



UNIVERSIDADE DA CORUÑA

Facultad de Economía y Empresa

Trabajo de
fin de grado

El proceso de descentralización del IRPF español

Un estudio en base a la
pobreza y la desigualdad
regional

Autor/a: Fabiola Castro Calvo

Tutor/a: Laura Varela Candamio

Grado en Administración y Dirección de Empresas

Año 2015

Resumen

El Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF) es una de las principales figuras del sistema tributario español, regido por los principios de capacidad económica, justicia, redistribución de la riqueza y equidad. En este trabajo se analiza el proceso de descentralización del IRPF español desde su implantación hasta nuestros días, destacando las principales reformas llevadas a cabo así como las distintas medidas que condujeron progresivamente a la cesión parcial de este impuesto a las CCAA. A pesar de los avances desarrollados en base a la descentralización fiscal, en la actualidad siguen existiendo diferencias regionales importantes entre las mismas, las cuales han sido observadas en este trabajo a través de tres parámetros fundamentales: población, PIB per cápita y ocupación. Estas desigualdades territoriales pueden deberse, entre otros factores, a la diferente especialización sectorial de las economías regionales, a las peculiaridades geográficas o naturales, a las diferencias en el capital humano y social e incluso al papel del sector público y otras instituciones políticas, económicas o sociales. Bajo esta última premisa y tomando como caso de estudio la comunidad autónoma de Galicia, este trabajo realiza un análisis de pobreza en esta región así como los efectos redistributivos del IRPF aplicado en dicho territorio para comprobar hasta qué punto el papel del sector público es determinante para producir cambios en la distribución de la riqueza.

Palabras clave: IRPF, cesión, Comunidades Autónomas, desigualdad, pobreza, redistribución de la renta.

Número de palabras: 12.749

Abstract

The Spanish income tax is one of the leading figures of the Spanish tax system, governed by the principles of economic, justice, wealth redistribution and equity. In this work, the process of decentralization of the Spanish income tax is analyzed since its inception until today, highlighting key reforms and the various measures which led progressively to the partial transfer of this tax to the Autonomous Communities. Despite the advances developed based on fiscal decentralization, today there are still major regional differences between them, which have been observed in this work through three main parameters: population, GDP per capita and occupation. These territorial disparities may be due, among other factors, to the different sectoral specialization of regional economies, geographical and natural characteristics, the differences in the human and social capital and even the role of the public sector and other political, economic or social. Under this latter premise and taking as a case study the autonomous community of Galicia, this work makes an analysis of poverty in this region as well as the redistributive effects of income tax applied in that territory to check to what extent the role of the public sector is crucial to produce changes in the distribution of wealth.

Keywords: Spanish income tax, partial transfer, Autonomous Communities, inequality, poverty, income distribution.

Índice

Introducción.....	13
1. Ingresos Tributarios	19
1.1 Tributos: Impuestos directos e Impuestos Indirectos	20
1.2 El IRPF español: origen, evolución y características	24
2.La capacidad normativa de las CCAA en materia de IRPF	27
2.1 Alcance de las competencias normativas en el IRPF español.....	27
2.2 Elementos cuya regulación está cedida a las CCAA	28
3.Efectos de los desequilibrios territoriales en España.....	33
3.1 La distribución de la renta desde una perspectiva regional	34
3.2 Análisis del desarrollo económico español por CCAA	35
3.2.1 Población	36
3.2.2 PIB per cápita.....	38
3.2.3 Ocupación.....	40
4.Análisis de pobreza y desigualdad: El caso de Galicia.....	45
4.1 Análisis de la pobreza en Galicia	47
4.2 Desigualdad de la renta	54
Conclusiones	58
Bibliografía.....	60
Anexo: Escala general y autonómicas en el IRPF en 2011.....	64

Índice de figuras

Figura 1. Distribución porcentual de las principales figuras tributarias en España (2014).....	21
Figura 2. Recaudación de los principales impuestos en España (2007 y 2014)	23
Figura 3. Porcentaje de población sobre el total español (2014)	36
Figura 4. Distribución de la población.....	37
Figura 5. Distribución del PIB per cápita	40
Figura 6. Distribución de los ocupados	43
Figura 7. Tasa de paro según EPA (INE)	44
Figura 8. Las curvas TIP de la pobreza y la pobreza severa en Galicia	53

Índice de tablas

Tabla 1. Clasificación de la renta a efectos del cálculo del IRPF.	25
Tabla 2. Deducciones aplicadas en Galicia en el IRPF.	31
Tabla 3. Clasificación de la población en relación con el mercado de trabajo (EPA).....	41
Tabla 4. Principales magnitudes fiscales para Galicia (año 2011).....	46
Tabla 5. Tarifa estatal y autonómica del IRPF español para el año 2011	47
Tabla 6. Resultados del análisis en términos de pobreza	52
Tabla 7. Cálculo del índice de Gini para la población de Galicia	57

Introducción

Actualmente, más de una veintena de países se organizan política y fiscalmente en base a una estructura de tipo federal, sistema que frente a otros con menor descentralización desde el punto de vista económico, tiene tanto ventajas como desventajas. El caso de España es peculiar tanto por las singularidades de su patrón descentralizador como por la rapidez con que ha pasado de nación unitaria a país federal en su modelo fiscal (Álvarez y Molero, 2011). Así, destaca el importante e intenso proceso descentralizador en el que se han visto sometidas las Administraciones Públicas en las tres últimas décadas.

En 1978, como resultado de los acuerdos políticos que se firmaron en la Constitución Española (CE)¹, la Administración Central inició el traspaso de competencias hacia los niveles inferiores del gobierno (Gómez-Pomar, 2010). A diferencia de otros países de mayor tradición en este campo, en España es el poder central el que ha de repartirse competencias de gastos e ingresos entre los nuevos centros de poder (Gómez de la Torre del Arco, 2010).

De este modo se configura la división del territorio español en Comunidades Autónomas, a través de la configuración del Estado de las Autonomías, que se

¹Capítulo III. Art 156.1 “Las Comunidades Autónomas gozarán de autonomía financiera para el desarrollo y ejecución de sus competencias con arreglo a los principios de coordinación con la Hacienda estatal y de solidaridad entre todos los españoles.”

presenta como una mezcla entre el Estado regional de la Segunda República y los modelos federales (Álvarez y Molero, 2011) y que, junto a la atribución a las CCAA de un importante volumen de competencias, ha sido uno de los cambios institucionales más importante que ha vivido España en los últimos tiempos.

En el mismo año de la aprobación de la CE, el Gobierno Central traspasa sus competencias de gasto a las Comunidades Autónomas (CCAA), lo que implica la necesidad de buscar recursos financieros para poder llevarlas a cabo. A partir de ese momento, el proceso de descentralización ha perseguido una cierta asimetría entre el lado del gasto y del ingreso de las CCAA. Así, mientras estas han desplegado de manera positiva su autonomía en el lado del gasto, se han mostrado reticentes a usar su capacidad normativa en el de los ingresos (Lago Peñas y Martínez-Vázquez, 2010).

El proceso de descentralización fiscal hacia el nivel regional del gobierno se inicia igualmente en 1978², donde las CCAA de régimen común cuentan por primera vez con competencias normativas en determinados tributos. Se trata de tributos estatales regulados por una Ley del Estado pero cuya recaudación está cedida parcial o totalmente a las CCAA (Durán Y Esteller, 2004).

Este proceso de cesión de competencias ha vivido una notable evolución en las tres últimas décadas, llegando a superar a países federales de referencia como Alemania o Australia. La negociación política vivida durante estos años ha tenido un papel fundamental ya que los cambios se han producido en la mayoría de los casos por razones políticas y no económicas, como se puede ver en los acuerdos quinquenales que han determinado su configuración hasta el año 2002 (Gómez de la Torre del Arco, 2010). En concreto, este proceso de cesión se divide en seis etapas:

La primera etapa, también llamado período transitorio o provisional (1979-1986), comienza en 1979 con la aprobación de los primeros Estatutos de Autonomía de Cataluña y País Vasco y las primeras elecciones autonómicas. En este periodo tendrá lugar un traspaso muy rápido de competencias, estando la suficiencia de recursos asegurada por la hacienda central. El sistema de financiación fue regulado por la Ley

² CE Art. 156.2 “Las Comunidades Autónomas podrán actuar como delegados o colaboradores del Estado para la recaudación, la gestión y la liquidación de los recursos tributarios de aquél, de acuerdo con las leyes y los Estatutos.”

Orgánica 8/1980 de Financiación de las CCAA (LOFCA)³ mediante la cual se regulan los ingresos financieros de los que forman parte los tributos cedidos. En estos años, el sistema tendrá como única preocupación el principio de suficiencia financiera, pretendiendo cubrir el coste efectivo de los gastos transferidos, sin desarrollar el principio de autonomía financiera ni el de responsabilidad fiscal. La falta de responsabilidad por parte de las CCAA sobre los ingresos obtenidos provoca un desincentivo en la recaudación de los tributos cedidos, produciéndose el mencionado desajuste entre el proceso descentralizador del gasto público y el de los ingresos.

En la segunda etapa o periodo definitivo (1987-1991) se produce una revisión del sistema provocada por una serie de cambios. Se suprime el Impuesto de Lujo (1986) que contaba con la mayor importancia recaudatoria en las CCAA y además entra en vigor el Impuesto sobre el Valor Añadido, provocando la desaparición del recargo del Impuesto sobre el Tráfico de Empresas.

En la tercera etapa (1992-1996) se trata de abarcar el traspaso de nuevas competencias, conseguir techos competenciales similares entre CCAA y asegurar el principio de solidaridad. En 1992, comienza la demanda por parte de todas las regiones de un mayor grado de corresponsabilidad, solicitando algunas de ellas la cesión del IRPF. Será el 7 de octubre de 1993 en la reunión del Consejo de Política Fiscal y Financiera donde se apruebe el Acuerdo sobre corresponsabilidad fiscal, cediéndose el 15% del importe de las cuotas líquidas ingresadas por los contribuyentes de cada CCAA. Este sistema buscaba beneficiar a las CCAA que contaban con un mayor esfuerzo fiscal con la restricción de no perjudicar a ninguna comunidad. Con este nuevo sistema, las diferencias que se producen entre los territorios se deben a la mayor o menor eficacia en la gestión de los tributos cedidos, teniendo un papel parecido la participación en el IRPF (Gómez de la Torre del Arco, 2010).

Será en la cuarta etapa (1997-2001) cuando la Ley Orgánica 3/1996, de 27 de diciembre, reforme parcialmente la LOFCA y la ley 14/1996 de 30 de diciembre, que regula la nueva cesión de tributos. De la mano del IRPF llega la incorporación del tributo compartido, lo que trae consigo dos medidas; por un lado, la ampliación del

³ España. Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas. *Boletín Oficial del Estado*, 1 de octubre de 1980, núm. 236, p. 21796 – 21799.

ámbito de cesión a través de una parte del IRPF (30%), y por el otro lado, la atribución a las CCAA de ciertas competencias normativas sobre los tributos cedidos. En este tributo, se crea la tarifa autonómica, dando lugar a una tarifa de aplicación general en todo el territorio nacional y otra de aplicación autonómica. Además, se les otorga cierta capacidad normativa para instaurar nuevas deducciones de uso exclusivo en la cuota resultante de la tarifa autonómica. Esto provoca una reducción en la participación en los ingresos del Estado, al descontar la recaudación potencial de la tarifa autonómica.

La cesión parcial del IRPF en la quinta etapa (2002-2008) pasa a ser del 33% y será a partir de la última etapa (2009-actualidad) cuando el IRPF cuente con un importante aumento en su cesión, llegando a alcanzar el 50%. Por otro lado, se considera la posibilidad de ampliación de dichas competencias a través de la modificación de los mínimos personales y familiares, la ampliación de las competencias para la aprobación de la escala autonómica y la aprobación de deducciones en la cuota (Gómez de la Torre del Arco, 2010).

El IRPF se convierte así en una pieza clave del sistema fiscal español, lo que hace interesante el análisis de su configuración y de las reformas que ha vivido desde su implantación. Se trata de un impuesto directo y de naturaleza personal que se asienta sobre tres principios fundamentales: igualdad, generalidad y progresividad, con lo que se intenta que todas las personas contribuyan de igual manera en el financiamiento del gasto que hace el Estado. Actualmente, es un impuesto cedido en un 50% a las Comunidades Autónomas, además de las competencias normativas que poseen sobre él y que serán explicadas a lo largo del trabajo con más profundidad.

Este trabajo analiza el proceso de descentralización del IRPF español desde su implantación hasta nuestros días, destacando las principales reformas llevadas a cabo así como las distintas medidas que condujeron progresivamente a la cesión parcial de este impuesto a las CCAA. A pesar de los avances desarrollados en base a la descentralización fiscal, en la actualidad siguen existiendo diferencias regionales importantes entre las mismas, las cuales han sido observadas en este trabajo a través de tres parámetros fundamentales: población, PIB per cápita y ocupación. Estas desigualdades territoriales pueden deberse, entre otros factores, a la diferente especialización sectorial de las economías regionales, a las peculiaridades geográficas o naturales, a las diferencias en el capital humano y social e incluso al papel del sector

público y otras instituciones políticas, económicas o sociales. Bajo esta última premisa, este trabajo también persigue realizar un análisis de la pobreza y la desigualdad desde una perspectiva regional a partir de los microdatos fiscales del IRPF proporcionados por la Muestra de Declarantes del Instituto de Estudios Fiscales (IEF) para el año 2011. Tomando como caso de estudio la comunidad autónoma de Galicia, se analiza la situación de pobreza de la región así como los efectos redistributivos del impuesto para comprobar hasta qué punto el papel del sector público puede producir cambios en la distribución de la riqueza.

Este trabajo se divide en cuatro partes fundamentales. En primer lugar, se realiza una clasificación y una breve descripción de los principales impuestos del sistema tributario español, realizando un análisis más profundo del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas. A continuación, se analiza el alcance de las competencias normativas de las comunidades autónomas sobre los tributos cedidos y, especialmente, el incremento en los porcentajes de cesión y el aumento en las competencias normativas sobre el IRPF. Tras esto, se realiza un análisis de los desequilibrios territoriales que existen en España a través de tres parámetros: población, PIB per cápita y ocupación. Un estudio a nivel práctico amplía dicho análisis a través del estudio de los desequilibrios que existen entre los diferentes territorios, a través de una serie de índices que facilitan el análisis regional de las desigualdades y la pobreza. Finalmente, se dedica una última sección a resumir las principales conclusiones del trabajo.

1. Los ingresos tributarios en España

Entre los ingresos públicos que el Estado y otras Administraciones Públicas deben obtener para poder financiar las necesidades públicas se encuentran los tributos, esto es, prestaciones dinerarias que la ley obliga a pagar a los ciudadanos. Entre ellos, destacan los impuestos, que son los que proporcionan la mayor parte de los ingresos públicos para hacer frente a las necesidades colectivas. Las cuantías de estos impuestos son exigidas por ley sin una contraprestación concreta y están basados en hechos gravados según la capacidad económica de los ciudadanos; principio básico de los impuestos, especialmente para aquellos de carácter personal. En particular, el sistema tributario español se fundamenta en criterios de equidad y justicia distributiva de manera que una mayor capacidad económica supone una mayor capacidad para responder frente a las cargas públicas.

Así, el artículo 31 de la Constitución Española⁴ refleja que:

“Todos contribuirán al sostenimiento de los gastos públicos de acuerdo con su capacidad económica mediante un sistema tributario justo inspirado en los principios de igualdad y progresividad que, en ningún caso, tendrá alcance confiscatorio. El

⁴Título I. De los derechos y deberes fundamentales. Capítulo segundo. Derechos y libertades. Sección 2ª De los derechos y deberes de los ciudadanos. Artículo 31 de la Constitución Española.

gasto público realizará una asignación equitativa de los recursos públicos, y su programación y ejecución responderán a los criterios de eficiencia y economía.”

La capacidad económica de cada ciudadano se ve reflejada de varias formas ya que puede verse reflejada en la riqueza que posee (patrimonio), mediante los ingresos que obtiene (renta) o finalmente mediante el gasto que realiza (consumo). Por esta razón, los diferentes impuestos que existen recaen sobre alguna de estas tres expresiones.

1.1 Tributos: Impuestos directos e Impuestos indirectos

Aunque los impuestos se pueden clasificar de diferentes modos, la forma más común es la que discierne entre impuestos directos e impuestos indirectos.

Los impuestos directos son aquellos que se aplican sobre una revelación directa de la capacidad económica: la posesión de un patrimonio y la adquisición de renta (que gravan la riqueza en sí misma). Por el contrario, los impuestos indirectos se aplican sobre una manifestación indirecta de la capacidad económica: la circulación de riqueza, bien mediante el consumo o bien mediante actos de transmisión (que gravan el uso de la riqueza).

Actualmente, en España, los principales impuestos directos son el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, el Impuesto sobre la Renta de no Residentes, el Impuesto sobre Sociedades y el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones. Por otro lado, entre los impuestos indirectos se encuentra el Impuesto sobre el Valor Añadido, el Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, Renta de Aduanas y los Impuestos Especiales entre los que se encuentran los impuestos sobre el alcohol, tabaco e hidrocarburos, entre otros.

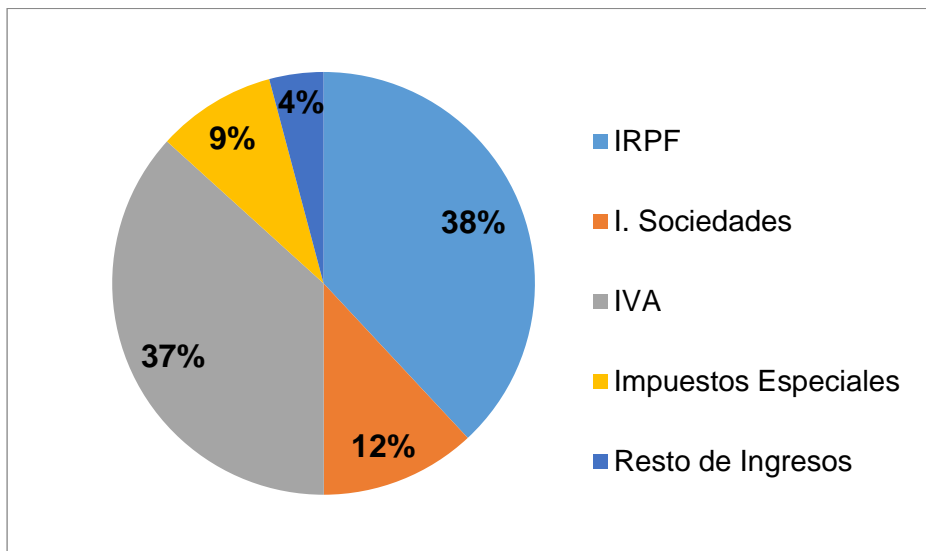
Dentro de los impuestos directos destaca el IRPF que grava la obtención de renta por parte de las personas físicas, siendo el pilar más significativo dentro de la fiscalidad en España derivado de su potencial en términos recaudatorios. Por su parte, si quien manifiesta su capacidad económica obteniendo renta es una persona jurídica (sociedad, asociación, fundación, etc.) o un ente sin personalidad jurídica que se

considere sujeto pasivo (fondo de inversión, UTE., fondo de pensiones, etc.), la obligación legal de contribuir se lleva a efecto por medio del Impuesto sobre Sociedades. En este sentido, el Impuesto sobre Sociedades constituye un complemento del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas en el marco de un sistema tributario sobre la renta.

Por otro lado, entre los impuestos indirectos destaca el IVA, tributo que recae sobre el consumo, gravando las entregas de bienes y prestaciones de servicios efectuadas por empresarios y profesionales, las adquisiciones intracomunitarias y las importaciones de bienes. Además, existe un conjunto de impuestos especiales que gravan consumos específicos: consumo de los hidrocarburos, del alcohol y de las bebidas alcohólicas y de las labores del tabaco y, por otro, por un nuevo impuesto especial que se exigirá con ocasión de la matriculación de vehículos.

Como se puede observar en la Figura 1, las principales figuras en la recaudación tributaria en el ejercicio 2014 fueron el IRPF y el IVA, generando ambos unos ingresos fiscales de alrededor de tres cuartas partes de la recaudación total.

Figura 1. Distribución porcentual de las principales figuras tributarias en España (2014).

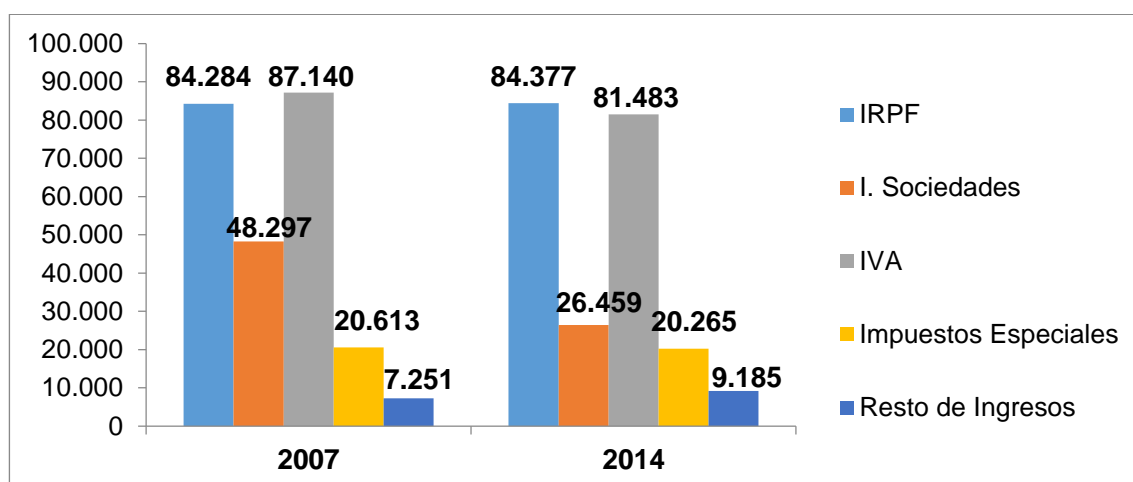


Fuente: Elaboración propia a partir de los datos proporcionados por el informe mensual de recaudación tributaria, (2014)

Los ingresos impositivos han sufrido una gran caída a raíz de la crisis, tanto por el deterioro de la situación presupuestaria en España durante este período como por el proceso de consolidación fiscal. En concreto, la caída de los ingresos públicos explica casi un 50% del incremento del déficit público entre 2007 y 2009. Con posterioridad, la reducción del déficit público en el período 2009-2013 en 4,5 puntos porcentuales en términos de PIB, se debió en un 60% al incremento de los ingresos, que aumentaron 2,5 puntos en proporción al PIB en el mismo período. La caída de los ingresos fiscales se ha dejado percibir especialmente en las figuras tributarias que dependen de la evolución de los beneficios empresariales, del consumo y del mercado de la vivienda (Hernández de Cos y López Rodríguez. 2014).

La Figura 2 refleja la recaudación de los principales impuestos en los ejercicios 2007 y 2014, siendo el primero de ellos el ejercicio tributario previo al inicio del período de crisis vivido en España (2008 – Actualidad), el cual que marcó el final del largo período expansivo de la economía española (Ruiz-Huerta Carbonell y García Díaz, 2012). Como se puede observar, la caída más importante en la recaudación se produjo en el caso del Impuesto de Sociedades (48.297 millones de € en 2007 frente a los 26.459 millones de € recaudados en 2015), seguida de la variación producida en los ingresos por IVA. Este último tributo ha sufrido dos modificaciones en sus tipos impositivos a lo largo de este período (2007 – 2014E). En primer lugar, a partir del 1 de julio de 2010, el tipo general pasó del 16% al 18% y el tipo reducido pasó del 7% al 8%, sin que se haya producido alteración alguna en relación con el tipo súperreducido del 4% y con los tipos del recargo de equivalencia (Conesa et al, 2010). Seguidamente, a partir del 1 de septiembre de 2012, el tipo general pasó del 18% al 21% y el tipo reducido del 8% al 10%, manteniéndose de nuevo el tipo súperreducido en el 4%.

Figura 2. Recaudación de los principales impuestos en España* (2007 y 2014).



*Fuente: Elaboración propia a partir de los datos proporcionados por el informe mensual de recaudación tributaria, (2007), (2014)
En millones de euros.

Desde el comienzo de la crisis, los hogares españoles han afrontado sus decisiones de consumo, ahorro y financiación en un entorno macroeconómico muy adverso, caracterizado por un elevado grado de incertidumbre. Además, las subidas en el IVA provocan un encarecimiento del consumo. Este hecho sumado a una disminución en las rentas de los hogares debida, por un lado, a la prolongación de la fase de fuerte destrucción de empleo y, por otro, al inicio del proceso de consolidación fiscal, ocasionaron que, desde comienzos de 2011, se hayan producido fuertes caídas en la variable de consumo real (Cebrián López, 2015).

La elevada volatilidad de la tasa de ahorro en los últimos años ha tenido su reflejo en la evolución del consumo de los hogares españoles que, aunque ha mantenido un patrón mucho más estable que el ahorro, también ha mostrado variaciones significativas tanto en su composición como en sus tasas de variación y en su sensibilidad frente a modificaciones en la renta. (Arce et al. 2013).

1.2 El IRPF español: origen, evolución y características

Las bases de la Hacienda moderna en España se fijan en 1978 con la aprobación de la primera Ley del IRPF, que se convertirá en una pieza fundamental de los sistemas fiscales modernos. Con ella se intenta conseguir la aplicación de los principios de capacidad económica, justicia, redistribución de la riqueza y equidad con el fin de conseguir que las unidades contribuyentes con la misma capacidad de pago paguen los mismos impuestos (Onrubia Fernández et al, 2006).

El IRPF es un impuesto directo que grava la obtención de la renta, como manifestación inmediata de la capacidad económica de los ciudadanos, ya que como figura en la Agencia Tributaria, se considera que la renta de cada persona es indicativa de su grado de bienestar y, por tanto, permite determinar cuál ha de ser la contribución de cada uno al sostenimiento de los gastos públicos.

Además, se trata de un impuesto progresivo y de carácter personal, lo que exige que para determinar el gravamen y delimitar la verdadera capacidad de pago deba atenderse a las cargas y circunstancias subjetivas de la unidad contribuyente. Esto se concreta en el mínimo personal y familiar, que tiene como finalidad reflejar aquella parte de la renta que, por destinarse a cubrir las necesidades básicas personales y familiares del contribuyente, no se somete a tributación.

El sujeto pasivo de este impuesto son las personas físicas con residencia habitual en territorio español y que hayan obtenido rentas sujetas al impuesto, con independencia de dónde hayan sido producidas. Igualmente, también tendrán esta consideración las personas físicas que sin ser residentes obtengan rentas en España).

El objeto o hecho imponible de este tributo está constituido por la renta del contribuyente, entendida como la totalidad de sus rendimientos de trabajo y actividades económicas, rendimientos de capital y las ganancias y pérdidas patrimoniales. Además, también se incluyen las imputaciones de renta que se establezcan por ley, independientemente del lugar donde se produzcan y cualquiera que sea la residencia del pagador.

A efectos del cálculo del Impuesto, las rentas del contribuyente se clasificarán, según proceda, como renta general o como renta del ahorro. Estas se conforman según los Artículos 45 y 46 de La Ley del IRPF, tal y como muestra la Tabla 1.

Tabla 1. Clasificación de la renta a efectos del cálculo del IRPF

Renta general	Renta del ahorro
Rendimientos del trabajo	Rendimientos del capital mobiliario ⁵
Rendimientos de capital inmobiliario	Las ganancias y pérdidas patrimoniales ⁶
Rendimientos de capital mobiliario ⁷	
Rendimientos de actividades Económicas	
Imputaciones de renta	
Ganancias y pérdidas patrimoniales ⁸	

Fuente: Elaboración propia

Desde su implantación en 1978, el IRPF ha sufrido numerosas reformas que además de provocar cambios en las economías de las familias españolas (Gómez de la Torre Del Arco y López, 2013) han ido modificando los principales elementos de la estructura del impuesto. En 1985 tiene lugar la primera reforma profunda del impuesto mediante la Ley 48/1985, la cual no produce grandes cambios en la estructura del impuesto. En general, únicamente podríamos hablar de un cambio fundamental de la estructura de gravamen stricto sensu a partir del año 1988, tras la entrada en vigor de la Ley 20/1989. Esta ley trataba de cumplir, fundamentalmente, el mandato del Tribunal Constitucional de establecer como derecho incuestionable la posibilidad de los cónyuges de tributar de forma individualizada (Onrubia Fernández et al, 2007).

⁵ Aquellos obtenidos por la participación en los fondos propios de cualquier tipo de entidad, por la cesión a terceros de capitales propios, excepto los procedentes de entidades vinculadas con el contribuyente en algunos supuestos y los obtenidos en operaciones de capitalización, seguros de vida o invalidez, y rentas derivadas de imposición de capitales.

⁶ Aquellas que se pongan de manifiesto con ocasión de transmisiones de elementos patrimoniales.

⁷ Los calificados como otros rendimientos de capital mobiliario, y los obtenidos por la cesión de capitales propios a entidades vinculadas con el contribuyente en algunos supuestos.

⁸ Aquellas que no se pongan de manifiesto con ocasión de transmisiones de elementos patrimoniales.

Con la Ley 18/1991 se produce un nuevo cambio que, aunque en relación al cálculo de la base imponible mantuvo los principales elementos de la etapa anterior, sí presentó cambios en la definición de los hechos imponibles. A raíz de la Ley 40/1998 se reducen ostensiblemente el número y la cuantía de las deducciones de la cuota íntegra a la vez que se incorpora un mínimo exento, dependiente de las características personales y familiares del contribuyente que minorra la renta del periodo y que a partir de 2007 (Ley 35/2006) forma parte de la base liquidable.

En materia regional, la Ley 22/2009 aprueba un nuevo sistema de financiación autonómica que amplía el marco de cesión tributaria del IRPF a las comunidades autónomas (CCAA) del régimen común. Esta cesión parcial se produce en los términos establecidos en la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas y en las normas reguladoras de la cesión de tributos del Estado a las Comunidades Autónomas. Actualmente, este impuesto está regulado según la Ley 35/2006 de 28 de noviembre y Real Decreto 439/2007 de 30 de marzo.

2. La capacidad normativa de las CCAA en materia de IRPF

Entre el elenco de recursos que integran la Hacienda de las CCAA se encuentran los tributos estatales cedidos [artículo 157.1 a) CE] y los tributos propios [artículo 157.1 b) CE]. Dentro de ellos, el IRPF español se configura como un tributo cedido parcialmente a las CCAA, en relación con el rendimiento producido en el territorio de cada Comunidad Autónoma. En esta sección describiremos el alcance de las competencias normativas de las CCAA en el IRPF español como gran protagonista de la recaudación impositiva en España así como los elementos cuya regulación está cedida a las mismas.

2.1 Alcance de las competencias normativas en el IRPF español

Con la aprobación del sistema de financiación autonómica, las CCAA cuentan con competencias normativas en relación con los impuestos cedidos. A finales del año 2009, se produjo una reforma legislativa operada sobre la LOFCA (Ley Orgánica de Financiación de las CCAA) 3/2009, de 18 de diciembre, cuyas modificaciones se han concretado en la Ley 22/2009, de 18 de diciembre, Ley que rige actualmente el sistema de financiación de las CCAA de régimen común y Ciudades con Estatutos de

Autonomía. En esta ley se modifican determinadas normas tributarias (BOE del 19), fruto de un largo proceso de negociación entre el Estado, las CCAA y las Ciudades con Estatutos de Autonomía, el Consejo de Política Fiscal y Financiera.

Esta nueva situación recoge importantes avances en la línea de seguir potenciando la corresponsabilidad y autonomía de las comunidades, aumentando el peso de los recursos tributarios sobre el total de la financiación de las mismas, ampliando las competencias normativas y la capacidad legal para modificar el nivel o la distribución de los recursos tributarios así como colaborando en la participación de las labores de gestión tributaria.

La Ley Orgánica 3/2009 establece que las CCAA pueden establecer y exigir sus propios tributos de acuerdo con la Constitución y las leyes. Pese a ello, los tributos que fijen no podrán recaer sobre hechos imposables gravados por el Estado ni por los tributos locales.

Desde el 1 de enero de 2009, la cesión parcial del IRPF se eleva del 33% al 50%, marcando este límite máximo para la cesión del rendimiento producido en el territorio de cada Comunidad Autónoma, de acuerdo con lo establecido en el artículo decimoprimer de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las CCAA (LOFCA), modificada por última vez a través de la Ley citada al inicio.

2.2 Elementos cuya regulación está cedida a las CCAA

Además de la elevación de los porcentajes de cesión sobre el IRPF citados anteriormente, se contempla igualmente el incremento de las competencias normativas de las CCAA sobre dicho impuesto. Hasta ese momento, estas se limitaban a: (a) la posibilidad de modificar los tipos de gravamen a través de la aprobación de una escala autonómica aplicable a la base personal y (b) aplicar deducciones en la cuota íntegra autonómica.

El artículo 46 de la citada Ley 22/2009, de 18 de diciembre, fija el alcance de las competencias normativas de las CCAA de régimen común sobre el IRPF, ampliando

dichas competencias a través de la posibilidad de fijar el Importe del mínimo personal y familiar aplicable para el cálculo del gravamen autonómico.

Dentro de sus competencias normativas, en el caso de la estructura de la escala autonómica aplicable a la base liquidable general, su aprobación se condiciona a que se trate de una tarifa progresiva, por lo que las comunidades no cuentan con plena libertad en su ejecución (Peña Amorós, 2008).

El artículo 74 de la Ley del IRPF contiene la escala complementaria que debe aplicarse en los supuestos en los que la Comunidad Autónoma de residencia del contribuyente no haya ejercitado las competencias normativas que le fueron atribuidas. En el anexo I se presenta la escala general y las escalas autonómicas aplicables en el ejercicio 2011 que gravan la parte de la base liquidable general que excede del importe del mínimo personal y familiar de los contribuyentes residentes en cada una de las Comunidades Autónomas de Régimen común. Además, en este ejercicio todas las CCAA han hecho uso de esta competencia normativa.

En el ejercicio 2011 se implantan una serie de reformas en la aplicación de los tributos. Por un lado, se modifica la escala general del impuesto, manteniendo los tipos “totales” de los cuatro tramos de la escala hasta ahora existentes. Además, se adecúa su reparto entre la escala estatal y la autonómica al nuevo porcentaje de cesión del Impuesto del 50%. Por otro lado, se añaden dos nuevos tramos: un quinto tramo para rentas superiores a 120.000 euros en el que se fija un tipo general del 22,5% y un sexto tramo para rentas superiores a 175.000 euros en el que se fija el tipo general en un 23,5%.

La escala autonómica o complementaria del impuesto también se ve afectada por estos cambios, se establece que para el cálculo de la cuota íntegra autonómica se tendrán en consideración los mínimos personal y familiar incrementados o disminuidos establecidos en su caso por cada Comunidad Autónoma y los tipos de la escala autonómica del Impuesto que hubiera aprobado también cada Comunidad Autónoma, conforme a lo previsto en la Ley 22/2009, de sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de Régimen Común y Ciudades con Estatuto de Autonomía.

El actual sistema de financiación de las CCAA se articula en la Ley 22/2009, de 18 de diciembre (BOE del 19) por la que se regula el sistema de financiación de las CCAA de régimen común y Ciudades con estatuto de Autonomía y se modifican determinadas normas tributarias. En el artículo 46 de la citada Ley 22/2009 se establece el alcance de las competencias normativas de las CCAA, conforme al cual las CCAA pueden asumir entre otras competencias normativas la aprobación de deducciones aplicables sobre la cuota íntegra autonómica por:

1. Circunstancias personales y familiares. Como ya se ha mencionado, la adecuación del IRPF a las circunstancias personales y familiares del contribuyente se concreta en el mínimo personal y familiar, este mínimo es el resultado de sumar el mínimo del contribuyente y los mínimos por descendientes, ascendientes y discapacidad.

A estos efectos, podrán establecer incrementos o disminuciones en las cuantías correspondientes al mínimo del contribuyente y a los mínimos por descendientes, ascendientes y discapacidad con el límite del 10 por 100 para cada una de las cuantías.

2. Inversiones no empresariales.

3. Aplicación de renta, siempre que no supongan, directa o indirectamente, una minoración del gravamen efectivo de alguna o algunas categorías de renta.

4. Subvenciones y ayudas públicas no exentas que se perciban de la Comunidad Autónoma, con excepción de las que afecten al desarrollo de actividades económicas o a las rentas que se integren en la base del ahorro. (Guía práctica del IRPF, 2014)

Entre las competencias normativas de las CCAA, además de la aprobación de las deducciones también se encuentra la determinación de varias materias relacionadas con dichas deducciones:

La justificación exigible para poder practicarlas.

Los límites de deducción.

Su sometimiento o no al requisito de comprobación de la situación patrimonial

Las reglas especiales aplicables en los supuestos de tributación conjunta, período impositivo inferior al año natural y determinación de la situación familiar.

En caso de que la Comunidad Autónoma no regule alguna de dichas materias, se aplicarán las normas establecidas en la normativa estatal de dicho impuesto.

En la tabla 2 se presenta un ejemplo de dichas deducciones con el caso de las deducciones aplicadas en la comunidad autónoma de Galicia en el período 2014.

Tabla 2. Deducciones aplicadas en Galicia en el IRPF

Deducciones Autonómicas en Galicia	
Por nacimiento o adopción de hijos	Por gastos dirigidos al uso de nuevas tecnologías en los hogares gallegos
Por familia numerosa	Por alquiler de la vivienda habitual
Por cuidado de hijos menores	Por acogimiento de menores
Contribuyentes con discapacidad (≥ 65 años) que precisen ayuda de terceras personas.	Por creación de nuevas empresas o la ampliación de la actividad de empresas de reciente creación
Por inversiones realizadas en entidades cotizadas en el mercado alternativo bolsista.	Por inversión en la adquisición de acciones o participaciones sociales en entidades nuevas o de reciente creación y su financiación

Fuente: Elaboración propia a partir del Manual Práctico del IRPF y del Impuesto sobre el patrimonio del ejercicio 2014

El 1 de enero de 2013 se suprime la deducción por inversión en vivienda habitual. Sin embargo, para los contribuyentes que disfrutaban de la deducción con anterioridad a dicha fecha, se introduce un régimen transitorio, regulado en la decimoctava disposición transitoria de la Ley de IRPF. Los porcentajes de deducción aplicables se establecen mediante un tramo estatal y otro autonómico, siendo este último competencia de cada CCAA. Con carácter general, se establece una deducción del 15% por las cantidades satisfechas para la adquisición o rehabilitación de la vivienda, incluidos los gastos originados que hayan corrido a cargo del adquirente y, en caso de financiación ajena, la amortización, los intereses y demás gastos.

Por otro lado, las comunidades autónomas con Régimen Foral, País Vasco y Navarra, cuentan con una potestad normativa propia y no compartida con el estado aunque deben mantener determinada armonización con este.

3. Efectos de los desequilibrios territoriales en España

La configuración de las distintas CCAA españolas tiene su origen en base a lo dispuesto en la Constitución Española de 1978, diferenciando tres niveles competenciales:

a) CCAA de vía rápida o de techo competencial elevado, constituidas por la vía del artículo 151 de la CE con competencias en Educación y Sanidad (Andalucía Galicia y Cataluña), y Canarias y Valencia a las que se les han otorgado estas competencias mediante la Ley Orgánica⁹ por la vía del artículo 150.2 de la misma.

b) CCAA de vía lenta o de techo reducido¹⁰, constituidas por la vía del artículo 143 de la CE, adquiriendo las competencias comunes, susceptibles de ampliación (Madrid, Castilla León, Castilla-La Mancha, Murcia, Aragón, Asturias, Cantabria, Baleares y La Rioja)

⁹Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana (BOE de 15 de julio) y Ley Orgánica 10/1982, de 10 de agosto, de Estatuto de Autonomía de Canarias (BOE de 28 de septiembre)

¹⁰ Este grupo lo conforman Comunidades uniprovinciales y multiprovinciales, lo que establece diferencias entre ambos grupos.

c) Y por último, las Comunidades Forales del País Vasco y Navarra¹¹.

La aprobación de la Constitución junto a la creación del estado de las autonomías y el posterior traspaso de competencias hacia las diferentes autonomías ha puesto de manifiesto, desde entonces, la existencia de notables diferencias entre los territorios, a pesar de que la Constitución intenta que éstas sean mínimas mediante el principio de solidaridad.

Por tanto, en España existe tradicionalmente una distribución desigual de los recursos económicos, lo que provoca que se produzcan desigualdades sociales. Estas desigualdades se vieron incrementadas con la revolución urbano-industrial del siglo XX, especialmente entre las áreas urbanas y las rurales así como entre las regiones industriales y turísticas frente a agrícolas. Más tarde, tras la crisis económica de los años setenta, el sector terciario experimentó un gran crecimiento dando lugar a la reorganización de los principales ejes económicos que se ven trasladados desde la cornisa cantábrica hacia las regiones mediterráneas, a excepción de Madrid, que mantiene su importancia económica. En la actualidad y, a pesar como acabamos de ver del enorme esfuerzo desarrollado por las instituciones públicas en materia de descentralización fiscal, siguen persistiendo grandes desequilibrios territoriales entre las distintas comunidades autónomas. Estos y otros aspectos serán observados a continuación a través de tres parámetros fundamentales: la población, el PIB per cápita y el nivel de ocupación.

3.1 La distribución de la renta desde una perspectiva regional

El análisis clásico de la distribución territorial de la renta, basado en la Contabilidad Regional de España, permite cotejar el nivel de desarrollo económico de unos territorios frente a otros en función de su renta per cápita (CES, 2013).

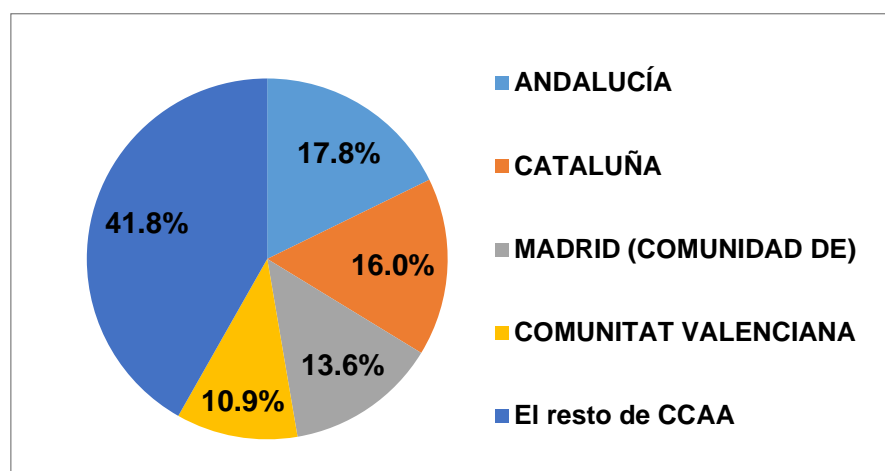
¹¹ La Disposición Adicional 1ª de la CE ampara y respeta los derechos históricos de los territorios forales, de los cuales se construyen las Haciendas forales del País Vasco y Navarra.

A pesar de que el Estado de las autonomías se basa en los principios de igualdad y solidaridad, actualmente en España existen importantes desequilibrios territoriales debidos, entre otros, a factores geográficos, a la desigual distribución de recursos, a la evolución histórica, a las características del modelo económico y a las decisiones políticas. Estos desequilibrios pueden ser de índole administrativa, económica, social, demográfica o relacionados con la sociedad del conocimiento.

El hecho de que la renta no se distribuya de manera uniforme entre los diferentes territorios hace atractivo el análisis de la evolución de dichas desigualdades a lo largo del tiempo, con el fin de conocer si los niveles de renta per cápita de las CCAA tienden a igualarse o si, por el contrario, dichas diferencias son cada vez mayores. Para este análisis el indicador más común es el PIB per cápita que, al tener en cuenta el tamaño poblacional, permite aproximar el nivel de renta per cápita en un territorio y reflejar los desequilibrios económicos. Su desarrollo viene señalado por el comportamiento de la actividad económica y de la población lo que provoca que un cambio del mismo pueda tener interpretaciones diferentes en función de si la explicación a su comportamiento se produce en mayor o menor medida por el dinamismo económico de un territorio o por una variación en la población.

3.2 Análisis del desarrollo económico español por CCAA

En las últimas décadas, el desarrollo económico de las comunidades autónomas se ha caracterizado por una divergencia interterritorial en términos de producción, empleo y población. Actualmente, esto se ve reflejado en que más de la mitad de la ocupación, del PIB y de la población total española se concentra en cuatro comunidades autónomas: Andalucía, Cataluña, Madrid y Comunitat Valenciana. En la Figura 3 se puede comprobar como entre las cuatro CCAA cuentan con el 58,3% de la población total.

Figura 3. Porcentaje de población sobre el total español (2014).

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos proporcionados por el INE.

3.2.1 Población

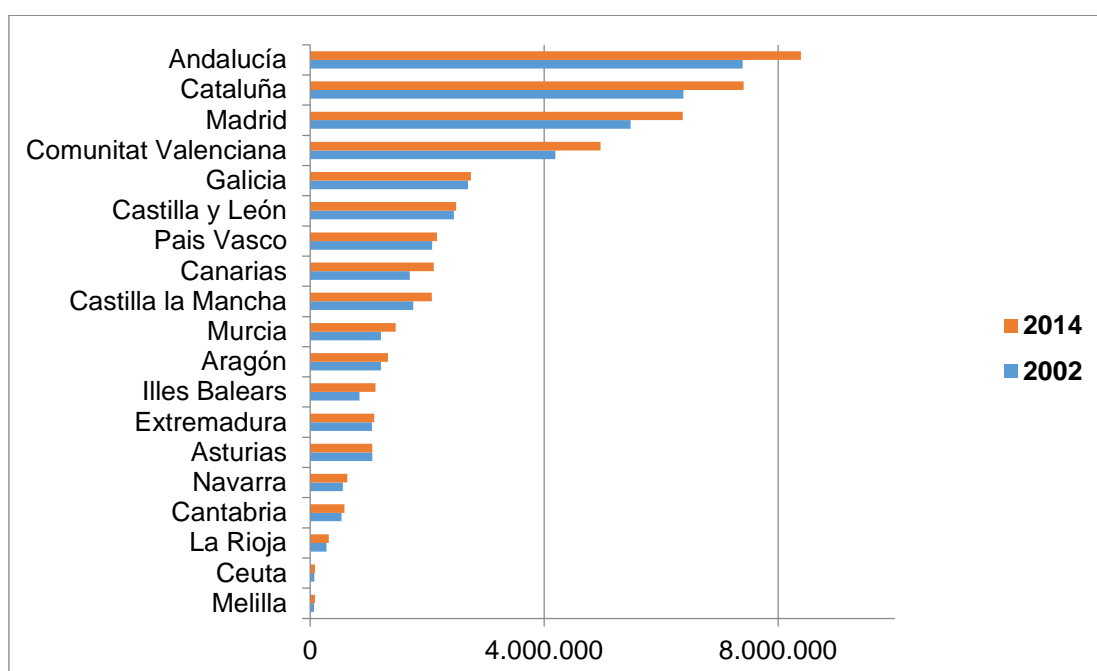
La instauración de la democracia trajo consigo una serie de cambios socioculturales que junto al desarrollo económico dieron lugar a una drástica reducción de la fecundidad y un descenso de la mortalidad, aumentando así la esperanza de vida. Así, a finales de la década de los ochenta se vive en España un proceso de envejecimiento de la población. Además, durante las últimas décadas se ha producido un intenso crecimiento en la población a la par que se ha vivido un proceso de envejecimiento generalizado a nivel territorial, siendo especialmente intenso en Asturias, Galicia y Castilla y León, con importantes implicaciones para estas comunidades en términos de menor dinamismo económico y de mayor gasto social en pensiones, sanidad y servicios sociales.

Según las cifras publicadas en los últimos años, durante la última década se ha vivido una evolución demográfica caracterizada por un fuerte crecimiento de la población, siendo el mayor registrado tanto en términos absolutos como relativos desde que se realiza el Censo en España (Sánchez Pastor. 2013). Así, en estos años, se produce un aumento de casi seis millones en el número de habitantes, de los cuales más de tres millones se debieron al incremento de la población extranjera.

No obstante, este crecimiento no se produjo de forma homogénea. Por otro lado, la irrupción de la crisis económica y financiera mundial hizo que los flujos migratorios comenzaran a ralentizarse, este hecho que se manifestó de forma más notable a partir de 2009. Como resultado del continuo deterioro económico y del notable aumento del desempleo, desde 2011 España registra saldos migratorios negativos, llegando a producirse incluso una ligera caída en la población total hacia finales de 2012 que marcará el inicio de una etapa caracterizada por el descenso de la población total.

Centrándonos en un análisis regional, en 2012, el número de habitantes creció de forma notoria en Andalucía, Illes Balears, Canarias y las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla y disminuyó en el resto, situándose la población residente en España en 46.704.314 habitantes. En 2013, la población solo creció en Illes Balears y Canarias, mientras la población total siguió disminuyendo situándose en 46.507.760 habitantes. Durante 2014, el número de habitantes creció en Illes Balears, Canarias, Andalucía, Región de Murcia, Comunidad Foral de Navarra y las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla, disminuyendo en el resto de comunidades. El descenso en la población residente en España la sitúa en 46.439.864 habitantes (Figura 4).

Figura 4. Distribución de la población.



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos proporcionados por el INE.

NOTA: expresado en número de personas

3.2.2 PIB per cápita

El Producto Interior Bruto (PIB) es un indicador económico que refleja la producción total de bienes y servicios asociada a un país durante un determinado periodo de tiempo y, además, se usa a nivel internacional para valorar la riqueza de cada país.

Por su parte, el PIB per cápita, es decir, el PIB dividido por el número de habitantes actúa a modo de indicador del nivel de vida de la población. Se trata de un indicador basado en los cálculos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) sobre el Producto Interno Bruto (PIB). Es la relación entre el valor total de todos los bienes y servicios finales generados durante un año por la economía de un país y su número de habitantes en ese año. Representa el valor monetario de todos los bienes y servicios finales generados en el país o entidad federativa que le correspondería a cada habitante en un año dado si esa riqueza se repartiera igualitariamente entre todos los habitantes. Se interpreta como una medida aproximada del bienestar material de la población¹².

Aunque los niveles de PIB per cápita de los territorios españoles han aumentado en las últimas décadas, como se puede observar en la Figura 5, su posición relativa en la clasificación regional apenas se ha visto modificada. Madrid, País Vasco, Navarra y Cataluña se han mantenido en los niveles superiores. Por otro lado, los niveles más bajos de la clasificación han estado ocupados por Extremadura, Andalucía, Castilla-La Mancha y Canarias; y junto a ellas las ciudades autónomas en las que tanto influye su característica ubicación geográfica.

En el período 2000-2008 (siendo este último el año que marca el comienzo de la crisis), se produce una importante mejora en el proceso de convergencia regional, tanto por su mayor dinamismo respecto a la media (Extremadura, Galicia, Asturias, Castilla y León, Cantabria y Andalucía) como por su empeoramiento relativo (Baleares, La Rioja, Cataluña y Madrid). Durante estos años España vivió una larga fase de

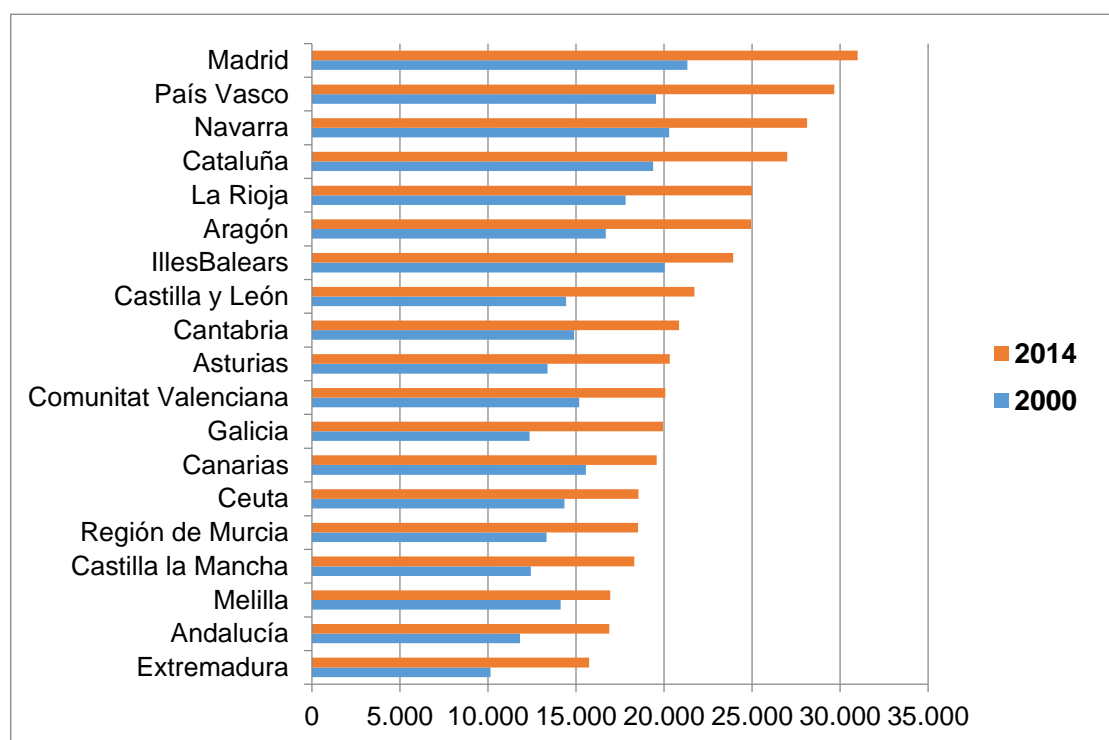
¹² Este indicador se ha revelado como una medida incompleta para valorar el bienestar social de un país y, en la actualidad, se combina con otros índices de desarrollo humano, que incluyen variables relacionadas con la salud, el medioambiente, las condiciones de vida, etc.

crecimiento económico sujeta al dinamismo de la demanda interna y, desde el punto de vista de la oferta, al auge de la construcción.

En este período tuvo lugar un proceso de convergencia regional basado en el crecimiento económico y la creación de empleo de aquellos territorios que partían de un menor nivel de desarrollo económico, siendo estos últimos los más beneficiados. Finalmente, con el inicio en 2008 de la crisis (tras el estallido de la burbuja inmobiliaria a finales de 2007) se produce de nuevo un aumento de las disparidades regionales provocado en gran parte por el intenso deterioro registrado por las economías que más se habían especializado en el sector de la construcción y que, como ya se ha señalado, más peso habían tenido en el proceso de convergencia.

Así, las comunidades autónomas que mostraron un comportamiento más divergente tras el inicio de la crisis fueron Castilla-La Mancha, Andalucía, Murcia, Comunidad Valenciana y Extremadura. Frente a este grupo, se encuentran el País Vasco, Navarra, Cataluña y Madrid, que contaron con un gran nivel de desarrollo y que mostraron una mayor resistencia a la crisis debido a su especialización productiva centrada en sectores de alto valor añadido y su menor exposición al desplome de la actividad inmobiliaria.

El año 2014 fue el primero, desde que estalló la crisis, en el que la actividad económica creció de forma significativa, acompañado del mayor incremento en el PIB desde 2007. La Rioja fue la comunidad autónoma que registró en 2014 un mayor crecimiento de su PIB en términos de volumen. A estas le siguieron Extremadura y Canarias. Además de las tres regiones ya mencionadas, Comunitat Valenciana, Comunidad Foral de Navarra, Región de Murcia, Illes Balears y Aragón se posicionaron por encima de la media nacional. Las regiones con menores registros de crecimiento fueron Galicia, las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla y el Principado de Asturias.

Figura 5. Distribución del PIB per cápita*.

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos proporcionados por el INE
* En euros.

3.2.3 Ocupación

La obtención de datos sobre la fuerza de trabajo y de sus diversas categorías (ocupados, parados), así como de la población ajena al mercado laboral (inactivos) se realiza a través de la Encuesta de Población Activa (EPA). Se trata de una investigación continua y de periodicidad trimestral que se realiza desde 1964, su elaboración la lleva a cabo el Instituto Nacional de Estadística (INE) dependiente del ministerio de Economía y Competitividad. En la tabla 3 se presenta las categorías poblacionales de la EPA en relación con el mercado de trabajo.

Tabla 3. Clasificación de la población en relación con el mercado de trabajo (EPA)

Activos	>= 16 años que suministran mano de obra para la producción de bienes y servicios o están disponibles y en condiciones para ello.	Ocupados	>= 16 años, trabajando mínimo una hora a cambio de una retribución en dinero o especie.
		Parados	>= 16 años, sin trabajo, disponibles para trabajar y buscando activamente empleo.
Inactivos	>= 16 años no incluida en las categorías anteriores.		

Fuente: Elaboración propia

La crisis económica que ha afectado a los países industrializados en los últimos años ha sido singular por su intensidad, complejidad y por las dificultades para su superación. En España, todas las crisis económicas se han traducido en una masiva destrucción de empleo, aunque en las dos últimas esta destrucción fue especialmente aguda y corta en el tiempo (Recio, 2009).

La economía española se ha visto muy afectada por esta nueva coyuntura pues los desequilibrios que había acumulado en la fase de auge la hacían particularmente vulnerable a cambios en las condiciones macroeconómicas y financieras o en las propias expectativas sobre la continuidad de ese ciclo expansivo (Ortega y Peñalosa, 2012). El deterioro del escenario macroeconómico y, en concreto, del empleo afectó de manera muy negativa a las finanzas públicas y a la situación de las entidades financieras con mayor exposición al riesgo inmobiliario; sector especialmente afectado durante la crisis, como ya se ha mencionado en el apartado anterior.

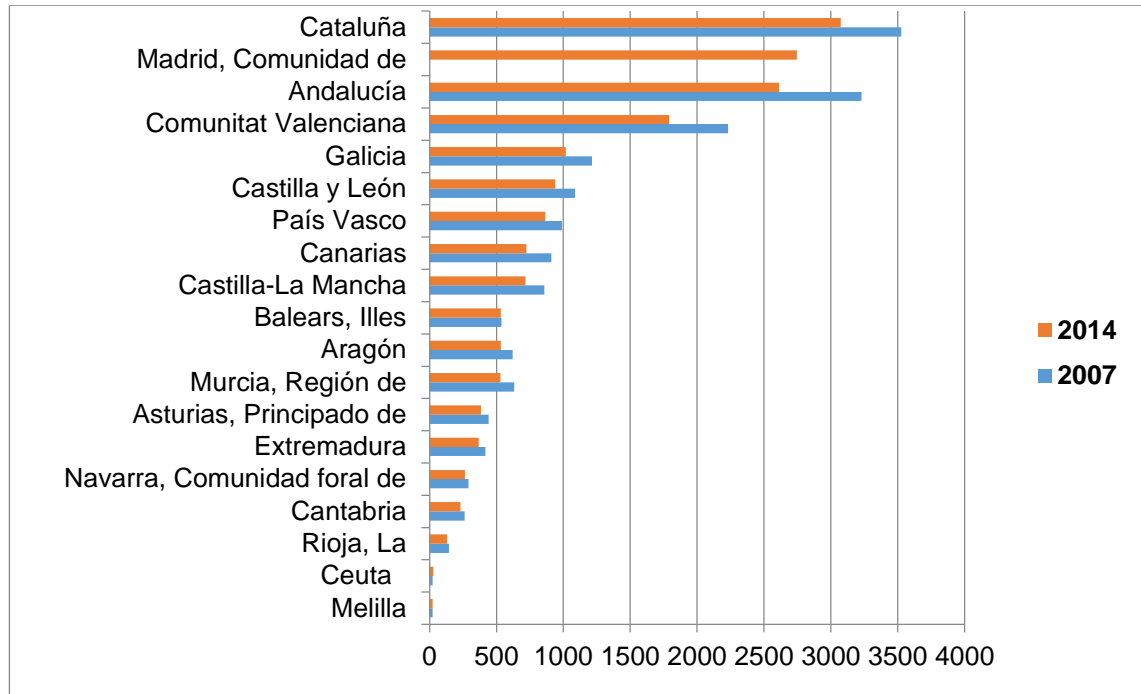
Desde el inicio de la crisis, en 2007, hasta mitad del 2009 ha seguido aumentando el flujo de nuevas personas que buscaban empleo en el momento que la demanda entraba en caída libre lo que tuvo como resultado un rápido aumento del desempleo. Según Recio (2009), la segunda gran fuente de este incremento se encuentra en la enorme entrada de inmigrantes de los últimos años, muchos de los cuales pasan a ser activos en España, lo que provoca una variación negativa en las cifras de desempleo.

En el cuarto trimestre de 2010, el número de ocupados se redujo en 237.800 personas respecto al mismo período del ejercicio 2009 y el empleo disminuyó un 2,3%,

aunque esta caída fue inferior a la registrada el ejercicio anterior. Este descenso tuvo como consecuencia el recorte de algo más de un punto de la tasa de ocupación (Puente y Regil, 2011).

En el tercer trimestre de 2012 se alcanza un máximo en el número de activos, esto marca el inicio de un período caracterizado por un descenso ininterrumpido de la población activa, situándose el número de activos en 23.450.000 en 2012 frente a los 22.883.900 registrados en el primer trimestre de 2014. Es al comienzo de este mismo año cuando la actividad económica presenta un comportamiento positivo junto a una evolución más favorable del mercado de trabajo: el empleo apenas cae y desciende el número de desempleados, si bien en un contexto de caída intensa de la población activa.

Los datos de la Encuesta de Población Activa (EPA) muestran al comienzo del año 2014 un comportamiento relativamente más favorable que el presentado en los dos años anteriores (descenso anual de tan solo 79.600 empleos frente a los 735.000 perdidos un año antes), marcados por la segunda recesión que ha experimentado la economía española durante los seis últimos años de crisis. Los efectos de esta crisis actual se han visto reflejados en el número de ocupados, donde todas las CCAA cuentan con un número de ocupados inferior en 2014 con respecto a los que tenían antes de la crisis (Figura 6)

Figura 6. Distribución de los ocupados*

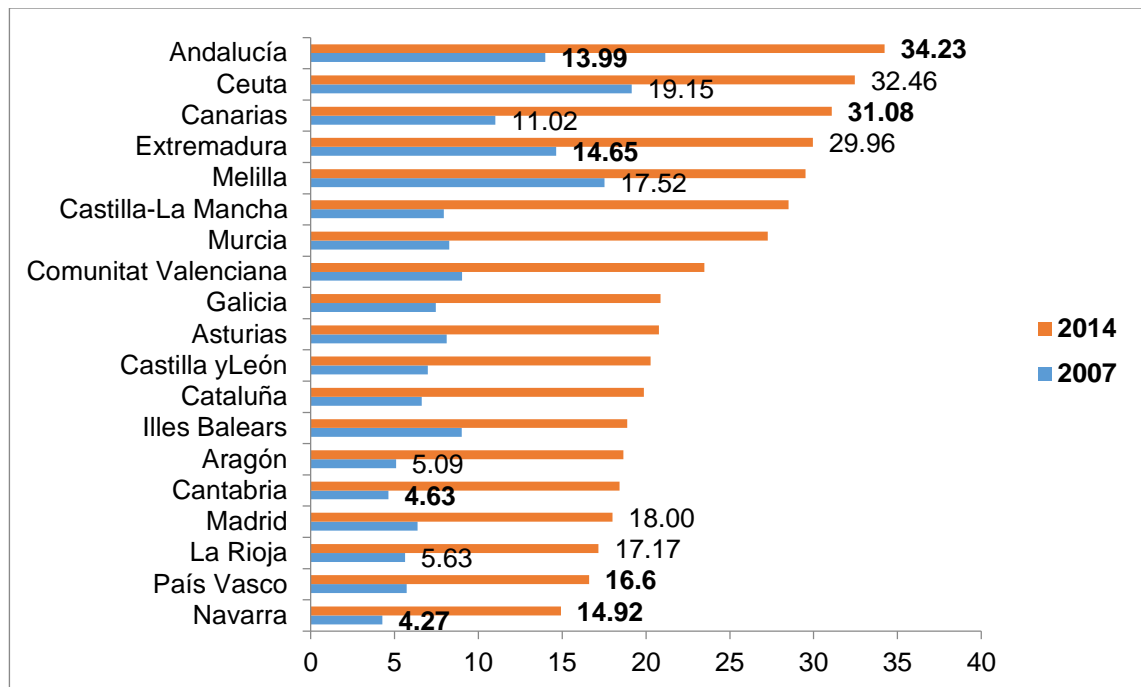
Fuente: Elaboración propia a partir de los datos proporcionados por el INE
 * En miles de personas.

En el interior de España, como se puede observar en la Figura 7, a finales de 2007, las comunidades de Navarra (4,27%), Cantabria (4,63%) y Aragón (5,09%) presentaban las menores tasas de desempleo mientras que las ciudades autónomas (Ceuta y Melilla) junto a Extremadura (14,65%) y Andalucía (13,99%) contaban con las tasas más altas.

En el tercer trimestre de 2014, tras pasar siete periodos de crisis, Navarra mantenía su posición en el primer lugar de la clasificación junto a La Rioja que se mantenía entre las regiones con menos paro. Aragón (18,65%) pasó de estar en el tercer puesto a encontrarse en sexto lugar por detrás de Madrid (18%) y Cantabria (18,42%) que se situaban en el grupo de regiones aventajadas pese a tener tasas de paro muy elevadas ya que estos valores resultaban bajos en comparación con los de la mitad sur peninsular y las islas, además los años de crisis han agravado las históricas diferencias entre norte y sur provocadas por los diferentes niveles de peso industrial que tienen las Comunidades Autónomas.

La tasa de paro más elevada en 2014 pasa a encontrarse en Andalucía (34,23%) por detrás de Extremadura (29,96%) quien ocupada este puesto en el período 2007. Durante el período de análisis 2007-2014 las diferencias más importantes en las tasas de paro se produjeron en Castilla La Mancha, Andalucía y Canarias con aumentos del 20,55 %, 20,24 % y 20,06 % respectivamente. Por otro lado, las Illes Balears, Navarra y el País Vasco con aumentos del 9,87 %, 10,65 % y del 10,87 % cada una, cuentan con las variaciones más bajas.

Figura 7. Tasa del paro por CCAA según EPA (INE)



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos proporcionados por el INE.

4. Análisis de pobreza y desigualdad: el caso de Galicia

En esta sección realizamos un análisis de pobreza y desigualdad en la comunidad autónoma de Galicia para el año 2011 a través del cálculo de los principales indicadores para su medición.

Para ello, hemos utilizado una muestra representativa de microdatos correspondientes a las declaraciones de IRPF español, aplicado en el territorio de régimen fiscal común, proporcionados por la Muestra Anual de Declarantes del IEF-AEAT13 para el año 2011, último disponible a la fecha de realización de este estudio. Los cálculos a través de técnicas estadísticas han requerido la realización de un proceso de programación matemática, el cual ha sido ejecutado con el programa STATA. 14.

Por tanto, la población representada por la muestra completa son las declaraciones del IRPF correspondientes al ejercicio 2011. La población de referencia asciende a 94.860 declaraciones (se incluyen únicamente las declaraciones individuales, ordinarias y simplificadas, presentadas en período voluntario). El ámbito geográfico de esta base de datos lo constituye la Comunidad Autónoma de Galicia.

¹³ Esta muestra es recogida anualmente por la Agencia Estatal de Administración Tributaria (AEAT) y distribuida por el Instituto de Estudios Fiscales (IEF). Para un análisis detallado de la muestra de declarantes del año 2011, consultar Pérez López et al. (2014).

Para realizar el análisis de la pobreza y la desigualdad en Galicia, en primer lugar, necesitamos datos sobre la renta del período. La variable para fijar los tramos de renta y calcular en cada estrato los estadísticos necesarios en el proceso de muestreo (la cuasivarianza poblacional y la media) se ha definido como la suma del saldo neto de los rendimientos a integrar en la base imponible general y de las imputaciones de rentas y la base imponible del ahorro. La tabla 4 presenta los estadísticos descriptivos de la muestra para el caso de Galicia.

Tabla 4. Principales magnitudes fiscales para Galicia (año 2011)

Variable	Observaciones	Media	Desv. típica	Mínimo	Máximo
Renta ¹⁴	94.860	34.249,72 €	2,15e+5 €	1 €	5,82e+07 €
Base imponible	94.860	31.421,78 €	2,15e+5 €	-5.641,18 €	5,82e+07 €
Base liquidable	94.860	30.718,99 €	2,15e+5 €	-6.639,93 €	5,82e+07 €
Cuota íntegra	94.860	8.408,09 €	59.404,48 €	0	1,44e+07 €
Cuota líquida	94.860	8.258,93 €	59.354,50 €	0	1,44e+07 €
Cuota resultante de la autoliquidación	94.860	8.212,55 €	59.289,29 €	0	1,44e+07 €
Cuota real	94.860	8.190,44 €	59.289,45 €	-2.999,00 €	1,44e+07 €
Resultado de la declaración	94.860	7.329,18 €	10.086,49 €	-80.745,11 €	2,08e+06

Fuente: Elaboración propia a partir de la Muestra anual de declarantes del IEF-AEAT

Para este análisis, hemos tenido en cuenta la tarifa estatal y, en especial, la tarifa autonómica aplicada en la comunidad autónoma de Galicia durante el año 2011, tal y como se indica en la Tabla 5.

¹⁴ La variable renta incluye, de acuerdo con su definición, las siguientes partidas de la muestra de declarantes: par455 + par465 + par20 + par19 + par18 + par17.

Tabla 5. Tarifa estatal y autonómica del IRPF español para el año 2011

Tarifa estatal B.L. general 2011			Tarifa autonómica B.L. general 2011			
Tipo marginal	Desde	Hasta	Desde	Cuota íntegra (€)	Hasta	Tipo marginal
12,00 %	0 €	17.707,20 €	0,0	0,0	17.707,20	12,00%
14,00 %	17.707,20 €	33.007,20 €	17.707,20	2.124,86	15.300,00	14,00%
18,50 %	33.007,20 €	53.407,20 €	33.007,20	4.266,86	20.400,00	18,50%
21,50 %	53.407,20 €	120.000,20 €	53.407,20	8.040,86	En adelante	21,50%
22,50 %	120.000,20 €	175.000,20 €				
23,50 %	175.000,20 €	En adelante				
Tarifa estatal B.L. del ahorro 2011						
Tipos marginales	9,50 %	Hasta 6.000€				
	10,50 %	Desde 6.000,01€				

Fuente: Elaboración propia a partir de la Muestra anual de declarantes del IEF-AEAT

A continuación, realizaremos un estudio de la pobreza y la desigualdad en la distribución de la renta, centrando nuestra atención en el caso de Galicia¹⁵.

4.1. Análisis de la pobreza en Galicia

La pobreza es un fenómeno que disminuye el nivel de bienestar de la sociedad a la que afecta e influye negativamente en su desarrollo económico (García Díaz, 2008). El Consejo Europeo clasifica como pobres aquellas personas, familias o grupos cuyos recursos (materiales, culturales y sociales) son tan limitados que quedan excluidos de la subsistencia mínima del Estado miembro en el que viven. En concreto, establece ese límite en el 60% de la mediana de los ingresos individuales de una determinada población (EUROSTAT, 2000).

La definición de la pobreza tiene múltiples clasificaciones. Sin embargo, en la actualidad existen dos enfoques fundamentales: la pobreza absoluta y la pobreza relativa. La pobreza absoluta está relacionada con las condiciones de vida de los individuos y el grado de satisfacción de una serie de necesidades como la alimentación o la vivienda. La pobreza relativa, por su parte, se basa en la capacidad

¹⁵ Recordemos que los datos se corresponden con la muestra de declarantes del IEF para el año 2011, sin incluir los factores de elevación poblacionales.

de acceso de las personas a determinados recursos o estándares de vida predominantes en la sociedad, estando condicionado por los ingresos disponibles o por el gasto que realizan (pobreza relativa). Ambos tipos de indicadores cuentan con limitaciones lo que hace necesario el empleo de los dos para realizar un análisis más completo.

En las últimas décadas, los estudios europeos de pobreza se basan generalmente en el concepto de pobreza relativa ya que se considera que la pobreza en sentido absoluto está prácticamente erradicada en los países desarrollados. Dentro de este enfoque, existen a su vez dos formas de medir la pobreza: como pobreza monetaria y como privación material. En el primer caso, la pobreza se entiende como la falta de recursos monetarios y su resultado es la falta de acceso a bienes, servicios y ciertas condiciones de vida. En este caso, su medición se realizaría de forma directa a través del ingreso o la riqueza e, indirectamente, evaluando el acceso a los bienes y servicios. En el segundo caso, se define la pobreza como la carencia de ciertos bienes y servicios, midiéndola como una proxy de los recursos disponibles (monetarios) que facilitan el acceso a dichos bienes. Para nuestro caso de estudio, utilizaremos el enfoque de la pobreza monetaria relativa.

En la práctica, existe la necesidad de fijar un límite a partir del cual se afirma que una persona no tiene satisfechas sus necesidades básicas. En el caso de la pobreza monetaria relativa, la variable que se maneja es el nivel de ingresos del individuo. Así, se considera pobre a toda persona que tenga unos ingresos equivalentes inferiores al umbral de pobreza. Este umbral, a su vez, fija lo que se denomina una línea de pobreza (o poverty line), que divide a las personas en dos grupos: los pobres y los no pobres¹⁶.

¹⁶ Para fijar el umbral de pobreza es necesario ordenar los ingresos de los individuos de una población dada de menor a mayor, se calcula la media o la mediana de estos ingresos y por último se fija el umbral de pobreza en tanto por ciento, elegido de antemano, de dicha media o mediana. En nuestro caso, utilizamos la media como medida del umbral para dejar patente el grado de dispersión en la distribución de la renta en Galicia.

En nuestro caso, vamos a realizar dos análisis, considerando dos umbrales de referencia diferentes:

(a) el umbral de pobreza, z , fijado en la renta correspondiente al 60% de la renta mediana de la muestra, siguiendo la definición de la Comisión Europea

(b) el umbral de pobreza, z_s , bajo la medida más utilizada para el estudio de la pobreza severa, esto es, la fijación de este umbral en el 25% de la renta media.

A continuación se mostrarán algunos de los indicadores de pobreza habitualmente utilizados en este tipo de análisis. La mayoría de las medidas que se van a presentar sólo se pueden utilizar cuando el umbral de pobreza se fija en función de la renta ya que muchas de ellas incorporan información sobre los desfases entre el umbral y la renta de los pobres. El estudio exhaustivo de la pobreza requiere tener en cuenta los tres aspectos fundamentales del fenómeno: su incidencia, su intensidad y la desigualdad existente entre los pobres.

- En concreto, se muestran los indicadores que tienen en cuenta la incidencia y la intensidad de la pobreza, dejando el análisis de desigualdad para el siguiente apartado.

a) Tasa de pobreza (o Headcount ratio, H)

La medida o indicador de la pobreza que más se utiliza tanto en la literatura académica como en el contexto oficial es la tasa de pobreza (o headcount ratio). Es una medida de la incidencia de la pobreza que mide la proporción de población que es considerada pobre. Su expresión es la siguiente:

$$H = \frac{q}{N} \quad (1)$$

donde q representa el número de pobres en la población y N el total de la población.

- En la medición de la intensidad (o grado) de la pobreza se utilizan diversos indicadores. Los de uso más extendido son los siguientes:

b) Brecha de pobreza (o Poverty gap, BP)

La brecha de pobreza indica el déficit promedio de la población total dentro de la línea de la pobreza, teniendo en cuenta a toda la población. Así para conseguir que un pobre con ingreso x_i salga de la pobreza habría que darle la renta extra que le falta, $z - x_i$, para al menos llegar al umbral. Si se quiere acabar con la pobreza habría que contar con la renta total necesaria para todos los pobres. Por tanto, la brecha se construye acumulando los desfases de pobreza de los pobres.

$$BP = \sum_{i=1}^q (z - x_i) \quad (2)$$

donde z es el umbral de pobreza y x_i es la renta de la población pobre que ocupa la posición i una vez ordenados ascendentemente todos los individuos según su nivel de renta.

c) Brecha relativa de ingreso (o Income gap ratio, I)

Esta medida relativiza la brecha de pobreza dividiéndola por la renta mínima que obtendrían los pobres al salir de la pobreza, es decir, ($q \times z$). Evalúa el grado de pobreza sobre la línea de pobreza nominal y se corresponde con la desviación media a la misma para la gente que se encuentra por debajo de ella.

$$I = \frac{BP}{q * z} = 1 - \frac{u_q}{z} \quad (3)$$

donde BP es la brecha de la pobreza y u_q es la renta media de la población pobre.

d) Brecha relativa de pobreza (o Poverty gap ratio, HI)

Si en vez de dividir la brecha de pobreza entre la cantidad ($q \times z$), se divide entre ($n \times z$) se obtiene una medida que se puede expresar como el producto de la tasa de

pobreza por la brecha relativa de ingreso. Por tanto, este indicador incorpora información tanto de incidencia como de intensidad de la pobreza.

$$HI = \frac{BP}{N * z} = H * I \quad (4)$$

donde H es la tasa de pobreza e I es la brecha relativa de ingreso.

- A modo de introducción del posterior análisis de desigualdad, vamos a introducir una medida que refleja el grado de desigualdad de la población en situación de pobreza.

e) Índice de pobreza Foster-Greer-Thorbecke (FGT)

Este índice mide las carencias en el consumo privado, tomando como referencia la línea de pobreza individual y se pondera por α , que cuantifica el grado de desigualdad de la población en situación de pobreza, aunque al ser un valor no determinado, puede tomar distintos valores.

$$FGT = \frac{1}{N} = \sum_{i=1}^1 \left(\frac{z - renta}{z} \right)^\alpha \quad (5)$$

Por su parte las **curvas TIP** reflejan conjuntamente los tres aspectos fundamentales de la pobreza, antes comentados: la *incidencia* de la pobreza, donde el percentil en el que la curva se hace horizontal coincide con la proporción de pobres existente en la población; la *intensidad* de la pobreza, ya que la altura máxima que alcance es la suma total de las brechas (gaps) de pobreza per cápita; y la *desigualdad*, reflejada por la curvatura o grado de concavidad. La pendiente en cada punto es el gap o brecha, asociado al percentil correspondiente. En cuanto a su utilidad, permiten identificar situaciones empíricas concretas, donde es posible asegurar de forma consistente que una distribución, o muestra de población, tiene más pobreza que otra.

En el caso del estudio para Galicia, consideraremos estos indicadores de pobreza tomando como referencia la Muestra anual de Declarantes del IRPF español para el año 2011. Los resultados del análisis se recogen en la Tabla 6.

Tabla 6. Resultados del análisis en términos de pobreza

INDICADORES DE POBREZA	Pobreza ($z=0.6*\text{mediana}$)	Pobreza severa ($zs=0.25*\text{media}$)
Tasa de pobreza	0,2695446	0,454417
Brecha de pobreza	4,00e+7 €	1,77e+8 €
Brecha relativa de ingreso	0,2906134	0,4794468
Brecha relativa de pobreza	0,0783333	0,2178688
Índice de pobreza Foster-Greer-Thorbecke ($\alpha=1$)	0,0783333	0,2178688

Fuente: Elaboración propia a partir de la Muestra anual de declarantes del IEF-AEAT

Del análisis para el caso de Galicia debemos diferenciar entre la situación de pobreza (z , esto es, un umbral de pobreza del 60% de la renta mediana de Galicia) y la de pobreza extrema (zs , es decir, un umbral de pobreza del 25% de la renta media en Galicia).

En primer lugar, en cuanto a la tasa de pobreza (H) podemos observar que la proporción de población que está clasificada como pobres (H) en Galicia, de acuerdo con la definición del Consejo Europeo, es del 26,9% de la población total. En otras palabras, podríamos decir que uno de cada cuatro gallegos es pobre. Este resultado contrasta con el porcentaje de los años inmediatamente anteriores a la crisis, donde este porcentaje presentaba valores que oscilaban entre el 18% y el 20% (García Díaz, 2008). En términos de pobreza severa, este porcentaje se elevaría al 45% de la población, cifra que parece no tener sentido (ya que este porcentaje representa la proporción de la población en situación de pobreza severa y, por ello, debería ser menor al 26%). Este dato podría deberse a que en este caso estamos tomando como referencia un porcentaje de la media (en lugar de la mediana, como en el caso anterior) y, dado el elevado grado de dispersión de la muestra analizada, este valor sufre una importante distorsión. De aquí la bondad de utilizar la mediana en lugar de la media como estadístico en el que basar el umbral de pobreza gracias a las

propiedades que ésta tiene frente a la existencia de valores extremos, es decir, por la mayor robustez de la mediana (EUROSTAT, 2000).

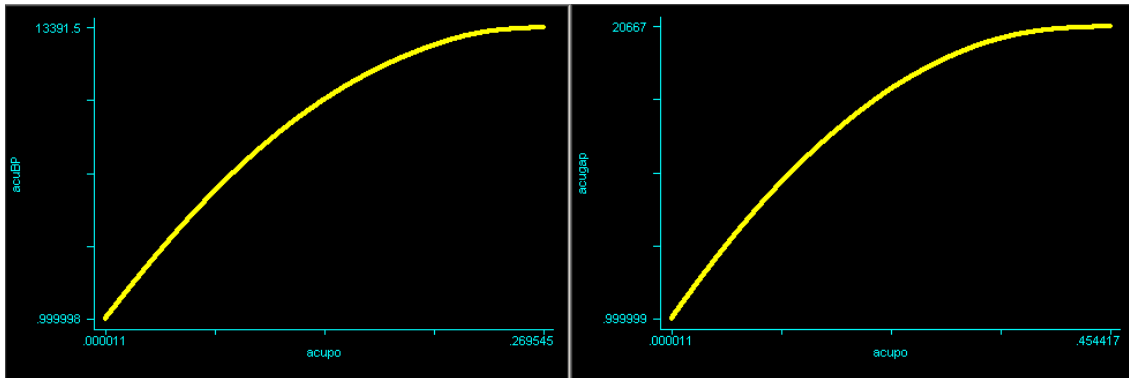
En relación con la brecha de la pobreza (BP), la renta que se necesitaría para eliminar la pobreza en Galicia asciende a 40 millones de euros. Esto es, para conseguir que toda la población considerada pobre saliera de su situación de pobreza (o al menos llegar al umbral) éstos deberían recibir, como mínimo, este montante de dinero. En el caso de la pobreza extrema, lógicamente, esta cantidad sería mucho mayor ya que la renta total necesaria para que todos los pobres alcanzasen el umbral de pobreza sería de 177 millones de euros. En términos relativos la tasa de ingreso (I) o proporción entre el diferencial de renta (renta actual y el umbral) con respecto a la renta total mínima necesaria de todo el colectivo de pobres en Galicia asciende al 29% y, en el caso de la pobreza extrema, esta proporción aumenta hasta el 47%. Este mismo cálculo, en relación en este caso con la renta total mínima necesaria para toda la población presenta porcentajes superiores, del 17% (brecha relativa de pobreza) y del 21% (brecha relativa de pobreza extrema), respectivamente. En el caso del FGT, hemos colocado un valor arbitrario a alpha ($\alpha=1$) por lo que los valores coinciden con los anteriores.

Por último, la Figura 8 representa las curvas TIP para los dos casos (pobreza y pobreza severa) analizados, las cuales permiten reflejar gráficamente la incidencia, intensidad y desigualdad de la población gallega para el año 2011.

Figura 8. Las curvas TIP de la pobreza y la pobreza severa en Galicia

Gráfico a. Curva TIP (pobreza)

Gráfico b. Curva TIP (pobreza severa)



Fuente: Elaboración propia a partir de la Muestra anual de declarantes del IEF-AEAT

En esta figura puede observarse claramente la incidencia de la pobreza puesto que tanto en el gráfico de la izquierda (pobreza) como en el de la derecha (pobreza severa) la curva se hace horizontal para los valores correspondientes a sus tasas de pobreza respectivas (esto es, 26% y 45%, respectivamente). En referencia a la intensidad de la pobreza comprobamos que es claramente mayor, lógicamente, en el caso de la pobreza extrema pues alcanza una altura máxima muy superior (gráfico b). Por último, vemos igualmente que la desigualdad, medida por el grado de concavidad de la curva, es también mayor en el caso de la estimación de la pobreza severa.

4.2. Análisis de la desigualdad de la renta en Galicia

La desigualdad es un concepto más amplio que el de pobreza pues se define en una concepción de la distribución completa que no se centra solamente en la distribución de la riqueza o de la renta. Aun así, ambas están estrechamente relacionadas. El Informe de Desarrollo Humano de 2011 demuestra que el deterioro medioambiental y las desigualdades representan una grave amenaza al progreso del desarrollo humano (PNUD, 2011).

La desigualdad se puede definir como la distancia entre los miembros de una sociedad por distribución desigual de oportunidades y recursos dentro de una sociedad homogénea. La existencia de desigualdades regionales en España es una cuestión ampliamente estudiada por la ciencia económica desde hace varias décadas. Aunque estas diferencias se han reducido, continúan existiendo, pudiendo deberse entre otros factores, a la diferente especialización sectorial de las economías regionales, las peculiaridades geográficas o naturales, las diferencias en el capital humano y social, e incluso al papel del sector público y otras instituciones políticas, económicas o sociales.

Bajo esta última premisa, el papel del Gobierno es fundamental para lograr el objetivo de una mejora en la redistribución de la renta después de impuestos, esto es, un impuesto más progresivo y equitativo que reduzca las desigualdades sociales por razón de ingresos y conduzca por ende a la mejora del bienestar de la sociedad en su conjunto. Con el propósito de analizar estas cuestiones, en esta sección vamos a realizar un análisis de la desigualdad de la renta para el caso de Galicia, utilizando al

igual que en la sección anterior la Muestra anual de declarantes del IEF para el año 2011.

El indicador más común para cuantificar los niveles de desigualdad de ingresos es el coeficiente de concentración de Gini o índice de Gini (IG), que toma valores entre 0 (cuando hay completa igualdad en la distribución de ingresos, es decir, todas las observaciones presentan un valor idéntico a la media) y 1 (en caso de completa desigualdad, es decir, sólo una observación acumula todo el valor estrictamente positivo de la distribución). Geométricamente, esta medida está relacionada con la curva de Lorenz (Lizárraga Mollinedo, 2013), que muestra el porcentaje acumulativo de ingreso que poseen los individuos u hogares, ordenados en forma ascendente de acuerdo con su nivel de ingreso.

$$IG = \left[1 - \sum_{i=1}^n (P_i + P_{i-1})(Y_i - Y_{i-1}) \right] \quad (6)$$

donde P_i es el estrato de población i ; P_{i-1} corresponde al resto de la población; Y_i es la renta del estrato de población i e Y_{i-1} corresponde a la renta acumulada¹⁷.

Así, cuánto más cerca esté a la bisectriz dicha curva, mejor estará distribuida la renta, siendo la citada bisectriz la distribución más igualitaria posible, en la que todos los ciudadanos de una población dispondrían exactamente de los mismos ingresos. De la misma forma, cuanto mayor sea el área que queda entre la bisectriz y la curva, mayor será la desigualdad existente.

El efecto redistributivo es medido mediante el índice de Reynolds-Smolensky (1997). Este índice compara el cambio en la desigualdad, medida a través del índice de Gini, que se produce por aplicación del impuesto. Por tanto, el índice de Reynolds-Smolensky se define como:

¹⁷ Aunque el índice de Gini es el más utilizado para cuantificar las desigualdades, existen otros índices que aportan diferentes matices y permiten reforzar o por el contrario debilitar los resultados obtenidos por Gini. Entre ellos destacan los índices de Theil (o de entropía generalizada) y los índices de Atkinson. (Jurado Málaga y Pérez Mayo, 2014).

$$\Pi^{RS} = 2 \int_0^1 (L_{X-T}(p) - L_X(p)) dp = IG_X - IG_{X-T} \quad (7)$$

Por consiguiente, valores del índice superiores a cero suponen un comportamiento redistributivo del impuesto, mayor cuanto mayor sea dicho valor positivo, mientras que valores por debajo de cero suponen un comportamiento del impuesto desigualador (antiredistributivo). El valor cero se identifica con el comportamiento neutral en redistribución, consecuencia de la proporcionalidad estricta del gravamen.

Por lo que respecta a la medida de progresividad global, destacamos el índice de Kakwani (1997) definido como:

$$\Pi^K = 2 \int_0^1 (L_X(p) - L_{T,X}(p)) dp = C_T - IG_X \quad (8)$$

Se trata de una medida de separación de la desigualdad en la distribución de las cuotas líquidas del impuesto, resultante al compararla con la desigualdad de la renta gravable. Por tanto, valores positivos muestran progresividad del impuesto, mientras que valores negativos indican un impuesto regresivo. El valor cero se identifica con un gravamen proporcional.

En nuestro caso, vamos a proceder al cálculo de estas medidas de desigualdad en el caso de la distribución primaria de la renta en Galicia. Los resultados se presentan en la Tabla 7.

Tabla 7. Resultados del análisis en términos de desigualdad

Estratos	Intervalos de renta	x_i	n_i	N_i	P_i	μ_i	U_i	q_i
1	0-6000	2.882,11	28457	28457	4.01067182	82016204.3	82016204.27	0.35343577
2	6.000,1-12.000	8.549,48	29937	58394	8.22993184	255945783	337961987	1.456393356
3	12.000,1-18.000	14.201,42	4498	62892	8.86387083	63877987.2	401839974.2	1.731665368
4	18.000,1-24.000	20.671,61	1492	64384	9.07415028	30842042.1	432682016.3	1.864574236
5	24.000,1-30.000	26.711,00	840	65224	9.19253818	2243724000	2676406016	11.53354546
6	30.000,1-36.000	32.801,16	511	65735	9.26455748	16761392.8	2693167409	11.60577601
7	36.000,1-42.000	38.903,31	374	66109	9.31726828	14549837.9	2707717247	11.66847622
8	42.000,1-48.000	44.903,97	244	66353	9.35165715	10956568.7	2718673816	11.71569181
9	48.000,1-54.000	50.736,63	208	66561	9.38097225	10553219	2729227035	11.76116922
10	54.000,1-60.000	58.077,04	4004	70565	9.94528788	232540468	2961767503	12.76326534
11	Más de 60.000	103.000	24293	94858	13.369094	2502179000	5463946503	23.54600722
	TOTAL		94858	709532	100		23205405710	100

Fuente: Elaboración propia a partir de la Muestra anual de declarantes del IEF-AEAT

Análisis de la desigualdad en Galicia	Año 2011
Índice de Gini antes de impuestos	0,393568274
Índice de Gini después de impuestos	0,356545981
Índice de Reynolds-Smolensky	0,03702229
Índice de Kakwani	0,1438111

Fuente: Elaboración propia a partir de la Muestra anual de declarantes del IEF-AEAT

A la vista de los datos obtenidos, puede comprobarse cómo la recaudación de impuestos permite obtener una distribución de la renta más equitativa después del pago de impuestos. Así, el valor del índice de Gini se reduce en el caso de la distribución de la renta después de impuestos, pasando de 0,39 a 0,35.

Por su parte, el índice de Reynolds-Smolensky presenta valores del índice superiores a cero por lo que se asume un comportamiento redistributivo del impuesto. En cuanto a su valor, podemos decir que se trata de un valor que no es excesivamente alto, especialmente si lo comparamos con el valor correspondiente al IRPF del año 2008 a nivel estatal (0,04) por lo que su nivel de redistribución es relativamente menor que en el impuesto anterior a la reforma del año 2011 (Onrubia et al., 2013)..

Por último, el índice de Kakwani mide la progresividad global del impuesto. Dado que se trata de un valor positivo, podemos afirmar que estamos, como cabía esperar, ante un impuesto progresivo.

5. Conclusiones

Este trabajo analiza el proceso de descentralización del IRPF español desde su implantación hasta nuestros días, destacando las principales reformas llevadas a cabo así como las distintas medidas que condujeron progresivamente a la cesión parcial de este impuesto a las CCAA. A pesar de los avances desarrollados en base a la descentralización fiscal, en la actualidad siguen existiendo diferencias regionales importantes entre las mismas, las cuales han sido observadas en este trabajo a través de tres parámetros fundamentales: población, PIB per cápita y ocupación. Estas desigualdades territoriales pueden deberse, entre otros factores, a la diferente especialización sectorial de las economías regionales, a las peculiaridades geográficas o naturales, a las diferencias en el capital humano y social e incluso al papel del sector público y otras instituciones políticas, económicas o sociales.

Asimismo, el papel que desempeñan las políticas fiscales en cuanto a su función redistributiva es muy importante para reducir estos desequilibrios económicos. Los impuestos y, en concreto, el IRPF español en cuanto a su carácter directo y personal, juega un rol fundamental en este sentido. Por esta razón, en este trabajo se persigue igualmente realizar un análisis de pobreza y desigualdad a partir de la distribución de la renta existente en el año 2011, recogida en los microdatos fiscales del IRPF proporcionados por la Muestra de Declarantes del Instituto de Estudios Fiscales (IEF) para el año 2011. La perspectiva regional planteada en el trabajo es considerada tomando como caso de estudio a la comunidad autónoma de Galicia observando hasta

qué punto el papel del sector público puede producir cambios en la distribución de la riqueza.

Los resultados del análisis de pobreza para el caso de Galicia revelan que la tasa de pobreza se ha incrementado como consecuencia de la crisis económica actual, pasando de un 19% a comienzos de siglo a un 26% en el año 2011. Para eliminar esta situación de privación monetaria (por debajo del umbral de pobreza, establecido por el Consejo Europeo en el 60% de la renta mediana de toda la población analizada), serían necesarios algo más de 40 millones de euros para cubrir el diferencial entre ricos y pobres. En términos de desigualdad, el estudio realizado revela una clara mejora en la distribución de la renta tras el pago de impuestos, medido fundamentalmente a través de la reducción en el valor del índice de Gini.

Finalmente, podemos afirmar que la medición de la calidad de vida de los ciudadanos es un objetivo deseable para conocer la situación de las personas residentes en un territorio, tanto en un momento puntual como de manera dinámica, para en caso de considerarlo oportuno, diseñar las políticas que permitan influir en la posición de algún colectivo, en especial de los menos favorecidos en el proceso de distribución de la renta.

Bibliografía

Agencia Tributaria, (2014). Manual Práctico del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y del Impuesto sobre el patrimonio del ejercicio 2014. Recuperado de http://www.agenciatributaria.es/static_files/AEAT/Contenidos_Comunes/La_Agencia_Tributaria/Informacion_institucional/Campanias/Renta/2014/Manual_Renta_2014_es_es.pdf [Consulta 7-6-2015]

Agencia Tributaria, (2011). Manual Práctico del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y del Impuesto sobre el patrimonio del ejercicio 2011. Recuperado de http://www.agenciatributaria.es/static_files/AEAT/DIT/Contenidos_Publicos/CAT/A_YUWEB/Biblioteca_Virtual/Manuales_practicos/Renta/Manual_renta_patrimonio_2011_es_es.pdf [Consulta 8-6-2015]

Álvarez, J.L. y Molero García, J.C. (2011). Federalismo fiscal y descentralización: España, un caso atípico. *Cómo reformar las Administraciones Territoriales. Libro marrón* (pp. 19-47).

Arce, Ó. et al. (2013). *La evolución del ahorro y del consumo de los hogares españoles durante la crisis*. Banco de España. Boletín económico, septiembre 2013 (p.p. 65-73).

Cebrián López, I. (2015). Nuevas y viejas formas de pobreza laboral: la consolidación del modelo de empleo precario. *Temas para el debate*, 245 (p.p. 37-39).

CES (2013) *Distribución de la renta en España: Desigualdad, cambios estructurales y ciclos*. Nº 03. Colección informes. Consejo económico y social.

Conesa, J.C. et al. (2010). La subida del Impuesto Sobre el Valor Añadido en España: Demasiado cara y demasiado pronto. (FEDEA). *Documento de trabajo* 2010-06.

De la Peña Amorós, M^a.M. (2008). Análisis de las competencias normativas que pueden ejercer las Comunidades Autónomas en relación con el IRPF, el IP, el ISD, y el ITPAJD. *Revista jurídica de la Región de Murcia*. Nº 40. ISSN 0213-4799 (pp. 77-102).

Durán, J.M. y Esteller, A. (2004). *El ejercicio de la capacidad normativa de las CCAA en los tributos cedidos: Una primera evaluación a través de los tipos impositivos efectivos en el IRPF*. (Instituto de Estudios Fiscales. Papel de trabajo Nº 20/04) (pp. 23-43).

EUROSTAT (2000): European Social Statistics. Income, Poverty and Social Exclusion. Luxemburgo: Eurostat.

Feal Pérez, A.M. (2013). Unha visión rexional da pobreza en España no marco da crise económica actual. *Revista Galega de Economía*. Vol. 22. Nº. Extraordinario (septiembre 2013). ISSN 1132-2799, (pp. 135-166)

García Díaz, M.A. (2008). *Mejora de la estimación del umbral de pobreza relativa de los ciudadanos españoles, con especial atención al colectivo de jubilados y pensionistas*. Madrid: Ministerio de Trabajo e Inmigración.

Gómez De la Torre del Arco, M. (2010). Las etapas en la financiación autonómica. Un nuevo sistema de financiación. *Armarío Jurídico y Económico Escorialense, XLIII* / ISSN: 1133-3677, (pp. 331-354).

Gómez de la Torre Del Arco, M. y López López, M^a T. (2013). El IRPF en España: aspectos y evolución de la tributación familiar. *Anuario Jurídico y Económico Escorialense, XLVI* (2013) / ISSN: 1133-3677 (pp. 363-398).

Gómez-Pomar, J. (2010). La descentralización de competencias en las CCAA en España. Un análisis de los fundamentos económicos. *Por un estado autonómico racional y viable*. FAES (pp. 5-49).

Hernández de Cos, P. y López Rodríguez, D. (2014). *Estructura impositiva y capacidad recaudatoria en España: un análisis comparado con la UE*. (Banco de España. Documento Ocasional N.º 1406.)

Instituto Nacional de Estadística (INE). 26 de octubre de 2007. Encuesta de Población Activa (EPA). Tercer trimestre de 2007. *Notas de prensa*. Recuperado de <http://www.ine.es/daco/daco42/daco4211/epa0307.pdf> [Consulta 12-6-2015]

Instituto Nacional de Estadística (INE). 22 de mayo de 2014. Análisis de la evolución reciente de la población activa en España (Primer trimestre de 2011 a primer trimestre de 2014). *Notas de prensa*. Recuperado de http://www.ine.es/inebaseDYN/epa30308/docs/evolucion_epa.pdf [Consulta 12-6-2015]

Instituto Nacional de Estadística (INE). 23 de octubre de 2014. Encuesta de Población Activa (EPA). Tercer trimestre de 2014. *Notas de prensa*. Recuperado de <http://www.ine.es/daco/daco42/daco4211/epa0314.pdf> [Consulta 12-6-2015]

Jurado Málaga, A. y Pérez Mayo, J. (2014). Disparidades entre las comunidades autónomas españolas en el período 2007-2012. VII Informe sobre exclusión y desarrollo social en España. (FOESA). *Documento de trabajo 2.9*.

Lago Peñas, S. y Martínez-Vázquez, J. (2010). La descentralización tributaria en las Comunidades Autónomas de régimen común: un proceso inacabado. *Hacienda Pública Española/ Revista de Economía Pública 192-(1/2010)*, (pp. 129-151).

Lizárraga Mollinedo, C. (2013). El Índice de Gini: la desigualdad a la palestra. *eXtoikos*. ISSN-e 2173-2035, Nº. 10 (pp. 67-70).

Onrubia Fernández, J. et al. (2007). Progresividad y redistribución a través del IRPF español: un análisis de bienestar social para el periodo 1982-1998. *Hacienda Pública Española / Revista de Economía Pública, 183-(4/2007)*, (pp. 81-124).

Ortega, E. y Peñalosa, J. (2012). *Claves de la crisis económica española y retos para crecer en la UEM*. (Banco de España. Documento Ocasional N.º 1201).

Pérez López et al. (2014). *La muestra de IRPF de 2011: Descripción general y principales magnitudes*. Documentos de trabajo del Instituto de Estudios Fiscales. N.º 17/2014.

PNUD (2011). *Informe sobre Desarrollo Humano 2011. Sostenibilidad y equidad: Un mejor futuro para todos*. Programas de las Naciones Unidas para el Desarrollo

Puente, S. y Regil, A. (2011). *La evolución del empleo y del paro en 2010, según la encuesta de población activa*. Banco de España. Boletín económico, febrero 2011 (pp. 33-41).

Recio, A. (2009). La evolución del mundo del trabajo en la crisis. *Revista Papeles de relaciones ecosociales y cambio global, Nº 108* (pp. 89-97).

Ruiz-Huerta Carbonell, J. y García Díaz, M.Á. (2012). El endeudamiento de las Comunidades Autónomas: Límites y problemas en el contexto de la crisis económica.

Revista del Registro de Economistas y Asesores Fiscales (REAF), núm 15, abril 2012 (pp. 124-163).

Sánchez Pastor, P. (2013). *Evolución reciente de la población en España y proyecciones a corto y largo plazo*. Banco de España. Boletín económico, enero 2013 (pp. 71-79).

España. Ley 35/2006, de 28 de noviembre, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y de modificación parcial de las leyes de los Impuestos sobre Sociedades, sobre la Renta de no Residentes y sobre el Patrimonio. *Boletín Oficial del Estado*, 29 de noviembre de 2006, núm. 285, p. 41734 – 41810.

Agencia Tributaria

http://www.agenciatributaria.es/AEAT.internet/Inicio_es_ES/La_Agencia_Tributaria/Normativa/Normativa_tributaria_y_aduanera/Impuestos/Impuestos.shtml . [Consulta 3-7-2015]

Anexo. Escala general y autonómicas en el IRPF en 2011

	Base liquidable hasta euros	Cuota íntegra euros	Resto base liquidable Hasta euros	Tipo aplicable (%)		Base liquidable hasta euros	Cuota íntegra euros	Resto base liquidable Hasta euros	Tipo aplicable (%)
General 2011	0,00	0,00	17.707,20	12,00	Cataluña	0,00	0,00	17.707,20	12,00
	17.707,20	2.124,86	15.300,00	14,00		17.707,20	2.124,86	15.300,00	14,00
	33.007,20	4.266,86	20.400,00	18,50		33.007,20	4.266,86	20.400,00	18,50
	53.407,20	8.040,86	66.593,00	21,50		53.407,20	8.040,86	66.593,00	21,50
	120.000,20	22.358,36	55.000,00	22,50		120.000,20	22.358,36	55.000,00	23,50
	175.000,20	34.733,36	En adelante	23,50		175.000,20	35.283,36	En adelante	25,50
Andalucía	0,0	0,0	17.707,20	12,00	Extremadura	0,0	0,0	17.707,20	12,00
	17.707,20	2.124,86	15.300,00	14,00		17.707,20	2.124,86	15.300,00	14,00
	33.007,20	4.266,86	20.400,00	18,50		33.007,20	4.266,86	20.400,00	18,50
	53.407,20	8.040,86	26.592,80	21,5		53.407,20	8.040,86	7.300,00	21,50
	80.000,00	13.758,31	20.000,00	22,50		60.707,20	9.610,36	19.300,00	22,00
	100.000,00	18.258,31	20.000,00	23,50		80.007,20	13.856,36	19.400,00	22,50
	120.000,00	22.958,31	En adelante	24,5		99.407,20	18.221,36	20.600,00	23,50
						120.007,20	23.062,36	En adelante	24,50
Aragón	0,0	0,0	17.707,20	12,00	Galicia	0,0	0,0	17.707,20	12,00
	17.707,20	2.124,86	15.300,00	14,00		17.707,20	2.124,86	15.300,00	14,00
	33.007,20	4.266,86	20.400,00	18,50		33.007,20	4.266,86	20.400,00	18,50
	53.407,20	8.040,86	En adelante	21,50		53.407,20	8.040,86	En adelante	21,50
Principado de Asturias	0,0	0,0	17.707,20	12,00	Madrid	0,0	0,00	17.707,20	11,60
	17.707,20	2.124,86	15.300,00	14,00		17.707,20	2.054,04	15.300,00	13,70
	33.007,20	4.266,86	20.400,00	18,50		33.007,20	4.150,14	20.400,00	18,30
	53.407,20	8.040,86	36.592,80	21,50		53.407,20	7.883,34	En adelante	21,40
	90.000,00	15.908,32	85.000,00	24,00	R. de Murcia	0,0	0,0	17.707,20	12,00
	175.000,00	36.308,32	En adelante	25,00		17.707,20	2.124,86	15.300,00	14,00
Illes Balears	0,0	0,0	17.707,20	12,00		33.007,20	4.266,86	20.400,00	18,50
	17.707,20	2.124,86	15.300,00	14,00		53.407,20	8.040,86	66.593,00	21,50
	33.007,20	4.266,86	20.400,00	18,50		120.000,20	22.358,36	55.000,00	22,50
	53.407,20	8.040,86	En adelante	21,50		175.000,20	34.733,36	En adelante	23,50
Canarias	0,0	0,0	17.707,20	12,00	La Rioja	0,0	0,0	17.707,20	11,60
	17.707,20	2.124,86	15.300,00	14,00		17.707,20	2.054,04	15.300,00	13,70
	33.007,20	4.266,86	20.400,00	18,50		33.007,20	4.150,14	20.400,00	18,30
	53.407,20	8.040,86	En adelante	21,50		53.407,20	7.883,34	En adelante	21,40
Valencia	0,0	0,0	17707,2	11,9	Cantabria	0,00	0,00	17.707,20	12,00
	17.707,20	2.107,16	15.300,00	13,92		17.707,20	2.124,86	15.300,00	14,00
	33007,2	4236,9	20400,0	18,5		33.007,20	4.266,86	20.400,00	18,50
	53.407,20	8.000,72	En adelante	21,48		53.407,20	8.040,86	14.300,00	21,50
Castilla la Mancha	0,0	0,0	17.707,20	12,00		67.707,20	11.115,36	12.300,00	22,00
	17.707,20	2.124,86	15.300,00	14,00		80.007,20	13.821,36	19.400,00	22,50
	33.007,20	4.266,86	20.400,00	18,50		99.407,20	18.186,36	20.600,00	23,50
	53.407,20	8.040,86	En adelante	21,50		120.007,20	23.027,36	En adelante	24,50
Castilla y León	0,00	0,00	17.707,20	12,00	Ceuta y Melilla	0,0	0,0	17.707,20	12,00
	17.707,20	2.124,86	15.300,00	14,00		17.707,20	2.124,86	15.300,00	14,00
	33.007,20	4.266,86	20.400,00	18,50		33.007,20	4.266,86	20.400,00	18,50
	53.407,20	8.040,86	En adelante	21,50		53.407,20	8.040,86	En adelante	21,50

Fuente: Elaboración propia a partir del Manual Práctico del IRPF y del Impuesto sobre el patrimonio del ejercicio 2011