

Los principales elementos del Nuevo IRPF: Una valoración a partir de ESPASIM.

Horacio Levy y Magda Mercader-Prats
Universitat Autònoma de Barcelona, Bellaterra

Dirección: Horacio Levy, Departamento d'Economia Aplicada, Universitat Autònoma de Barcelona, Bellaterra.
Magda Mercader Prats, Departamento d'Economia Aplicada, Universitat Autònoma de Barcelona, Bellaterra

Resumen:

En este trabajo analizamos el impacto de los principales elementos del Nuevo Impuesto sobre la Renta en los principios de eficiencia, equidad, simplicidad y generalidad fiscal. Con este propósito, utilizamos ESPASIM, el sistema de impuestos y subsidios para España que emplea micro datos procedentes de la Encuesta de Presupuestos Familiares. Sobre la base del impuesto sobre la renta anterior (IRPF 1998), se analiza cómo la introducción de la nueva figura impositiva afecta a la recaudación, número de contribuyentes y de declarantes, los tipos marginales efectivos de imposición y el impacto en la población como por grupos de hogares. Las estimaciones que se presentan muestran que el Nuevo impuesto reduce la presión fiscal media por IRPF que va acompañada de una reducción del tipo marginal efectivo medio de 2,1 puntos porcentuales que en términos recaudatorios suponen la introducción del mínimo vital personal y familiar, las nuevas figuras impositivas y los rendimientos del trabajo por cuenta ajena, no contribuyen a reducir la desigualdad relativa, beneficiando a los hogares de medios y altos de la escala de renta. La reforma no beneficia tampoco ni a los hogares con cargas familiares ni a los hogares por cuenta ajena, que experimentan (ambos colectivos) una reducción impositiva muy similar a la del conjunto de hogares relativamente más pobres -personas solas y hogares monoparentales- los que menos ganan con la reforma (2,1 millones) asociada al nuevo impuesto, va acompañada de más complejidad legislativa y de un coste adicional impositivo.

1. Introducción
2. La estructura del IRPF español

3. Los Principales Elementos del Nuevo IRPF
4. La Micro-Simulación
 - 4.1. ESPASIM
 - 4.2. El tratamiento de datos
5. Resultados
 - 5.1. La recaudación y el número de contribuyentes
 - 5.2. Ganadores y perdedores
 - 5.3. La desigualdad relativa
 - 5.4. El impacto por tipos de hogar
 - 5.5. La reforma y la eficiencia
 - 5.6. La simplicidad y la generalidad del Nuevo IRPF
6. Conclusión

1 Introducción

Las Cortes Generales aprobaron a finales de 1998 la reforma del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF) en virtud de la exposición de motivos de la nueva Ley¹, tres principios fundamentan la reforma del impuesto: *eficiencia*, *equidad*, *simplicidad*, esto es, mejorar, en términos de distribución de la renta, el reparto del impuesto, y beneficiar a las familias con mayores cargas familiares; y *simplicidad*, pues la estructura del IRPF es excesivamente compleja, difícil de entender y propicia para el fraude fiscal.

La anterior estructura del impuesto era criticada por el “exceso de gravamen” que comportaba sobre los contribuyentes con rentas más altas. Durante las dos últimas décadas, se habían producido aumentos de la presión tributaria en los niveles medios y altos de la escala de renta, derivados fundamentalmente de la falta de adaptación del gravamen a la evolución de los precios²³. En esta misma línea, la evolución de los tipos máximos y acompañó suficientemente el movimiento de los mismos en el conjunto de países de la Unión Europea. En España eran superiores a los de la media de los 15 países miembros (56 versus 47,3 por ciento respectivamente) y los mínimos españoles superaban ligeramente a los de la media comunitaria (20 por ciento en España y 18,1 en la media). La inflación y de los altos tipos marginales de imposición se cree provoca importantes distorsiones económicas. Además, la consecuente reducción del espíritu emprendedor, alteraría la asignación de recursos, la producción y el estancamiento del crecimiento de la economía y del empleo.

En términos de equidad, la mayor deficiencia del IRPF correspondía al trato desigual de los diferentes tipos de las rentas salariales. Según datos de la Comisión para Evaluación del Fraude, en 1986 el nivel de cum

¹ Ley 40/1998, de 9 de diciembre, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y otras Normas Tributarias, disponible en el BOE núm.

² En términos de PIB, la imposición personal sobre la renta pasó de ser menos del 5 por ciento en 1980 a 8.4 por ciento en 1993. Para una descripción ver Zubiri et al (1993).

³ Un ejemplo de este fenómeno es ofrecido por Antón (1998). Según este autor, en términos reales, las rentas que en 1998 tributan al tipo del 50 por ciento. Véase también Zubiri (1990), páginas 52 a 54.

⁴ Véase González-Páramo (1997).

trabajo era de 71,2 por ciento, mientras que en los demás rendimientos el nivel de cumplimiento era de 3, reflejada en la participación de las rentas sobre la base liquidable, ya que, según los datos de la Agencia 1995, cuatro de cada cinco pesetas correspondían a rendimientos del trabajo. Igualmente, con el anterior como claramente insuficientes.

En conjunción con el fraude, la complejidad de la legislación del Impuesto sobre la Renta es una de las causas de rechazo de la ciudadanía respecto al IRPF. La legislación del impuesto es vista como excesivamente extensa, inaccesible y ambiguo que dificultaba su comprensión para la mayoría de los contribuyentes⁵. Según los datos del Impuesto sobre la Renta hacia que el número de declaraciones fuese excesivo, un hecho que dificultaba las declaraciones.

En este contexto la reforma del Impuesto sobre la Renta se fundamenta en cuatro cambios principales. Como más eficiente, se pretende reducir la presión fiscal a través de una disminución de los tipos marginales de un mínimo exento a través de la introducción de un *mínimo vital personal*. La protección de la familia a través de deducciones familiares de base (*mínimo familiar*), más generosas que las anteriores deducciones de cuota. La penalización de las rentas salariales, ya que en el Nuevo IRPF la deducción de cuota por rendimientos de una deducción de base también más generosa. Finalmente, respecto a la simplificación del sistema, la reducción del número de declaraciones. En este sentido, se amplía sustancialmente el tramo de rendimientos *obligación de declarar*, que prácticamente se triplica mientras que se reestructura el sistema de las *retenciones* de forma que el importe de las mismas se aproxime al que resulta del cálculo del impuesto en la declaración.

¿Cuál es el impacto de todos estos cambios? ¿Contribuye realmente esta reforma a que el IRPF sea más eficiente? La complejidad del actual IRPF dar una respuesta a estas preguntas no es una tarea sencilla. El objetivo de este estudio es analizar el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, e identificar cómo y en qué medida los principales principios de eficiencia, equidad, simplicidad y generalidad fiscal. Para ello se utiliza ESPASIM, un sistema de simulación de subsidios para España, desarrollado en el Departament d'Economia Aplicada de la Universitat Autònoma de Barcelona (H.Levy (1999)). Una de las grandes contribuciones de ESPASIM es que utiliza una muestra representativa

⁵ Véase Castillo López (1994).

⁶ Según el estudio de Alvira Martín y García y López (1998), 82 por ciento de los españoles creen que el impuesto es difícil de entender, y que el número de declaraciones es excesivo.

Encuesta de Presupuestos Familiares (EPF) para comparar la estructura del IRPF de 1998 con la de 2011. Los resultados representados representan solamente el impacto de la reforma sobre algunos contribuyentes tipo, sin que toman en cuenta los efectos sobre los contribuyentes individuales del conjunto de la población Española. Además, ESPASIM permite integrar el debate de la reforma impositiva y de subsidios. Se trata, sin embargo, de un modelo estático en el sentido de que no incorpora los efectos de los agentes frente a la reforma; por lo tanto, no proporciona el impacto global de la reforma sino que se trata de una predicción de los efectos a corto plazo.

Tras esta introducción, este trabajo se divide en cinco secciones. En la primera se incluye una descripción de la reforma. En la segunda se dedica a exponer de forma breve los principales elementos del Nuevo IRPF, discutidos con los autores. En la tercera se describe el modelo de micro-simulación de impuestos y subsidios utilizado, ESPASIM, así como algunos detalles del tratamiento de la fuente de datos utilizada. La cuarta sección está dedicada a la presentación y análisis de los resultados. Finalmente, en la última sección se presentan, a modo de conclusión, algunas consideraciones finales.

1 La estructura del IRPF español

La Figura 1 presenta una descripción simplificada del funcionamiento del impuesto sobre la renta en España. El IRPF, grava las principales fuentes de ingresos individuales a medida que estas se generan a lo largo del año. En el momento impositivo, se realiza la declaración del impuesto, que tiene por objetivo ajustar los pagos en concepto de retenciones con el IRPF vigente. Sólo están obligadas a declarar, las unidades contribuyentes que cumplen la condición de *contribuyente* es el individuo o la unidad familiar, ya que los individuos que viven en hogares que forman parte de una *tributación conjunta*⁷. Cuando la unidad contribuyente está obligada a declarar, se le aplica el IRPF (esquema de *rentas gravables* ajustada según las *deducciones de base*, se le aplica la *escala de gravamen* y, al resultado se le resta la deuda tributaria dando lugar a la deuda tributaria, que no puede ser nunca negativa. Cuando la unidad contribuyente no está obligada a declarar, se le aplica el IRPF por retenciones, haciendo lugar a la deuda tributaria cuando los pagos por retenciones superen a los del cálculo del impuesto. En caso contrario, corresponderá al pago por retenciones. Desde un punto de vista administrativo, si el contribuyente declara, se le aplicará la diferencia entre la deuda tributaria y la cantidad retenida.

⁷ La unidad familiar la forman cónyuges casados con o sin hijos menores; o padres o madres solteras que cohabitan con hijos menores de edad.

¿Cuál es pues la función impositiva efectiva individual? Sea R_i el pago en concepto de retenciones a cu IRPF si declara individualmente y $T_{f(i)}$ el pago individualizado por IRPF si la familia de i declara conjun impositivo. Al sólo poder declarar conjuntamente los individuos que forman parte de una *familia*, $T_{f(i)}$ pue

$$T_{f(i)} = \begin{cases} (1/\# f(i)) T_{f(i)}^c & \text{si forma parte de una unidad familiar} \\ T_i & \text{en caso contrario} \end{cases}$$

dónde $\#f(i)$ es el número de miembros y $T_{f(i)}^c$ la tributación conjunta, de la unidad familiar de i .

Bajo el supuesto que los individuos que integran la unidad familiar optarán por la tributación (individual deuda tributaria efectiva del individuo i , i , puede resumirse entonces de la forma siguiente⁸:

$$\tau_i = \begin{cases} T_i^u & \text{si } i \text{ está obligado a declarar} \\ \min [T_i^u, R_i^u] & \text{en caso contrario} \end{cases}$$

dónde T_i^u y R_i^u son respectivamente

$$T_i^u = \begin{cases} T_i & T_j \prec T_i^c \\ (1/\# f(i)) T_{f(i)}^c & \text{en caso contrario} \end{cases}$$

y

⁸ En la formulación que sigue se ignora el desfase temporal existente entre el pago de las retenciones y la declaración y liquidación del impue

$$R_i = \begin{matrix} R_i & T_j < T_i^c \\ (1/\# f(i)) & R_j \text{ en caso contrario} \end{matrix}$$

Como queda reflejado en este conjunto de ecuaciones, la actual estructura del IRPF no es simple. Uno de los elementos del sistema (en términos de nº de operaciones aritméticas) es la convivencia de dos esquemas tributarios, el sistema de retenciones y la condición de obligación a declarar es otro elemento que contribuye a la complejidad. En el sistema conviven dos funciones impositivas: La que corresponde a los declarantes del impuesto, T^u , y la que corresponde a los que no declaran, T^c . La forma que tomen estas dos funciones, junto con la condición de obligación a declarar, el impuesto otorga estos dos colectivos de contribuyentes.

3 Los Principales Elementos del Nuevo IRPF⁹¹⁰

El Cuadro 1 presenta los principales cambios que la reforma ha realizado sobre la estructura del impuesto. Los cambios más importantes del nuevo IRPF son la escala de gravamen, las deducciones (de base y cuota), la condición de obligación a declarar y las retenciones.

La introducción del mínimo vital

Una de las grandes novedades del nuevo Impuesto sobre la Renta es la inclusión del mínimo personal que permite la diferenciación entre lo que se podría denominar “renta vital mínima”, esto es, la renta indispensable para el sustento de la familia, la cual estaría libre de tributación; y la “renta discrecional” (la renta restante) la cual es objeto de tributación. El valor de esta renta tiene un valor fijo de 550.000 pesetas, sin embargo, si el contribuyente tiene más de 65 años éste se considera contribuyente tributa de forma conjunta, la deducción se denomina mínimo conjunto y dependerá del tipo de contribuyente.

⁹ Este estudio centra su atención sobre las figuras del impuesto sobre la renta que son más relevantes para la mayor parte de la población. Al igual que el tratamiento de los diversos tipos de rendimientos del capital mobiliario (por ejemplo, participación en fondos, operaciones de capitalización) y los rendimientos de actividades económicas (estimación directa y objetiva) – superan el marco de este estudio.

¹⁰ Los valores monetarios citados durante esta sección serán expresados en términos nominales, tal como están descritos en la legislación. Si se expresaran en términos reales, esta como en las demás secciones de este trabajo, han sido realizados utilizando valores reales (pesetas constantes de 1998).

formada por una “familia tradicional” – una pareja con o sin hijos –el “mínimo conjunto” es de 1.100.000 pesetas por una familia monoparental – un padre o una madre con hijos menores de edad – el mínimo conjunto es

Reducción del número de tramos y de los tipos marginales máximo y mínimo

La escala de gravamen es otro de los elementos que más ha cambiado con la reforma del IRPF. Una supresión de la escala específica para la tributación conjunta. Con el Nuevo IRPF, ambas formas de declaración número de tramos se reduce de 9 a 6. Los tipos marginales de imposición también disminuyen, ya que el tipo mínimo del 20 al 18 por ciento. Además, a diferencia del impuesto anterior, la nueva escala no posee un nuevo impuesto esta función la ejerce el mínimo personal en el caso de la tributación individual, y es conjunta.

¿Cómo se comparan los tipos impositivos de la Nueva escala con los de la anterior? Las diferencias en la tributación conjunta hacen que, en el Nuevo IRPF, la carga fiscal resultante de la escala de gravamen sobre la tributación conjunta sean distintas. Además, el valor del mínimo conjunto depende del tipo de unidad familiar. La carga fiscal que se deriva de la escala de gravamen conjunta varía de acuerdo con el tipo de unidad familiar. “escalas de gravamen efectivas” tanto individual como conjuntas para el IRPF de 1998 y del Nuevo IRPF. Como puede verse que, la ampliación del tramo de renta exento de tributación de 467.000 a 550.000 pesetas (530.000 pesetas marginal mínimo de 20 a 18 por ciento, comportan una reducción del tipo marginal de imposición en la que la reducción es muy superior para los niveles más altos de renta – superiores a 8,5 millones de pesetas –. En donde se observa que aunque el ahorro impositivo con la nueva escala de gravamen es positivo desde rentas superiores a 8,5 millones de pesetas anuales), dicho ahorro es significativamente superior para los tramos más altos. Por lo que se puede ver en la parte (b) del Gráfico 2, la nueva escala de gravamen supone para las unidades familiares un ahorro impositivo similar al expuesto para la tributación individual. Sin embargo, la situación para las unidades familiares es diferente. Aunque los tipos marginales por tramos sean idénticos a aplicados a la familia tradicional, la tributación para estas familias adelanta el efecto de la progresividad y, por tanto, impone una carga fiscal superior. La parte (b) del Gráfico 2 demuestra que la carga fiscal de estas familias, para los tramos medios y bajos de renta, s

¹¹ Si el padre o la madre es mayor de 65 años el mínimo conjunto pasa a ser de 1.000.000 pesetas, mientras que si uno de los hijos es menor de 6 años el mínimo conjunto es de 1.000.000 pesetas, en función del grado de minusvalía.

Sustitución o eliminación de algunas deducciones de cuota por deducciones de base

El sistema de deducciones del Nuevo IRPF difiere significativamente del que existía anteriormente. Como mayor parte de las deducciones de cuota son eliminadas o sustituidas por deducciones de base. De esta forma se eliminan las deducciones de cuota por gastos de enfermedad, por alquiler de vivienda, por custodia de hijos y por seguros de vida.

Siguiendo la lógica del mínimo vital personal, con el nuevo impuesto las deducciones familiares de cuota asigna una deducción fija por cada hijo menor de 25 años de 200.000 ptas. (300.000 a partir del tercer hijo) y de 25.000 para aquellos entre los 3 y los 16 años. Además se concede una deducción de cuota por el fallecimiento de un ascendiente mayor de 65 años. En el caso de la tributación individual, el importe del mínimo exento familiar en la misma línea, la reforma también sustituye la deducción de cuota por rendimientos del trabajo por una deducción de cuota de 500.000 pesetas, dependiendo del nivel de renta.

Además, la reforma elimina algunas reducciones específicas sobre determinados rendimientos y sobre el valor de la propiedad de la vivienda habitual. Una de las reducciones eliminadas correspondía a los rendimientos “otros gastos”. Ésta equivalía al 5 por ciento de dichos rendimientos y tenía un límite máximo de 250.000 pesetas. También acaba con la reducción general de 29.000 sobre los rendimientos del capital mobiliario. Finalmente se eliminan las reducciones por plusvalías estimadas por la propiedad de la vivienda habitual, también se eliminan las reducciones por intereses por préstamos invertidos en la adquisición o rehabilitación de la vivienda. Con el Nuevo IRPF se introduce una nueva deducción de cuota por inversión en vivienda habitual.

La obligación de declarar y las retenciones a cuenta

Una de las novedades más destacadas de la reforma del impuesto sobre la renta es el nuevo funcionamiento del sistema de retenciones sobre las rentas del trabajo, que pretende reducir el número de declaraciones, y simplificar el sistema.

Hasta 1998, el sistema de retenciones actuaba sobre cuatro tipos de rentas: rendimientos del trabajo, rendimientos del capital mobiliario y premios en metálico. Los tres últimos tipos de rentas tenían un tipo de retención del 10%.

¹² Con el sistema de retenciones se recauda un 108% del IRPF total. Más de un 85% de las retenciones corresponden a las aplicadas a las rentas del trabajo.

¹³ Véase el Cuadro 1.

del trabajo retenían a través de una tabla de tipos que variaban de forma creciente con el nivel de renta sobre el número de hijos. El nivel de ingresos salariales exento de retención dependía del número de hijos: 2.246.500 pesetas para los que tenían 6 o más hijos.

Por otro lado, la condición de obligación de declarar el IRPF actuaba de forma complementaria: contribuyentes cuyos niveles de renta eran muy bajos – renta bruta del trabajo inferior a 1.200.000 conjuntamente o si correspondían a pensiones) y renta bruta del capital mobiliario menor a 250.000. Como excepciones, en el sistema de 1998 *los individuos no obligados a declarar no se les aplicaba ningún tipo de renta* que separaba los declarantes de los no declarantes cumplía un papel equivalente al de un límite de “renta exenta”.

Con el Nuevo IRPF además de intentar simplificar la legislación, la reforma tiene como objetivo reducir los costes “*en términos de horas empleadas, obtención y conservación de documentos y recursos humanos*” para los contribuyentes, esta medida reduciría el trabajo administrativo que realiza la Agencia Tributaria y permitiría destinar recursos para las tareas de control y fiscalización.

Con este objetivo, se han modificado tanto la condición de obligación a declarar como el sistema de retenciones. Con el Nuevo IRPF ha intentado equiparar la estructura del sistema de retenciones (individuales) sobre los contribuyentes con la estructura del sistema impositivo, sobre los contribuyentes.

$R_{i,w} = T^u_i$,

incrementando, al mismo tiempo, el umbral de rentas del trabajo que separa a los declarantes de los no declarantes, y las retenciones de asalariados y perceptores de subsidios y pensiones para evitar el trámite de la declaración a la Agencia Tributaria.

Sin embargo, dada la misma naturaleza del sistema de retenciones y la complejidad del actual IRPF, el sistema de retenciones a la función impositiva no pueda ser más que aproximado. No debe olvidarse que las retenciones de *previsiones* anuales de ingresos, que pueden acabar difiriendo notablemente de los ingresos que se declaran, que las *previsiones* de ingresos se cumplieran, el elevado grado de complejidad del IRPF imposibilita un sistema de retenciones que sea más que aproximado.

¹⁴ Podrían pagar retenciones y estar exentos de declarar, aquellos individuos con rendimiento del trabajo inferior al límite de la obligación de declarar.

¹⁵ Fuentes Quintana (1990), página 524.

ajustar las dos funciones haría falta saber, por ejemplo, si el trabajador declarará individual o conjuntamente de la unidad familiar), si ha realizado pagos por compra de vivienda habitual o aportaciones a planes de pensiones. Siendo esta información sobre el trabajador conocida, ponerla al alcance de la empresa supondría una violación de la ley.

El intento de ajustar el actual sistema de retenciones/condición de obligación a declarar al IRPF existe el riesgo de complicar el sistema de retenciones y la condición de obligación a declarar. El sistema de retenciones incorpora rendimientos del trabajo y familiares, la escala de gravamen, etc. (Véase Cuadro 1). La condición de obligación a declarar se hace también más compleja. Según la legislación del nuevo impuesto, están exentos de prestar la declaración los contribuyentes que tengan rendimientos del trabajo hasta 3.500.000 pesetas, rendimientos del capital y ganancias patrimoniales que no obtengan rendimientos por actividades económicas o por arrendamiento de inmuebles, y que no tengan vivienda habitual o por aportaciones a planes de pensión.

El Nuevo IRPF utiliza además el sistema de retenciones como instrumento impositivo propiamente dicho. Por ejemplo, se incluye en la función de retenciones de una deducción por desempleo de 200.000 para los contribuyentes que reciben prestaciones o subsidios por desempleo. En la misma función, las deducciones de base por hijo del mínimo familiar se reducen a la mitad. En la función impositiva propiamente dicha, se suprime la deducción por ascendientes y se establece una deducción complementaria de 100.000 para los contribuyentes que no tengan hijos. La reducción de las deducciones por hijo subyace el supuesto de que el contribuyente tiene un cónyuge que no declara, por lo tanto, también se beneficia de dichas deducciones.

En resumen, mientras que con el sistema anterior de retenciones y de obligación a declarar, la *no contribución* (no pagar IRPF), bajo el Nuevo Impuesto sobre la Renta se abre una clara “brecha” entre quienes contribuyen y quienes no. Una parcela significativa de la población pasa a ser contribuyente, a través del sistema de obligación a declarar. Ello reduce efectivamente el número de declarantes, pero ¿a costa de qué? Que duda cabe que una buena parte de los costes de gestión del Nuevo impuesto a las empresas y, quizás más preocupante, abre una brecha entre los que declaran, y pagan en función de la función impositiva, y los que no lo hacen, y pagan de acuerdo con el sistema anterior.

4 La microsimulación

Tradicionalmente, la mayoría de los estudios sobre el posible impacto de una reforma del sistema impositivo se ha hecho a través del análisis de los efectos sobre “familias tipo”, es decir, casos hipotéticos que suelen ser una parte significativa de la población. Este es el caso, por ejemplo, del típico análisis sobre los efectos de una reforma formada por una pareja y dos hijos. Entretanto, King (1988) ha demostrado que, dada la gran variabilidad de los miembros del hogar – la situación laboral, la propiedad de la vivienda, el *status* profesional, las circunstancias – estas “familias tipo” es bastante menor de lo que se suele imaginar.

Desde los años ochenta se desarrolla una técnica alternativa para el análisis de las reformas impositivas que supera estas importantes limitaciones: los modelos de microsimulación de impuestos y subsidios (*tax-benefit* models) creadas a partir de muestras representativas de la población que se desea analizar, estos modelos permiten capturar la diversidad que se encuentra en el mundo real.

Grosso modo, un modelo de microsimulación es un programa informático (*software*) que “transcribe” los datos socioeconómicos en un conjunto de parámetros, que son utilizados para calcular aritméticamente la nueva renta disponible de los individuos de una determinada base de micro-datos. Como esta información es calculada individualmente, estos modelos permiten medir con elevada fiabilidad los efectos de la política sobre la distribución de la renta, la reducción de la desigualdad entre diferentes grupos de hogares o individuos, así como los incentivos al trabajo o al ahorro, que pueden medirse.

En España el empleo de la microsimulación en el análisis de la política tributaria y redistributiva es relativamente desconocido que merece ser explorado.

4.1. ESPASIM

ESPASIM es un modelo de microsimulación de impuestos y subsidios, desarrollado en el Departamento de Economía de la Universidad Autònoma de Barcelona, que funciona en ordenadores personales con sistema operativo Windows 95 o superior. Es un programa de usuario, con un conocimiento mínimo de informática, modelar y simular diferentes elementos de la política tributaria en España.

¹⁶ En el ámbito europeo varios países han desarrollado este tipo de modelos, entre otros destacan el TAXMOD, el POLIMOD y el IFS modelo. Detalles sobre los modelos de microsimulación están disponibles, entre otros, en Atkinson and Sutherland (1988), King (1988), Bourguignon (1991).

El programa permite simular diferentes impuestos o subsidios sociales a través de un procedimiento sencillo. El funcionamiento Espasim puede dividirse en cuatro etapas de ejecución. En la primera el usuario puede crear un modelo a través de un “Editor de Reformas”: un conjunto de ventanas que presentan los parámetros que componen el modelo. La segunda etapa consiste en la elección de una base de datos sobre la cual se realiza la microsimulación. En la tercera se eligen los parámetros que se desean simular, y se ejecuta el cálculo. En la cuarta etapa se eligen los resultados generales y específicos que se desean observar.

4.2. El tratamiento de los datos

Según Sutherland (1991) “todo modelo de microsimulación será tan bueno cuanto la base de datos que se utilice para obtener los datos de entrada – que es el principal objetivo de esta técnica - dependerá fundamentalmente de su capacidad para representar la población que se desea analizar.

La base de datos utilizada en este trabajo proviene de la Encuesta de Presupuestos Familiares (EPF), procedente del Instituto Nacional de Estadística (INE). Ésta dispone de informaciones sobre ingresos y gastos de 21.155 familias (72.123 individuos) a partir de 10.000 cuestionarios en familias de todo el territorio español, entre abril de 1990 y marzo de 1991 (INE, 1992). La encuesta pretende representar con gran veracidad la población española, tanto en el ámbito nacional, como por Comunidades Autónomas. La fuente es la más completa de datos individuales de ingresos desagregados por tipo de origen (trabajo por cuenta ajena, del capital, pensiones y otros subsidios sociales), de gastos, de características de las viviendas, y de otros datos relevantes.

Tal como presenta el Cuadro 2, a pesar de poseer estas importantes propiedades, la EPF presenta algunas limitaciones para la microsimulación. Un primer inconveniente es que muchas de las variables esenciales para realizar la simulación no están definidas en la encuesta. La definición necesaria.¹⁷

La EPF también presenta algunos problemas en cuanto a la calidad y a la consistencia interna de algunas variables. Algunas variables contienen observaciones sin valores (*missing values*) o con datos incongruentes. Para evitar la distorsión del resultado, el hecho que podría crear problemas en la representatividad, se utilizaron algunos métodos econométricos para eliminarlos.

¹⁷ Una alternativa posible, sería la utilización de una base de datos basada en el Panel de Declarantes del IRPF del Instituto de Estudios Fiscales, que incluye a aquellos individuos que realizan la declaración de la renta, por lo que no dispone de datos sobre los individuos que no declaran. Este hecho limita la representatividad de la población, y que su información sea especialmente deficiente respecto al tramo más bajo de renta.

La falta de actualización es otro problema que presenta la EPF. Actualmente la versión disponible más limitada podría ser superada utilizándose la Encuesta Continua de Presupuestos Familiares (ECPF), que es trimestral. Sin embargo, además de tener una muestra considerablemente menor (3.200 hogares), la ECPF tiene una agregación mayor, lo que también perjudica la calidad de la simulación.

Pese a todas las correcciones descritas, la microsimulación puede generar resultados significativamente diferentes de los reales de la Agencia Tributaria. Los desajustes pueden proceder de tres tipos de orígenes: (1) que persistan algunas distorsiones en los ingresos, por ejemplo; (2) que el modelo no simule una parte de los elementos que integran el impuesto¹⁸; (3) que el IRPF español hagan incompatibles las magnitudes declaradas al impuesto de la renta y las contestadas en la declaración de la renta.

Puesto que el objetivo de este trabajo es evaluar los efectos de la reforma del IRPF sobre la situación real, se ha sido nuevamente corregida, a través de un proceso de calibración que procura asegurar que los resultados simulados se aproximen a las estadísticas fiscales.

Tal como ilustra la Figura 3, el proceso de calibración de los datos se divide en cuatro etapas distintas. En la primera etapa, denominada “simulación de control”, la cual consiste en simular el impuesto actual con los datos de la EPF sin ponderar (coeficiente de ponderación igual a 1), los resultados obtenidos son comparados con las estadísticas de la Agencia Tributaria. A partir de esta comparación se ajustan los pesos de los datos de la EPF. Los datos ponderados son utilizados en una nueva simulación, cuyos resultados se comparan con las estadísticas reales. El proceso se repite hasta que el “grado de ajuste” (similitud) entre los resultados ponderados y las estadísticas de la Agencia Tributaria sea aceptable.

El Cuadro 3 presenta los resultados y el grado de ajuste de la “simulación de control” y de la base de datos de la Agencia Tributaria para el IRPF de 1998. Pese al ajuste deficiente de algunos, en términos generales los resultados de la simulación de control son satisfactorios. Las partidas más importantes del impuesto (base imponible y tipos de gravamen) tienen un grado de ajuste superior al 85 por ciento. Entre los cuatro tipos de rendimientos que constituyen la base imponible del IRPF, el más importante es el rendimiento del trabajo personal, con un grado de ajuste superior al 85 por ciento.

¹⁸ El modelo no simula una parte de los elementos del IRPF por dos motivos: falta de información (la base de datos no contiene la información necesaria para simular algunos elementos) y simplificación del modelo (la inclusión de un número excesivo de elementos dificultaría la utilización y aportaría ganancias cuantitativa y cualitativa). En Espasim, por falta de datos, se encuentran: las deducciones por aportaciones a planes de pensión, los módulos de estimación de los rendimientos del trabajo personal y los diferentes tratamientos de los rendimientos del capital.

diferentes: por un lado, los rendimientos netos del trabajo por cuenta ajena y por cuenta propia tienen un nivel de similitud con los obtenidos para los rendimientos netos del capital y de la propiedad son significativamente diferentes de los obtenidos.

Con relación a los rendimientos del trabajo por cuenta ajena, la calidad de los resultados parece derivar de tanto el encuestado de la EPF, como el contribuyente del IRPF, para omitir rentas. Respecto a los rendimientos, la gran similitud existente entre los valores simulados y los obtenidos por la Agencia Tributaria es sorprendente. El nivel de similitud es especialmente alta. El hecho de que los resultados de la simulación se asimilen tanto a los obtenidos como a los declarados demuestra que la propensión de los perceptores de estos rendimientos a sub-declarar sus ingresos es relativamente alta, independientemente de la situación en la cual son consultados. En este estudio, la calibración ha sido realizada para el trabajo por cuenta ajena, del trabajo por cuenta propia y del capital. Comparándose los resultados de la simulación con los obtenidos en la “simulación de control”, se observa que, en términos generales, el grado de ajuste de la nueva simulación con el valor estimado para la cuota mejora en más de ocho puntos porcentuales (del 87 al 95 por ciento), mejorando aún más, pasando de 90 a 99 por ciento.

5 Resultados

¿Cuál es el impacto de la reforma impositiva?

5.1. La recaudación y el número de contribuyentes

De acuerdo con nuestra simulación, la recaudación total con el Nuevo IRPF sería **931.810 millones** de pesetas (1998), lo que equivale a una reducción del **18,81** por ciento. Por otro lado, el número de contribuyentes sería de 13,5 millones de individuos, lo que equivale a una descenso de casi el 13 por ciento. No debe olvidarse que se supone un crecimiento de la estructura socio-demográfica de la población española de 1990-91 y se supone un crecimiento económico hasta 1998. Consecuentemente, no se toman en cuenta ni cambios socio-demográficos ni cambios de comportamiento de los agentes frente a la nueva situación fiscal.

¿Cuál es el coste recaudatorio de los diferentes elementos del nuevo IRPF? Espasim nos permite simular el impacto de los diferentes elementos del nuevo IRPF, hubieran tenido sobre la recaudación impositiva (Véase Cuadro 5.1).

gravamen por la nueva (incluyendo el nuevo mínimo personal y conjunto), reduciría en un 7,05 por ciento el sistema de 1998 (esto es 348.910 millones de pesetas). Igualmente, el reemplazo de la deducción de cuota del trabajo por cuenta ajena reduciría la recaudación en 364.090 millones de pesetas (un 7,36 por ciento). Las nuevas deducciones familiares tendrían un coste recaudatorio de 267.730 millones de pesetas (un 5,41 por ciento).

5.2. Ganadores y perdedores

Esta reducción impositiva representa una ganancia media de 46.452 ptas. (expresada en términos de ingreso por decilo de la población reduce su carga impositiva con el Nuevo IRPF (ganan), el 19,1 por ciento sigue pagando más impuesto con la reforma (pierden). Tanto el porcentaje de ganadores como el de perdedores crece. En la primera decila sólo el 13 por ciento de los individuos se benefician de la reducción impositiva, en la sexta decila el 33 por ciento. Cabe destacar que la población que no gana ni pierde con la reforma se concentra en los niveles más bajos.

La ganancia media también crece con el nivel de renta. Mientras que para la primera decila la ganancia media es de 46.452 ptas. en términos de renta equivalente, para la décima esta supera las 105.000 pesetas. Además sólo la mitad de la población tiene una ganancia media superior a la ganancia media total. En términos relativos, la ganancia media de la primera decila es el 13 por ciento de su renta. Este porcentaje crece hasta poco más del 3 por ciento, en la sexta decila; mientras que en la décima es del 33 por ciento.

Hemos simulado el impacto que los diferentes elementos del Nuevo IRPF hubieran tenido si se hubieran introducido la nueva escala de gravamen como la de las deducciones familiares y por trabajo por cuenta ajena. En este caso, tanto el porcentaje de ganadores como la ganancia media serían (más o menos) crecientes con el nivel de renta. Los elementos de forma parcial (Véase Cuadro 5).

5.3. La desigualdad relativa

El impacto redistributivo del nuevo IRPF se analiza fundamentalmente desde la óptica de la equidad vertical para hogares con una misma composición o tamaño.

¹⁹ La unidad de análisis utilizada para este cálculo es el hogar. La distribución personal se obtiene utilizando la escala de equivalencia que propone Buhmann et al (1988) con parámetro $s=0,5$.

El Cuadro 4 recoge el impacto de la reforma sobre la desigualdad relativa. Como puede verse, la comparación de Gini, antes y después de la reforma, nos indican el impacto prácticamente despreciable de la reforma: aumentar muy ligeramente.

Dada la diferencia en términos recaudatorios entre el sistema de 1998 y el Nuevo IRPF, la comparación de términos de bienestar social no es directa. Lo que sí podemos afirmar es que el bienestar social asociado a un nivel igual (no superior) al que se hubiera derivado de la distribución de 1998, si el exceso de recaudación del IRPF se distribuye entre la población en una proporción igual a su participación sobre la renta.

El Cuadro 4 muestra también el impacto sobre la desigualdad de los diferentes elementos de la reforma. Se observa que el impacto de cada uno de ellos sobre la desigualdad relativa es más bien pequeño. Las deducciones por rentas del trabajo tienden a aumentar ligeramente la desigualdad, la introducción del mínimo

5.4. El impacto por tipos de hogar

En el Cuadro 6 se recoge el efecto de la reforma por tipos de hogar, distinguiendo entre personas solas, hogares con múltiples adultos. En media, todos los tipos de hogar analizados ven reducida su carga fiscal. Los hogares formados por una pareja y dos o tres hijos son, junto con los hogares formados por pareja y un hijo, los que tienen una ganancia media por encima de 50.000 ptas. Por otro lado, son los solteros y los hogares monoparentales (por debajo de 30.000 ptas.). La ganancia media por hijo 'extra' aumenta a un ritmo de aproximadamente un punto por hijo. Las parejas con más de tres hijos, que constituyen el grupo más pobre en términos de renta equivalente, ven reducida su carga fiscal.

En general, la desigualdad de la renta dentro de cada tipo de familia tiende más bien a aumentar. Este efecto es más acusado en los hogares menos favorecidos por la reforma: El índice de Gini crece entorno a medio punto para las personas con más de tres hijos, los hogares sometidos a un mayor riesgo de pobreza y exclusión social. Puede decirse que la introducción del mínimo familiar no contribuye a mejorar la desigualdad relativa dentro de cada tipo de familia.

5.5. La reforma y la eficiencia

El impacto sobre la eficiencia del Nuevo IRPF se evalúa a partir de la variación en la distribución impositiva, calculados como el incremento impositivo porcentual derivado de un aumento de 25.000 en el ingreso (como por cuenta propia). El análisis se centra únicamente en el efecto que la nueva reforma puede tener. La reducción del tipo impositivo marginal efectivo puede ser un primer indicativo del cambio *potencial* en el ingreso individual bajo nuevo impuesto.

El **¡Error!No se encuentra el origen de la referencia.** recoge la distribución de tipos marginales efectivos. El tipo impositivo marginal se reduce para casi la mitad de la población trabajadora (un 47,3 por ciento) mientras que el aumento medio con el Nuevo IRPF cae en 2,12 puntos.

Para el colectivo de cabezas de familia, destaca el incremento en más de 10 puntos porcentuales de los tipos marginales con el Nuevo impuesto, resultado combinado de los cambios que afectan a la condición de obligación a retener y a las deducciones de base. Se trata sobretodo de sustentadores que antes soportaban tipos impositivos marginales más altos, aunque de forma leve, en cambio, los sustentadores con tipos marginales entre el 25 y el 30 por ciento y los que lo soportan entre un 35 y un 40 por ciento o más de un 50 por ciento.

Para el colectivo de los cónyuges, si con el sistema del 98 prácticamente la mitad de los cónyuges soportaban tipos marginales del 25 por ciento, con el nuevo IRPF este grupo se reduce a poco más de un cuarto. Crecen los que soportan un tipo impositivo marginal más alto, sobretodo los que lo soportan por encima del 25 por ciento. La mayoría de estos últimos se sitúan en el intervalo de tipos marginales es similar a la que se observa para 'otros' miembros del hogar, aunque en este caso la distribución es más concentrada en 0.

El incremento en los tipos marginales de las escalas de gravamen, tanto individual como sobretodo conjunta (Véase Gráficos 1 (1) y (b) presentados anteriormente) permite comprender la mayor parte de estos cambios.

5.6. *La simplicidad y la generalidad del Nuevo IRPF*

Uno de los principales atractivos de la nueva reforma es su supuesta contribución a una mayor simplificación. Efectivamente, según los resultados obtenidos con la simulación en Espasim, el Nuevo IRPF permite que el 38,7 por ciento de los contribuyentes no estén obligados a declarar, ello corresponde aproximadamente al 38,7 por ciento del total de contribuyentes. A diferencia del antiguo sistema de impuestos que paga este grupo corresponde al 19 por ciento de la recaudación total, con una deuda tributaria a través del nuevo sistema de retenciones. Este es un cambio importante con respecto al sistema anterior. Con el antiguo sistema sólo 60 mil eran contribuyentes (0,2 por ciento del total); la deuda tributaria media de dicho grupo era inferior al 0,01 por ciento de la recaudación total.

El hecho de que el contribuyente esté exento de declarar no asegura que la suma de las retenciones sea igual a lo que debería pagar. De hecho, los resultados obtenidos indican que sólo 1,5 millones (el 34,6 por ciento) de los contribuyentes no están en condición de obligación de declarar, pues se les retiene una cantidad inferior a la que pagarían si estuvieran obligados. La “ganancia” de estos individuos es de 23.000 pesetas; sin embargo, para algunos ésta supera las 89.000 pesetas, lo que representa una pérdida de recaudación de 14.000 millones de pesetas (0,35 por ciento de la recaudación total). Entre los pensionistas y el 23 por ciento reciben prestaciones o subsidios por desempleo, lo que era de esperar en el nuevo sistema de retenciones²⁰.

Por otra parte, 2,3 millones de contribuyentes exentos de declarar sufren un “exceso de retención” por lo que la media de esta devolución es de 102.000 pesetas, aunque en algunos casos supera las 287.000 pesetas. La Administración Tributaria debería reembolsar aproximadamente 234.000 millones de pesetas, en concepto de devolución por exceso de retención. Casi tres de cada cuatro de estos contribuyentes son sustentadores principales y, casi tres de cada cuatro de estos contribuyentes con estas características también están relacionadas con las diferencias existentes entre la estructura del cálculo de IRPF y la del cálculo del IRPF en la declaración ya que la principal diferencia entre ambas es la imposibilidad de aplicar las retenciones se aplica a la renta individual.

¿Contribuye el IRPF a una mayor simplicidad del IRPF?

Según Fuentes Quintana (1990) *“un impuesto es más simple cuanto más facilita su diseño la comprensión por parte de los ciudadanos, menor es el número de operaciones aritméticas y de trámites necesarios para el cumplimiento del mismo”*.

²⁰ Véanse el apartado 1 y el Cuadro 1.

reducida es la extensión de los tratamientos diferenciados y los regímenes especiales, y menores son los costes para el contribuyente en términos de horas empleadas, obtención y conservación de documentos y asesoramiento

A nuestro juicio, el Nuevo sistema de retenciones y de obligación a declarar no consigue simplificar el sistema, que es todavía más complejo, y ello por varios motivos. En primer lugar, y como ya se ha señalado, la reducción de los costes (estimaciones de 2,1 millones) conlleva una transferencia de los costes de administración del impuesto de ya que son estas últimas las encargadas de hacer frente a un sistema de retenciones más complejo. El coste de conocer en cualquier caso un sistema tan o más complejo que el anterior para saber si le conviene declarar, no cambia nada en el diseño del Nuevo IRPF que contribuya a hacerlo más comprensible y transparente. En segundo lugar, que contribuya a reducir, los costes impuestos al contribuyente en términos de horas empleadas, obtención y conservación de documentos y asesoramiento fiscal. En tercer lugar, con el Nuevo impuesto se introduce un tratamiento fiscal diferenciado entre los que declaran y los que no, con la distinción declarantes-no-declarantes, se erosiona la generalidad del impuesto y, por lo tanto, se debilita el instrumento de cohesión social: Más de 4 millones de contribuyentes, los más pobres, que aportan casi el 10% de los ingresos, son tratados por el sistema aparte.

6 Conclusión

Para conocer el impacto de una reforma fiscal de envergadura tal como la del actual IRPF en España no es suficiente analizar los elementos del Nuevo IRPF sobre ‘algunos contribuyentes tipo’. Valorar el impacto de esta reforma requiere analizarla en su conjunto e integrarlo dentro del sistema impositivo y de subsidios, sino también tomar en cuenta la heterogeneidad de toda la población Española.

En este trabajo se ha utilizado ESPASIM, un modelo de micro-simulación estático de impuestos y sus efectos. El análisis del impacto del Nuevo IRPF en su conjunto sobre una muestra de micro-datos procedentes de la EPF representa un primer paso para realmente el impuesto a los objetivos que lo motivaron esto es, contribuir a la *eficiencia económica*, a la *equidad* y a la *cohesión social*.

²¹ Fuentes Quintana (1990), página 524.

En términos generales, el Nuevo impuesto conlleva a una reducción de la presión fiscal media por IRPF hubiera aplicado a las rentas generadas en 1998, la recaudación de entonces hubiera sido un 18,8 por ciento afectaría positivamente a la mayoría de los individuos - más de $\frac{1}{2}$ de la población paga menos impuestos y muy reducida, menos del 5 por ciento de la población, pierde con la misma. La reforma no beneficia a familiares ni a los perceptores de rendimientos por cuenta ajena que experimentan (ambos) una reducción de la presión fiscal en la población.

La distribución de estos beneficios por tramos de renta indica que dichas ganancias afectan con menor fuerza a las rentas más bajas. Igualmente, al crecer la renta, crecería no solo el porcentaje de individuos que ganan más, sino también el impositivo medio. La desigualdad relativa aumenta, aunque muy ligeramente, con el nuevo IRPF. Por tanto, los pobres -personas solas y hogares monoparentales- los que menos ganan con la reforma; la desigualdad relativa aumenta más con el cambio impositivo. Tanto la introducción del mínimo vital personal (y conjunto) y la sustitución generalizada de las deducciones de cuota existentes, familiares y por rendimientos del trabajo, por tanto, confirma favorecen en mayor medida a los contribuyentes con tipos marginales altos.

A pesar de que el tipo marginal efectivo medio de imposición cae en 2,12 puntos de porcentaje con el nuevo impuesto, el tipo marginal efectivo medio aumenta para un 29,7 por ciento de la población trabajadora una media de 5,6 puntos.

Con la reforma se ha perdido otra oportunidad para simplificar el IRPF español, sin duda, uno de los métodos de cálculo del IRPF no es sustancialmente diferente al anterior: ni facilita la comprensión del mismo, ni reduce el número de cálculos. Si bien el número de declarantes efectivos se reduce en un 19%, ello es no solo a costa de un aumento de retenciones y de la condición de obligación a declarar sino también de una pérdida de generalidad del mismo.

Bibliografía

- Alvira Martín, F., García López, J. (1998) "Sociedad e Impuesto sobre la renta", Cuadernos de Información Económica, Nº 135, págs. 27-37.
- Antón, J.A. (1998) "El nuevo impuesto sobre la renta", Cuadernos de Información Económica, Nº 135, págs. 1-18.
- Atkinson, A.B. and Bourguignon, F. (1990) "Tax-Benefit Models for Developing Countries: Lessons from Developed Countries", in: Tax and Development (ed. A. Shah), 216-226. The World Bank, Washington.
- Atkinson, A.B. (1970) "On the measurement of inequality", *Journal of Economic Theory*, 2, 244-63.
- Bourguignon, F., Chiappori, P-A., Sastre-Descals, J. (1988) "SYSIFF: A simulation program of the French tax-benefit system", in: Tax Benefits and Inequality (eds. F. Bourguignon and P. A. Chiappori), STICERD, London.
- Buhmann, B., Rainwater, L., Schmaus, G. and Smeeding, T. (1988) "Equivalence scales, well-being, inequality and poverty: Sensitivity estimates using the LIS database", *The Review of Income and Wealth*, 34, 115-142.
- Castillo López, J.M. (1994) *El fraude fiscal en España*, Ed. Comares, Granada.
- Fuentes Quintana, E. (1990) *Las Reformas Tributarias en España – Teoría, historia y propuestas*. Editorial Crítica, Barcelona.
- García, J., Labeaga, J.M. y López, A. (1997) "Análisis microeconómico de los efectos de cambios en el sistema impositivo y de prestaciones sociales", in: *El IRPF en la encrucijada: entre la convergencia europea y la cesión a las Comunidades Autónomas*, Ed. EUNSA, Navarra.
- González Páramo, J.M. (1997) *El IRPF en la encrucijada: entre la convergencia europea y la cesión a las Comunidades Autónomas*, Ed. EUNSA, Navarra.
- Hausman (1985) "Taxes and Labour Supply", In: *Handbook of Public Economics*, (eds. A., Auerbach and M., Feldstein), vol.1, pp. 213-261.
- INE (1992) *Encuesta de Presupuestos Familiares 1990-91*, Metodología. Madrid.
- King, M. (1988) "Tax policy and family welfare", in: *Tax Benefit Models* (eds A.B. Atkinson y H. Sutherland), chapter 2, STICERD, London.
- Levy, H. (1999) "Propuestas de reforma del IRPF en España: Una valoración a partir de la técnica de microsimulación estática", *Treball de Recerca*, Departament d'Economia Aplicada, Universitat Autònoma de Barcelona.
- Levy, H. and Mercader-Prats, M. (1999) "A note on the Net to Gross Procedure: The case of Spain", mimeo.
- Mercader-Prats M. (1997), "On the distributive and incentive effects of the Spanish income tax: a comparison of 1980 and 1994", *European Economic Review*, 41, 103-120.
- Mercader-Prats M. Y Levy, H. (1998) "Assessing alternative reforms to the Spanish Income Tax: A static micro-simulation approach", *Mimeo*, Cambridge.
- Mercader-Prats, M. y Levy, H. (1999) *ESPASIM: un modelo de microsimulación para España*, mimeo.
- Sutherland (1991) "Constructing a Tax-benefit model: What advice can one give?" *Review of Income and Wealth*, 37, No.2, págs. 199-219.
- Zubiri, I. (1990), "La reforma del IRPF: los elementos del debate", *Herry-Economiaz/ Economía Pública*, nº 8, vol.3., págs. 21-30.