al suprimir el BF de aportaciones a sistemas de previsión social. Años 2020–2022



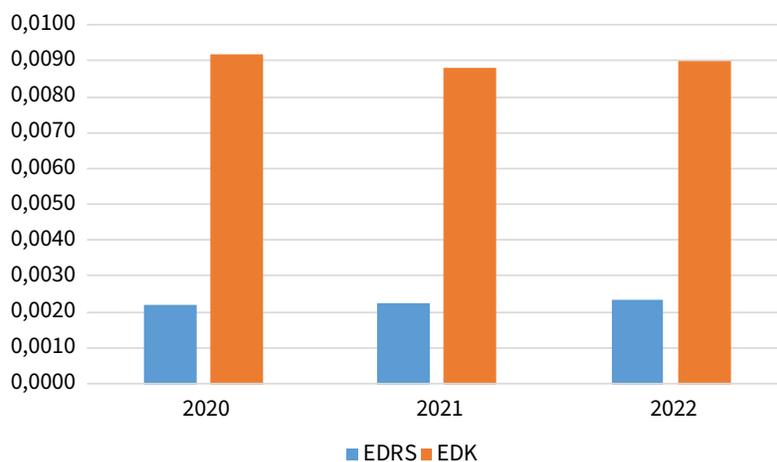
Nota. Elaboración propia a partir de los datos de la AEAT.

Si nos enfocamos ahora en el caso del beneficio fiscal por reducción en los rendimientos derivados del arrendamiento de viviendas (BF2), la eliminación del mismo lleva a que el índice de Reynolds-Smolensky también sea superior respecto al que se deriva del escenario base del impuesto. Por contra, para el índice de Kakwani la situación es la contraria, resultando para todos los años constantemente inferior si se prescinde del beneficio. En definitiva, ello supone que el beneficio produce un deterioro en la capacidad redistributiva del impuesto, si bien, induce una mejora en la progresividad.

Atendiendo a los efectos distancia y nivel, en RS el primero tiene siempre una aportación positiva, derivada del acortamiento de la distancia entre rentas netas al prescindirse del beneficio, mientras que en K ocurre lo mismo, consecuencia de una mayor diferencia resultante entre cuotas. Asimismo, y como va a suceder con todos los beneficios fiscales por definición, el efecto nivel es negativo para ambas métricas ya que su eliminación siempre se traduce en un incremento recaudatorio al incrementarse el tipo medio. En esta ocasión, el índice de redistribución distancia-nivel queda siempre en un valor positivo comprendido entre 1 y 2, mientras que el correspondiente índice de progresividad se sitúa en un valor muy estable en el entorno de $-1,44$. Esto se interpreta como que su supresión conllevaría a una reforma redistributiva fuerte y regresiva débil.

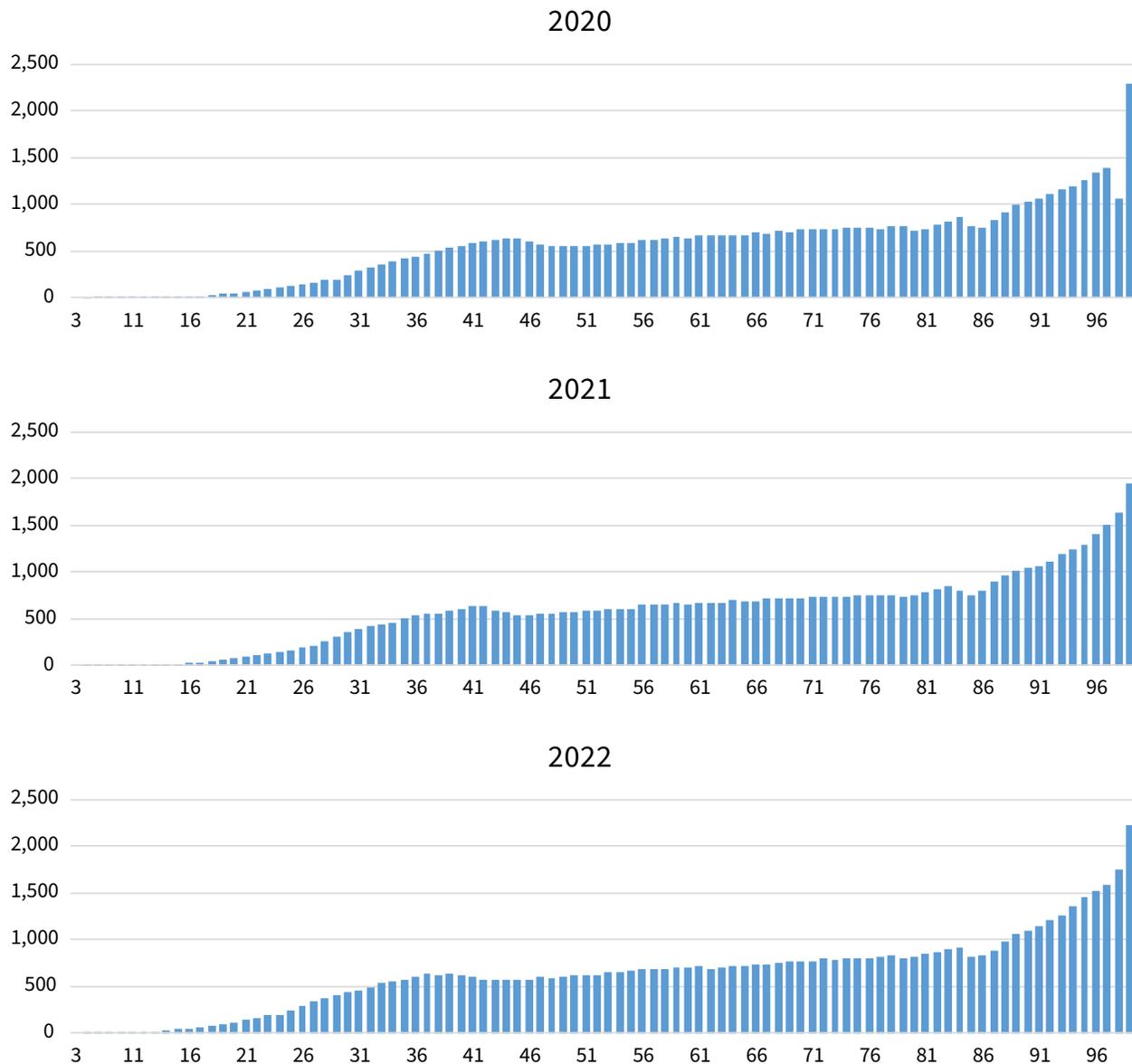
A diferencia de lo que ocurría con el beneficio de aportaciones a los sistemas de previsión social, su inalterabilidad legislativa en el periodo de análisis hace que apenas se vean modificados tanto el efecto distancia (ver figura 3), como el incremento medio en cuotas por beneficiario y por percentil de ingresos que surge al suprimir el beneficio (ver figura 4).

Figura 3. Efectos distancia para el beneficio fiscal de reducción en los rendimientos derivados del arrendamiento de viviendas. Años 2020–2022.



Nota. Elaboración propia a partir de los datos de la AEAT.

Figura 4. Incremento medio en cuotas por beneficiario y por percentil de ingresos al suprimir el BF de reducción en los rendimientos derivados del arrendamiento de viviendas. Años 2020–2022

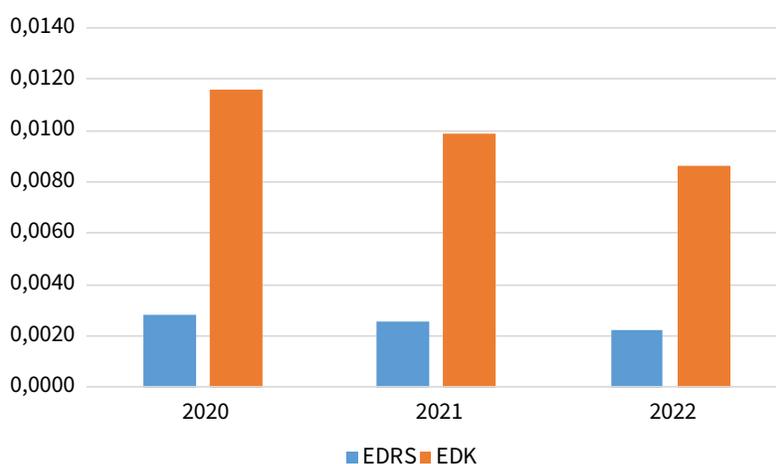


Nota. Elaboración propia a partir de los datos de la AEAT.

Llevando el análisis al beneficio fiscal por reducción en la base imponible por tributación conjunta (BF3), su supresión conduce a un índice de Reynolds-Smolensky prácticamente idéntico al de la situación normal (mínimamente superior o inferior según el ejercicio), en tanto que para el índice de Kakwani el resultado es el netamente inferior. Esto refleja que la presencia del beneficio apenas produce un deterioro en la capacidad redistributiva del impuesto, a la par que promueve un avance en la progresividad. En lo concerniente a los efectos distancia y nivel, cualitativamente no difieren de lo mencionado en los anteriores beneficios. No obstante, el índice de redistribución distancia-nivel presenta un valor positivo para el año 2020, pero como consecuencia de un mínimo diferencial positivo en dicho ejercicio en el índice RS, que no se transmite a los siguientes años, quedando para 2021 y 2022 en un valor negativo comprendido entre -1 y -2, en tanto que el índice de progresividad se emplaza en un valor cercano a -1,4. En conjunto, se puede considerar que su eliminación conduciría a una reforma no redistributiva débil y regresiva débil.

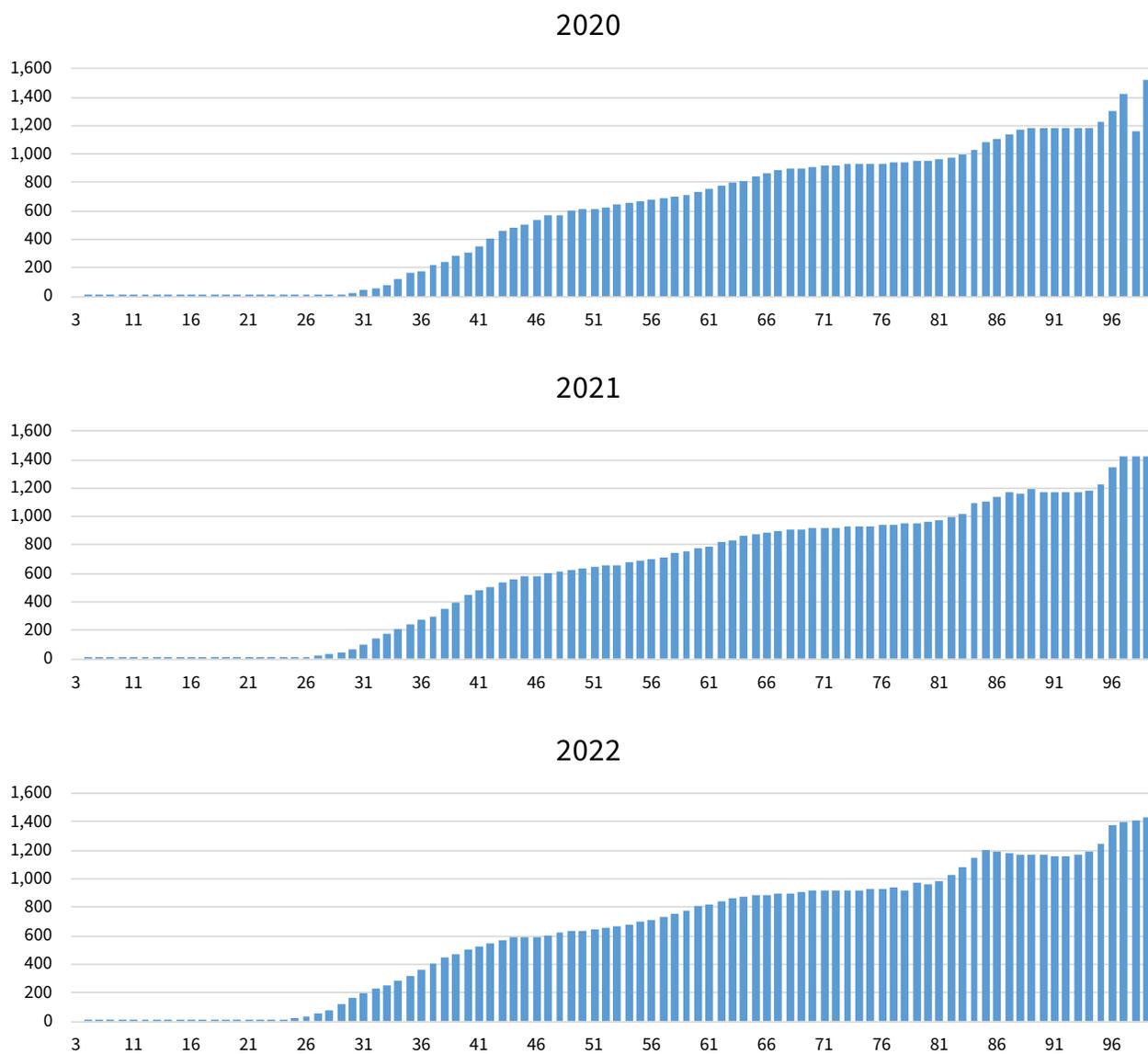
Cabe destacar que, en este caso, sí se aprecia una amortiguación de los efectos distancia (ver figura 5), consistente con una mejora de la progresividad y de la redistribución consecuencia de la existencia del beneficio. Mientras que, al no haber sufrido ninguna modificación en su diseño en los años bajo estudio, su supresión apenas modifica el incremento medio en cuotas por beneficiario y por percentil de ingresos (ver figura 6).

Figura 5. Efectos distancia para el beneficio fiscal de reducción en la base imponible por tributación conjunta. Años 2020-2022.



Nota. Elaboración propia a partir de los datos de la AEAT.

Figura 6. Incremento medio en cuotas por beneficiario y por percentil de ingresos al suprimir el BF de reducción en la base imponible por tributación conjunta. Años 2020–2022



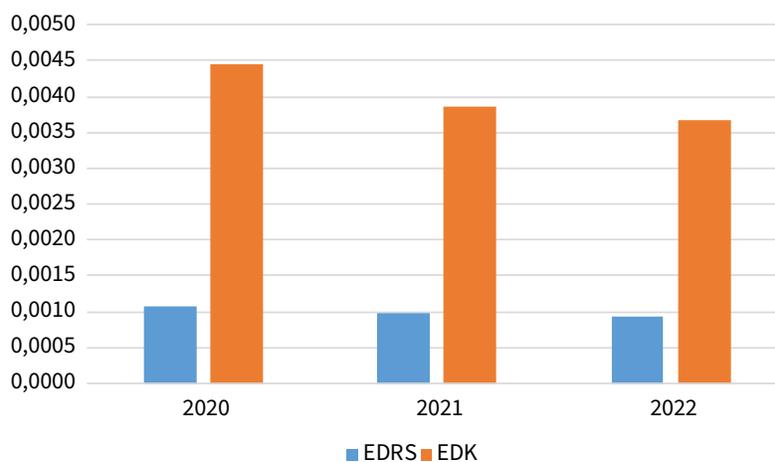
Nota. Elaboración propia a partir de los datos de la AEAT.

Por último, examinando con las medidas expuestas el beneficio fiscal por deducciones en la cuota íntegra por donativos (BF4), se desprende que el prescindir del mismo deja un índice de Reynolds-Smolensky levemente por encima del que se tendría en el esquema base, mientras que el índice de Kakwani se emplaza ligeramente inferior. Ello supone que la existencia del beneficio induce un detrimento en la capacidad redistributiva del impuesto, si bien, imprime una mayor progresividad.

Para los efectos distancia y nivel, aunque de forma cualitativa no distan de lo observado en los beneficios precedentes, su magnitud es mucho más reducida. Los índices de redistribución y progresividad distancia-nivel revelan valores muy estables, en el entorno de 1,56 para el RS y del -1,45 para el K. Con esto, la interpretación sugiere que su supresión conllevaría a una reforma redistributiva fuerte, a la par que resultaría una reforma regresiva débil.

En este caso, se aprecia un claro amortiguamiento del efecto distancia K (ver figura 7), consistente con una mejora de la progresividad gracias a la existencia del beneficio.

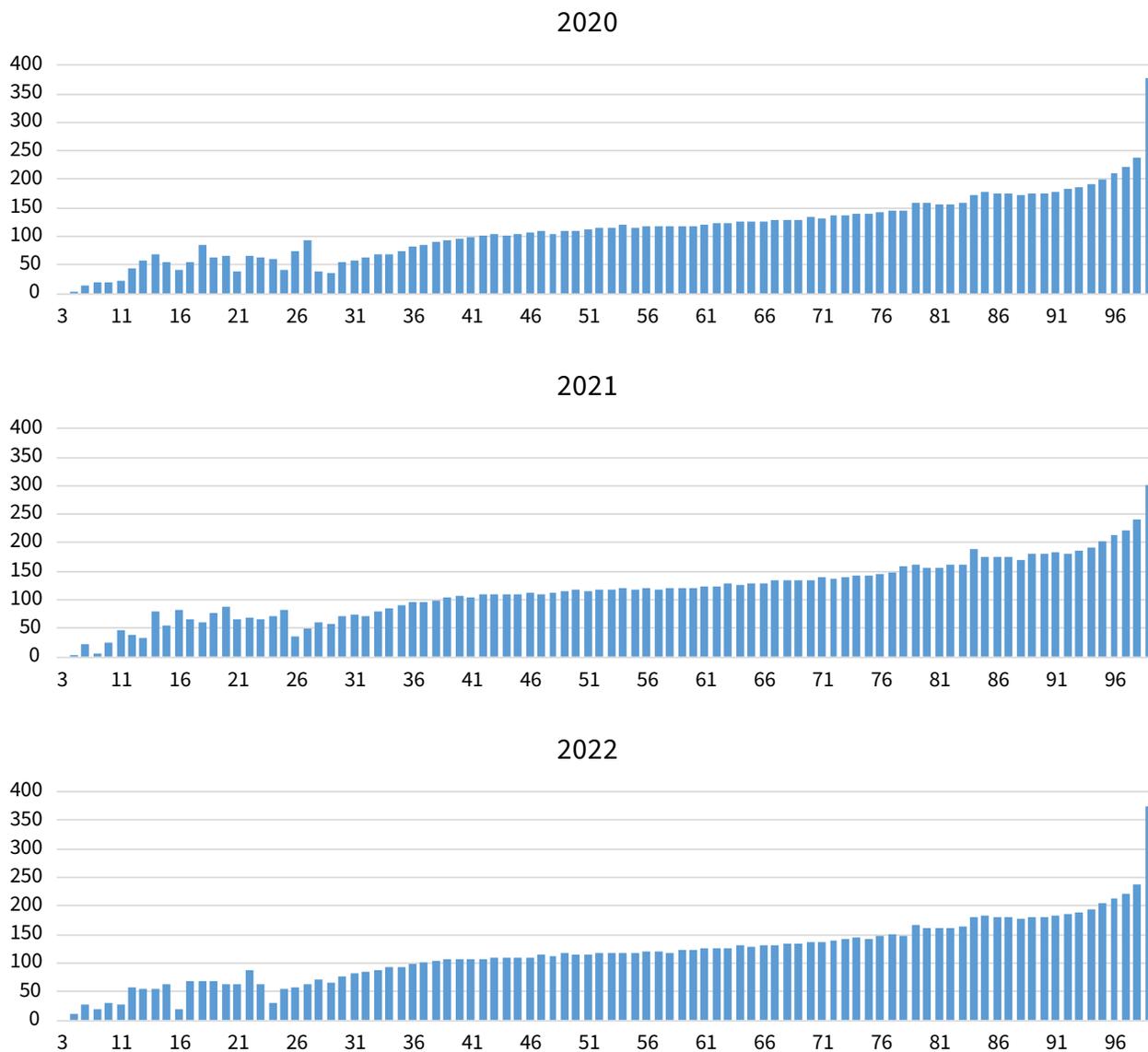
Figura 7. Efectos distancia para el beneficio fiscal de deducciones en la cuota íntegra por donativos. Años 2020-2022.



Nota. Elaboración propia a partir de los datos de la AEAT.

Por su parte, en la figura 8 se puede apreciar que resulta un beneficio más repartido, en el sentido que alcanza a los percentiles de ingresos más bajos, y que las escasas modificaciones en su diseño no han alterado sustancialmente esta composición para los ejercicios contemplados, apenas variando el incremento medio en cuotas por beneficiario y por percentil de ingresos.

Figura 8. Incremento medio en cuotas por beneficiario y por percentil de ingresos al suprimir el BF de deducciones en la cuota íntegra por donativos. Años 2020–2022



Nota. Elaboración propia a partir de los datos de la AEAT.

Por último, a modo de resumen, la tabla 3 muestra los efectos sobre la progresividad y la redistribución de la eliminación de los beneficios fiscales analizados para el ejercicio 2022 (reformas ordenadas en términos de efecto redistributivo y en progresividad -en función de los resultados normalizados respecto a su impacto recaudatorio utilizando los Índices Nivel-Distancia-).

Tabla 3. Efectos de las reformas de la eliminación de los beneficios fiscales (2022)

Reformas eliminación de beneficios fiscales (2022)	Redistribución (RS)	Progresividad (K)	Índice redistributivo nivel distancia (I_R)	Índice progresividad nivel distancia (I_K)
Aportaciones previsión social (BF1)	+	+	Redistributiva fuerte	Progresiva fuerte
Donativos (BF4)	+	-	Redistributiva fuerte	Regresiva débil
Arrendamiento viviendas (BF2)	+	-	Redistributiva fuerte	Regresiva débil
Tributación conjunta (BF3)	=	-	No redistributiva débil	Regresiva débil

Nota. Elaboración propia a partir de los datos de la AEAT.

Conclusiones

Los beneficios fiscales tienen el atractivo para el gestor político de pasar prácticamente desapercibidos, sobre todo en comparación con el gasto, siempre visible en los documentos presupuestarios. Por ello, surge la necesidad de que exista la obligación de cuantificarlos y de evaluarlos de forma sistemática.

La necesidad de esta evaluación se ha ido instalando en todas las administraciones, aunque no siempre con los mismos objetivos. Lo habitual es evaluar los beneficios fiscales con respecto a los objetivos que se persiguen, aunque no siempre sea posible establecerlos con claridad, pero pueden existir otras perspectivas que complementen esta visión. Una de ellas es la que interpela sobre el grado de progresividad y redistribución de esos beneficios. En este artículo se ha presentado un ejercicio en ese sentido evaluando cuatro destacados beneficios del impuesto personal de la renta español. La diversidad de los resultados obtenidos indica que, sea cual sea el tipo de evaluación que se realice, los efectos sobre la progresividad y la redistribución deben figurar siempre como una parte relevante de esa evaluación.

Referencias

- Díaz de Sarralde, S., Garcimartín, C. y Ruiz-Huerta, J. (2010). *La paradoja de la progresividad en países de baja tributación: el impuesto a la renta en Guatemala*, Revista Cepal 102, págs. 87–102.
- Díaz de Sarralde, S., Garcimartín, C. y Ruiz-Huerta, J. (2011). *Progresividad y redistribución en reformas fiscales. los efectos nivel y distancia. una aplicación al IRPF*, Revista de Economía Aplicada, vol. XIX, núm. 57, 2011, pp. 97–116, Universidad de Zaragoza, Zaragoza, España.
- Kakwani, N.C. (1977). *Measurement of Tax Progressivity: An International Comparison*. Economic Journal, 87, págs. 71–80.
- Lambert, P. (2001). *The Distribution and Redistribution of Income. (third edition)*. Manchester University Press. Manchester.
- Reynolds, M. y E. Smolensky (1977). *Public Expenditures, Taxes and the Distribution of Income: The United States, 1950, 1961, 1970*, Nueva York, Academic Press.



Serie **Documentos de Trabajo**



Secretaría Ejecutiva del CIAT

Apartado: 0834-02129, Panamá, República de Panamá

Teléfono: (507) 3072428

Fax: (507) 2644926

Correo electrónico: ciat@ciat.org

Sitio web: www.ciat.org