

Los efectos redistributivos del IRPF tras la reforma fiscal ^Ψ

Marta Adiego Estella
María del ValleNavas Román
Milagros Paniagua San Martín
Teresa Pérez Barrasa

Resumen

Desde el año 2010, han tenido lugar en España una serie de reformas fiscales con el objetivo último de contribuir a la consolidación fiscal. Los efectos de la crisis económica han llevado a varios gobiernos a modificar algunos aspectos de los impuestos sobre la renta personal en varias ocasiones. Entre 2015 y 2016 se va a llevar a cabo una importante reforma fiscal. Hasta el momento se sabe poco acerca de cómo estos cambios podrían afectar a la recaudación del Estado y los efectos redistributivos de la reforma.

Haciendo uso de EUROMOD, este trabajo lleva a cabo una evaluación ex ante del impacto que sobre la equidad y la renta disponible de los hogares tendría la reforma del IRPF, en particular las medidas que se han tomado para el año 2015. Por un lado, los efectos de la reforma fiscal para ese año se evaluarán en conjunto, teniendo en cuenta las principales modificaciones de la ley que pueden ser implementadas en EUROMOD: modificación de los mínimos personales y familiares, la reducción del número de tramos y la disminución de los tipos impositivos, los cambios en las reducciones del trabajo por cuenta ajena, las nuevas deducciones en cuota para las familias numerosas, la eliminación de la deducción de los 400 euros y del alquiler de vivienda para los inquilinos. Por otro lado, los cambios son evaluados de uno en uno para que los impactos aislados puedan ser también valorados.

De acuerdo con nuestros resultados la reforma fiscal que se pondrá en marcha en el 2015 proporciona un incremento de renta proporcional y no altera las características principales de la distribución de la renta de los hogares españoles.

Palabras clave: reforma IRPF, redistribución, microsimulación, EUROMOD, España.

^Ψ Este trabajo utiliza la versión F6.36+ de EUROMOD (desarrollado gracias al apoyo financiero de la Comisión Europea). EUROMOD está en continuo desarrollo y actualización y los resultados que aquí se presentan son los más adecuados en el momento del desarrollo del trabajo. Cualquier error en el tratamiento de los datos o en los resultados es exclusivo de los autores. Este trabajo utiliza los datos de la *Encuesta de Condiciones de Vida* para el año 2012 que publica el INE. Los autores agradecen los comentarios de Eduardo Sanz Arcega.

1.- Introducción

Desde que se asentaron las bases del sistema tributario español en 1978, han sido varias las reformas que han tenido lugar con el fin de adecuar los ingresos del Estado al ciclo económico. La crisis que comenzó en España a finales de 2007 ha llevado a adoptar medidas coyunturales que pudieran incrementar la recaudación del Estado, fundamentalmente a partir de la imposición indirecta (Ruiz-Huerta *et al*, 2011), aunque todo el sistema de prestaciones e impuestos ha sufrido continuas modificaciones desde que se inició la desaceleración económica. En la Tabla 1 se puede ver cómo los ingresos por impuestos y cotizaciones a la Seguridad Social han ido disminuyendo como consecuencia de la crisis, a la vez que los gastos de las Administraciones Públicas no han dejado de crecer y han experimentado un incremento de casi 8 puntos porcentuales sobre el PIB entre 2005 y 2011.

Según el informe de la OCDE (2011), en los últimos 20 años, los sistemas de prestaciones e impuestos de los países desarrollados han jugado un papel fundamental para conseguir redistribuir la riqueza hacia los hogares más desfavorecidos, al reducir las disparidades que generan los mercados de trabajo y capital. Sin embargo, mientras que en países como Finlandia, Dinamarca, Bélgica y Austria esta reducción supera el 45%, en países como España, Portugal, Irlanda, Grecia e Italia, no llega al 30% (Himmervoll *et al* 2005). Más aún, los índices de desigualdad de la renta han visto una evolución creciente como consecuencia de esta crisis (Ayala, 2013).

En cuanto al impuesto sobre la renta, en línea con la tendencia de la OCDE en los últimos 30 años, el IRPF español ha reducido el número de tramos, así como los marginales más altos. De hecho, han sido varias las reformas que se han acometido del sistema de prestaciones e impuestos a través del IRPF, como las reformas de políticas familiares, que articulaban su gestión a través del impuesto, ya fuera vía reducciones de la base o deducciones en la cuota. El problema de hacerlo a través del impuesto es que, en muchas ocasiones, los hogares más necesitados no están obligados a declarar por tener rentas bajas o muy bajas, lo que les excluye de ser futuros perceptores. En este caso, la renta disponible del hogar deja de ser una buena forma de medir el bienestar de los individuos, haciendo necesario un estudio más profundo de las políticas de gasto.

Hasta ahora, poco se conoce de los efectos que puede tener la nueva reforma fiscal en la distribución de la renta. A través de este trabajo se pretende medir el impacto ex ante en términos de equidad de la reforma de IRPF prevista para 2015, así como la nueva renta disponible de los hogares, teniendo en cuenta las limitaciones del modelo. Para ello se utiliza EUROMOD como herramienta de microsimulación y la Encuesta de Condiciones de Vida (ECV) del año 2012 como base de datos de entrada al simulador, que consiste en una muestra representativa nacional con información de la renta de los hogares y sus individuos. Una de las ventajas de poder contar con estas unidades de análisis es que permiten inferir resultados más fiables sobre los aspectos redistributivos. Sin embargo, no se debe olvidar que los datos de encuesta presentan ciertos problemas frente a los registros administrativos como la infraestimación de determinados tipos de renta, como los rendimientos del capital y/o de actividades económicas.

A partir de nuestros resultados podemos observar que, mientras que la reforma parece mantener estable la estructura de la distribución de la renta en España¹, su incremento para todos los hogares podría contribuir a aumentar la demanda interna. La reducción de la recaudación sin embargo supone una disminución en la capacidad de gasto del sistema.

La estructura del trabajo es la siguiente: la sección 2 hace una revisión de la literatura sobre las evaluaciones de las reformas del IRPF mediante modelos de simulación y las principales reformas que han tenido lugar en los últimos años desde la crisis. La sección 3, las características principales de la nueva reforma. En la sección 4 se presenta la metodología empleada (modelo de microsimulación y datos), en la sección 5 se detallan los escenarios simulados, en la sección 6 los resultados de la simulación y en la sección 7 se concluye.

2.- Revisión de la literatura.

El concepto de impuesto personal sobre la renta de las personas físicas de carácter general, personal y progresivo, se introdujo en España con la reforma tributaria de 1978. Desde entonces, han sido varias las reformas que ha experimentado con el fin de adecuar los ingresos del Estado a las necesidades presupuestarias del momento.

¹Las tasas de pobreza, los índices de desigualdad y concentración se mantienen estables.

La disponibilidad de microdatos y el desarrollo de herramientas de microsimulación² de las últimas décadas, han contribuido a incrementar y enriquecer los trabajos de evaluación, en particular de las últimas reformas.

Onrubia y Picos (2012) analizan el comportamiento del IRPF español en términos de progresividad, redistribución y bienestar social a lo largo de toda la fase de crecimiento, 1999-2007, coincidiendo además que en ese período se aprobaron tres reformas del impuesto. En él analizan cómo la renta media gravada por el IRPF aumenta durante los ocho años, coincidiendo con el crecimiento económico, con un máximo en 2006 y una drástica desaceleración a partir de 2007, cuando se inició la crisis económica. Además, parece que todas las reformas mantuvieron la progresividad del impuesto, en especial la que tuvo lugar en 1999, siendo los mínimos personales y familiares y las reducciones por obtención de rendimientos del trabajo las medidas que más contribuyeron a la progresividad del impuesto³. No ocurrió lo mismo con el efecto redistributivo ya que, a juicio de los autores y en especial con la reforma de 2003, disminuyó la capacidad redistributiva del impuesto.

Oliver y Spadaro (2004), encontraron que la reforma de 1999 reducía la importancia que el gestor público le daba a los hogares más pobres, lo que implicaba menos adversidad a la desigualdad, y que hogares en las decilas más altas, estaban mejor después de la reforma.

Castañer, Romero y Sanz(2004) evalúan la reforma del año 2003 incorporando análisis de eficiencia, ya que estudian las respuestas de la oferta laboral a los cambios introducidos por la ley. Fue entonces cuando se introdujo por primera vez la deducción por maternidad para madres trabajadoras con hijos menores de 3 años, lo que a su juicio incrementó en 2.26 puntos los casi 15 del coste total. Por un lado la reforma parecía ser más progresiva pero, por otro, la disminución de la recaudación suponía una merma en la capacidad de poder distribuir renta hacia los colectivos más necesitados. La ganancia de los contribuyentes aumentó por niveles de renta.

Picos et al (2009) concluyen que la reforma del IRPF de 2007 reduce la recaudación algo menos que otras reformas anteriores y el efecto redistributivo global es próximo a

²Los modelos de microsimulación tienen su origen en EEUU (Orcutt, 1957) y en España su desarrollo llega en los años 90.

³Entre los dos alcanzaban a explicar un 70% de la progresividad.

cero, aunque la mayoría de los contribuyentes están en mejor situación después de la reforma.

3.- La reforma de 2015-2016.

La Ley 26/2014, de 27 de noviembre, por la que se modifican la Ley 35/2006, de 28 de noviembre, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, el texto refundido de la Ley del Impuesto sobre la Renta de no Residentes, aprobado por el Real Decreto Legislativo 5/2004, de 5 de marzo, y otras normas tributarias, señala que la reforma tributaria planteada mantiene la estructura del IRPF, pero introduce sobre ella algunas modificaciones con el objetivo de aumentar la eficiencia, equidad y neutralidad, sin menoscabo del principio de suficiencia.

Las principales medidas que adopta esta reforma y que merece la pena destacar se pueden agrupar de la siguiente manera:

- Medidas que modifican los límites en la obligación de declarar (nuevo umbral de 12.000 euros anuales).
- Incorporación de nuevas rentas exentas (indemnizaciones por despido, planes de ahorro a largo plazo, ciertas rentas de las personas con discapacidad) y eliminación de la exención por los dividendos y participaciones en fondos.
- Rendimientos del trabajo (cambio en las reducciones y gastos deducibles).
- Rendimientos del capital inmobiliario (eliminación de reducciones en el caso de arrendatarios jóvenes).
- Actividades económicas (limitación de la cantidad a reducir en concepto de gastos de difícil justificación).
- Reducciones de la base imponible (aumento de carácter general de los mínimos personales y familiares).
- Aportaciones a planes de pensiones (modificación de los límites de reducción, contribuyente y cónyuge).
- Tipos de escala y gravamen (cambios en la tarifa general y del ahorro).

- Deducciones en la cuota (eliminación de la deducción por alquiler de vivienda habitual y eliminación de la deducción de 400 euros para contribuyentes de rentas bajas).
- Impuestos negativos (ayudas a familias numerosas o con ascendientes y/o descendientes a cargo discapacitados).

El objetivo de este trabajo es analizar aquellas novedades introducidas por la reforma del IRPF 2015 que haciendo uso del microsimulador EUROMOD, y teniendo en cuenta sus ventajas y limitaciones, pueden ser evaluadas adecuadamente. Además estas medidas parecen ser, a priori, las más interesantes y las que pueden producir mayores cambios en la renta disponible de los hogares.

Las siete medidas que se evalúan en este trabajo son:

- **La modificación de la reducción por rendimientos del trabajo en IRPF2015.** Se modifican los límites de la reducción general y se elimina dicha reducción para rentas altas a cambio de introducir un nuevo gasto deducible en concepto de otros gastos.
- **Tipos y escala de gravamen en la tarifa general.** Se reduce el número de tramos y se modifican los tipos.
- **Tipos y escala de gravamen en la tarifa del ahorro.** Se produce el cambio de los límites de renta en los tramos y se modifican los tipos.
- **Modificación de los mínimos personales y familiares.** Aumento con carácter general de los mínimos.
- **Impuestos negativos.** Se crea una nueva ayuda para familias numerosas y con descendientes o ascendientes a cargo discapacitados.
- **Eliminación de la deducción por alquiler de vivienda habitual.** Se elimina la deducción por vivienda en alquiler para los contratos firmados a partir del 2015.
- **Eliminación de la deducción de 400 euros.** Se elimina la deducción de 400 euros para contribuyentes de rentas bajas.

En el apartado 5 se presenta una explicación más detallada de estas medidas, así como la forma en la que se realiza la simulación de las mismas.

4.- Metodología y datos: EUROMOD como modelo de microsimulación y ECV 2012 como base de datos de entrada al simulador.

4.1. EUROMOD

Este trabajo utiliza la versión F6.36+ de EUROMOD⁴, microsimulador estático de prestaciones e impuestos. EUROMOD es el único microsimulador europeo que, de una manera flexible y armonizada, simula el cálculo de impuestos a los individuos (principalmente el IRPF), las cotizaciones sociales, así como determinados prestaciones de acuerdo con las reglas de las políticas de prestaciones e impuestos de cada Estado Miembro.

EUROMOD en el caso español permite simular la mayor parte del IRPFa partir de los ingresos individuales brutos procedentes de una encuesta a hogares. Se exceptúa de este cálculo el tratamiento fiscal de ganancias y pérdidas patrimoniales y otras partidas que no están recogidas en la propia encuesta original. Esta capacidad del modelo nos permite realizar el análisis de las medidas de la reforma IRPF ya presentadas.

En el modelo español también se simulan con detalle las cotizaciones sociales de los distintos regímenes, las pensiones no contributivas por vejez y viudedad, los complementos de mínimos, las prestaciones por hijo a cargo nacionales y de las CCAA y otras prestaciones familiares. Las prestaciones contributivas y no contributivas por desempleo y la Renta Activa de Inserción sólo las puede simular parcialmente porque se necesita información sobre la vida laboral del trabajador. En esos casos necesita hacer determinados supuestos⁵.

La ventaja que este simulador tiene para nuestro análisis, frente a otros simuladores basados en registros administrativos, es su capacidad para dar información sobre la renta disponible de los individuos y los hogares. EUROMOD calcula dicha rentabasándose en los datos de la encuesta a partir de las variables sobre la renta original de los mercados de trabajo y capital, las transferencias del sistema de prestaciones y el impuesto sobre la renta. La renta disponible facilita el análisis sobre la

⁴ Ver Sutherland (2001).

⁵Todos los detalles sobre el sistema de prestaciones e impuestos de España, pueden consultarse en Adiego et al, 2010, 2012, 2013, 2014.

distribución de la renta y los efectos de las medidas de la reforma. Disponer de hogares en el modelo permite también el paso a la renta disponible equivalente, la más apropiada para realizar el análisis distributivo que es el objetivo de este trabajo.

EUROMOD utiliza como datos de partida los que proporcionan las encuestas a hogares sobre ingresos y condiciones de vida. La mayoría de los países incluidos en el modelo utilizan una encuesta europea, European Statistics and Living Conditions Survey (EU-SILC). En el caso de España se utiliza la versión española, con ciertas modificaciones; en el apartado siguiente se detallan las características de esta encuesta.

4.2.- Encuesta de Condiciones de Vida (ECV 2012)

La base de datos que se ha utilizado como entrada al modelo de microsimulación EUROMOD en España es la encuesta a hogares ECV, año 2012. Esta encuesta proporciona una muestra representativa a nivel nacional de las variables que se consideran en este trabajo⁶.

La muestra cuenta con 33.573 personas⁷ (entre adultos y niños), 28.210 adultos distribuidos en 12.714 hogares. Se considera niño a los individuos del hogar con menos de 16 años; su información se recoge de forma agregada por el hogar.

La ECV es una operación estadística que se inicia en 2004 y viene a sustituir el antiguo Panel de Hogares de la Unión Europea (PHOGUE) 1994-2001 que, durante los años 90, sirvió como referencia para numerosos análisis sobre la distribución de la renta. La ECV recoge las condiciones de vida de los hogares españoles y sus miembros: sus ingresos y situación económica, la pobreza, la privación, la protección mínima e igualdad de trato, el empleo, la actividad y el cuidado de niños.

La ECV permite conocer las prestaciones desagregadas en contributivas y no contributivas⁸, y algunas variables que se presentan para el hogar en el fichero de usuario, desagregadas en función de las cuantías personales⁹.

⁶El diseño de la ECV busca la representatividad de la muestra según la clasificación NUTS2, más en algunos casos para determinadas características del sistema de prestaciones e impuestos español la muestra es escasa y no se pueden concluir resultados robustos.

⁷46.354.779 individuos en la población.

⁸Como ejemplo, las prestaciones por desempleo (PY090).

⁹Como pueden ser las prestaciones familiares (HY050) o las rentas del capital (HY090).

La mayoría de los ingresos de la ECV se refieren al año anterior a la entrevista, salvo los salarios mensuales (PY200G/PY200N), sin embargo, las características sociodemográficas y de actividad están referidas al mismo año de la entrevista. Para conseguir utilizar un mismo año como referencia, desde el equipo de EUROMOD se propone aceptar que las características actuales son las mismas que el año anterior, adaptándose así al año de referencia de los ingresos. Evidentemente se generan algunos desajustes, ya que el movimiento natural de población tendrá efecto en esta decisión, así como el mercado de trabajo.

5.- Simulación

El análisis de las medidas de la reforma IRPF 2015 se realiza siguiendo los pasos siguientes: el primer paso es actualizar los datos de la encuesta para que se correspondan con el año que se quiere analizar. A continuación se procede a simular las medidas, cambiando los parámetros necesarios o introduciéndolas en el modelo. Por último se evalúan los cambios que estas medidas provocan en la renta disponible de los hogares y en la distribución de la renta.

La simulación que se va a llevar a cabo es la incorporación de las medidas elegidas de la reforma sobre las políticas sobre IRPF y prestaciones que existían en el año 2013. Será éste el año de referencia con el que comparar los distintos escenarios sobre la reforma fiscal¹⁰ ya que es el último año disponible en el modelo. Por tanto, el primer paso de la simulación ha consistido en actualizar las rentas de la ECV 2012, correspondientes a 2011, para el año 2013.

La actualización tiene en cuenta la variación de la renta entre 2011 y 2013 por fuente de ingreso. Para ello, se utilizan diversos factores dependiendo del tipo de renta en la forma en que se muestra a continuación:

- Índice de Precios al Consumo (IPC), se utiliza para actualizar las rentas procedentes de ayudas a la educación, salud, a la vivienda, maternidad, asistencia social, salarios en especie, prestaciones por discapacidad, impuestos y cotizaciones sociales.
- El índice de coste laboral (ICL) del sector privado se utiliza para la actualización de las rentas salariales de los trabajadores del sector privado.

¹⁰El modelo sólo tiene incluidas en su programación las políticas de prestaciones e impuestos hasta el año 2013.

- El Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples (IPREM), para las prestaciones por desempleo contributivas.
- El salario mínimo, para las prestaciones por desempleo asistenciales.
- El crecimiento nominal de los sueldos de los funcionarios, para trabajadores del sector público.
- Crecimientos nominales de las pensiones para pensiones contributivas de vejez y supervivencia y complementos a mínimos.
- Crecimientos nominales de las pensiones en el caso de prestaciones no contributivas. de vejez y supervivencia.
- El crecimiento nominal de las prestaciones por hijo.

A continuación se simularán siete posibles escenarios que se generan a partir de las seis medidas que se ha decidido evaluar. El primero (que llamaremos RT por Reforma Total) consiste en aplicar conjuntamente las seis medidas elegidas. Los seis siguientes que llamaremos M1, M2, M3, M4, M5 y M6 analizarán cada medida de forma aislada, generando un escenario distinto cada una de ellas. En la tabla siguiente se presentan las medidas a analizar y los nombres que se le dan en la simulación. A continuación se explican los detalles de cada una de las medidas simuladas.

RT: Reforma de las seis medidas (M1,M2,M3,M4,M5,M6)
M1 = Modificación de la reducción por rendimientos del trabajo.
M2 = Cambio de tipos y tramos en la tarifa general
M3 = Cambio de tipos y tramos en la tarifa del ahorro
M4 = Modificación de los mínimos personales y familiares
M5 = Implantación de deducción por familia numerosa y numerosa especial
M6 = Eliminación de las deducciones por alquiler de vivienda y de los 400 euros para trabajadores con rentas bajas

M1. Modificación de la reducción de los rendimientos del trabajo

Se elimina la reducción general de 2.652 euros, por obtención de rendimientos del trabajo, cualquiera que fuese el rendimiento neto positivo y la cuantía de otras rentas percibidas y se aprueba un nuevo gasto deducible de 2.000 euros en concepto de otros gastos. Estos gastos de incrementarían en otros 2.000 euros anuales para desempleados que acepten un nuevo puesto de trabajo que exija cambio de residencia y también, para trabajadores activos discapacitados en cuyo caso el incremento será de 3.500 o 7.750 según el grado de discapacidad. El importe total por estos nuevos gastos deducibles tendrá como límite el rendimiento íntegro del trabajo una vez minorado por el resto de gastos deducibles previstos en este apartado.

No obstante, seguirá existiendo la citada reducción general para los contribuyentes con rendimientos netos del trabajo inferiores a 14.450 euros siempre que no tengan rentas, excluidas las exentas, distintas de las del trabajo superiores a 6.500 euros. En estos casos se aplicará tanto el gasto como la reducción. Para estos contribuyentes el importe de la reducción será:

- ✓ Contribuyentes con rendimientos netos del trabajo iguales o inferiores a 11.250 euros: 3.700 euros anuales.
- ✓ Contribuyentes con rendimientos netos del trabajo comprendidos entre 11.250 y 14.450 euros: 3.700 euros menos $1,15625 \times (\text{rendimiento del trabajo} - 11.250 \text{ euros anuales})$.

Para los trabajadores activos mayores de 65 años desaparece el incremento de la reducción por obtención de rendimientos del trabajo.

En el esquema de la Tabla siguiente¹¹ se presentan resumidos estos cambios.

Tabla 2. Reducción por rendimientos del trabajo por cuenta ajena IRPF.

Rendimientos netos Año 2013	Importe de la reducción Año 2013
<=9.810	4.080
>9.180 y <= 13.260	$4.080 - 0,35 * (\text{Rendim. neto} - 9.180)$
>13.260	2.652

¹¹Se debe recordar que el análisis de este trabajo se realiza con los cambios en 2015, que se resaltan en las tablas en gris.

Rendimientos netos Año 2015	Importe de la reducción/ gasto deducible 2015
<=11.250	5.700
>11.250 y <14.450	5.700-1,15625*(Rendim. neto-11.250)
>14.450	2.000

FUENTE: Datos obtenidos de la AEAT y Ley 26/2014, de 27 de noviembre que modifica la Ley 35/2006 de 28 de noviembre.

M2. Cambio de tipos y tramos en la tarifa general

Se reduce el número de tramos de la tarifa general, de 7 a 5. El cambio se realizará en dos etapas empezando en 2015. El tipo mínimo, actualmente fijado en el 24,75% se reduce al 20% en 2015. Este tipo se aplicará para los primeros 12.450 euros de renta. El gravamen máximo se reducirá del 52% al 45% en dos años y afectará a rentas superiores a los 60.000 euros.

Tabla 3. Tarifa general IRPF.

Base Imponible Año 2013	Tipo de gravamen Año 2013
<=17.700	24,75%
17.701-33.000	30%
33.001-53.400	40%
53.401-120.000	47%
120.001-175.000	49%
175.001-300.00	51%
>300.000	52%

Base Imponible Años 2015 y 2016	Tipo de gravamen 2015	Tipo de gravamen 2016
<=12.450	20%	19%
12.451-22.200	25%	24%
22.201-34.000	31%	30%
34001-60.000	39%	37%
>60.000	47%	45%

FUENTE: Datos obtenidos de la AEAT y Ley 26/2014, de 27 de noviembre que modifica la Ley 35/2006 de 28 de noviembre.

M3. Cambios de tipos y tramos en la tarifa del ahorro

Se modifica la forma de tributar de las rentas del ahorro, se rebajarán los tipos en todos los tramos¹². El cambio de tipos, que terminará en 2016, se empezará a realizar en 2015. En este año 2015 los rendimientos del ahorro por debajo de los 6000 euros tributarán al 20%, los situados en el tramo intermedio (ampliado con la reforma hasta los 50000 euros) al 22%, y los restantes al tipo máximo, fijado en el 24%.

Tabla 4. Tarifa del ahorro IRPF.

Base Imponible Año 2013	Tipo de gravamen Año 2013
<=6.000	21%
6.001-24.000	25%
>24.000	27%
Base Imponible Año 2015	Tipo de gravamen 2015
<=6.000	20%
6.001-50.000	22%
>50.000	24%

FUENTE: Datos obtenidos de la AEAT y Ley 26/2014, de 27 de noviembre que modifica la Ley 35/2006 de 28 de noviembre.

M4. Cambios de los mínimos personales y familiares

Los mínimos personales y familiares aumentan con carácter general¹³, siendo la rebaja fiscal producida por esta medida mayor en el caso de las familias con hijos a cargo.

Se eleva el mínimo del contribuyente pasando la cantidad de 5.151 a 5.550 euros. Asimismo se elevan las cantidades en referencia a la edad del contribuyente:

- ✓ Si la edad es superior a 65 años, el importe del mínimo se incrementa en 1.150 euros anuales. Pasando de 6.069 euros a 6.700 euros con la reforma.

¹²Ver Tabla 4.

¹³Ver Tabla 5.

- ✓ Si el contribuyente es mayor de 75 años el importe del mínimo se elevará adicionalmente en 1.400 euros anuales. Pasado de 7.191 a 8.100 euros con la reforma.

Se elevan significativamente los mínimos aplicables por descendientes. Incrementan los mínimos por ascendiente mayor de 65 y por mayor de 75 años.

Tabla5.Mínimos familiares y personales IRPF

	2013	2015
Mínimo personal	5.151	5.550
Mínimo por descendientes:		
1er hijo	1.836	2.400
2º hijo	2.040	2.700
3er hijo	3.672	4.000
4º y siguientes	4.182	4.500
Mínimo por edad y ascendientes >65 años Art. 57.2 y 59.1 Ley IRF	918	1.150
Mínimo por edad y ascendientes >75 años (art. 57.2 y 59.2 Ley IRF)	2.040	2.550
Descendiente <3 años (art. 58.2 Ley IRF)	2.244	2.800

FUENTE: Datos obtenidos de la AEAT y Ley 26/2014, de 27 de noviembre que modifica la Ley 35/2006 de 28 de noviembre.

M5. Implantación por familia numerosa y numerosa especial

Se establecen también medidas destinadas a ayudar a las familias que se introducen en forma de impuestos negativos. Concretamente, los contribuyentes que realicen una actividad económica por cuenta propia o ajena por la que estén dados de alta en el régimen correspondiente de la Seguridad Social o Mutualidad podrán minorar la cuota diferencial del impuesto hasta 1200 euros anuales si forma parte de una familia numerosa de categoría general o hasta 2.400 si fueran de categoría especial.. Asimismo, el contribuyente con ascendientes o descendientes discapacitados a su cargo, también pueden minorar su cuota diferencial en otros 1.200 euros por cada uno de ellos.

M6. Eliminación de las deducciones por alquiler de vivienda y de los 400 euros para trabajadores con rentas bajas

En este escenario se simulan dos medidas al tiempo dado que su efecto es pequeño y ambas tienen en común el ser eliminaciones de deducciones en cuota existentes.

La primera medida elimina la deducción por vivienda en alquiler para los contratos firmados en 2015 aunque se mantiene de forma transitoria para aquellos arrendatarios que hubieran tenido derecho a la deducción por alquiler de la vivienda habitual en relación con las cantidades satisfechas por dicho concepto, en un período impositivo devengado con anterioridad a 1 de enero de 2015 y mantengan en vigor el contrato de arrendamiento, además de cumpliendo los requisitos de rentas máximas.

La segunda medida elimina completamente la deducción de los 400 euros para contribuyentes con rentas bajas que recibían rentos del trabajo o de actividades económicas. En tabla siguiente se presenta la deducción eliminada tal y como se encontraba en el año 2013.

Tabla 6. Deducción de 400€ para trabajadores con rentas bajas IRPF.

Base Imponible Año 2013	Deducción en cuota Año 2013
<=8.000	400
8.001-12.000	$400 - 0,1 * (BI - 8.000)$

FUENTE: Datos obtenidos de la AEAT y Ley 26/2014, de 27 de noviembre que modifica la Ley 35/2006 de 28 de noviembre.

6.- Resultados

Es importante tener en cuenta que cuando nos referimos a la reforma del IRPF del año 2015 que se simula en este ejercicio, las modificaciones que se tienen en cuenta del impuesto son aquellas que se pueden simular con EUROMOD, con todas sus ventajas y con sus limitaciones. Dentro de este marco, los resultados de nuestro análisis sugieren que la reforma fiscal que se pondrá en marcha en el 2015 proporciona un incremento de renta proporcional para todas las decilas y además no altera las características principales de la distribución de la renta de los hogares españoles.

Las conclusiones de la primera simulación (RT) establecen que no existen grandes cambios en la distribución de la renta tras la reforma total, aunque sí algunas diferencias que merecen ser resaltadas. Por un lado la tasa de pobreza disminuye ligeramente, un 1,8%¹⁴ (ver Tabla 7). Por otro, el índice de Gini no presenta cambios significativos, aumenta una milésima (Gráfico 1). Si se compara la situación inicial y la reforma total a través de los ratios entre los percentiles (Tabla 8) se pone de manifiesto bastante estabilidad en estas medidas. Quizás los percentiles más extremos son los que más se reducen, ya que el p90/p10 pasa de 4,79 a 4,77.

Si nos fijamos en la Tabla 10, la renta media con la reforma total aumenta para todas las decilas un 1%. El número de ganadores es claramente superior al de perdedores en todas las decilas de renta (Tabla 11) estando en todas las decilas la ganancia media por encima de la pérdida media. Los ganadores de la primera decila pueden mejorar sus ingresos en 260 euros anuales y la última decila en torno a 430¹⁵. No existen perdedores en la primera decila y los de la segunda perderían en media unos 122 euros. La capacidad redistributiva del impuesto en el baseline no se ve alterada por la RT (Tabla 15), ya que el índice de Reynolds-Smolensky (R-S) apenas se mueve entre 0,045 y 0,044. Y en cuanto a progresividad, la RT parece ser más progresiva que lo era el IRPF antes de su modificación (Kakwani pasa del 0,351 al 0,382).

En términos de coste se puede decir que la recaudación disminuye en algo más del 7%¹⁶ (Tabla 9) y el tipo medio pasa del 14,98% a un 13,81%.

¹⁴Pasando del 21.13% en el escenario base al 20.73% teniendo en cuenta la reforma completa de 2015

¹⁵EUROMOD calcula datos mensuales, por lo que habría que multiplicar 21,69 y 35,71 por 12 meses.

¹⁶La recaudación en términos absolutos siempre se encuentra subestimada con datos de encuesta, ya que hay determinadas rentas, como los rendimientos de capital y las actividades económicas, en las en muchas ocasiones los informantes declaran ingresos por debajo de los reales. En concreto EUROMOD suele

Sin embargo, el análisis de la reforma a partir de sus medidas arroja resultados interesantes que permiten observar cómo las distintas modificaciones en la estructura del impuesto, impactan en la situación de partida, interactuando entre ellas o compensando sus efectos.

Así, por un lado, la eliminación de las deducciones de la cuota (M6) son las que más aumentan las tasas de pobreza (21.17%¹⁷) pero la modificación de las reducciones del trabajo (M1) disminuyen el índice de Gini (0,314¹⁸).

Estas dos medidas a su vez son las que generan un pequeño aumento de la recaudación, ya que de producirse sólo la eliminación de las deducciones, la recaudación se incrementaría un 0,98% y con la reducción de los rendimientos del trabajo, un 3.71%. Sólo el cambio de la tarifa general (M2) supone una pérdida recaudatoria (7.30%) superior a la que tiene la reforma en su conjunto, por delante del incremento de los mínimos personales y familiares (M4), cuya pérdida recaudatoria se situaría alrededor del 5%¹⁹. También supone pérdida recaudatoria, aunque menos importante, la deducción por familia numerosa por la que se deja de ingresar un 1,33%.

Los efectos sobre la tasa de pobreza de las seis medidas analizadas, mostrados en la tabla 7 del Anexo, son en general de escasa cuantía. Se observan muy ligeras disminuciones de la tasa en el caso de los cambios en las reducciones por rendimientos del trabajo (M1), en la tarifa general (M2) o en los mínimos (M4), y no destaca ninguna modificación substancial producida por la nueva tarifa del ahorro (M3). Por el contrario la nueva deducción por familia numerosa (M5) sí produce una bajada no despreciable de la tasa de pobreza, situándola en el 20,84%. La única medida que parece provocar el efecto contrario es la eliminación de las deducciones por alquiler y para trabajadores de rentas bajas (M6) que aumenta la tasa de pobreza hasta el 21.17%.

En lo que a la desigualdad de la renta respecta y midiendo ésta mediante el índice de Gini, se puede afirmar, tras analizar el Gráfico 1 del Anexo, que los efectos de todas las medidas son muy sutiles. Además, excepto el cambio en las reducciones del

recoger el 78-80% de la recaudación real. En este trabajo, la recaudación ha sido de unos 56.000 millones de euros.

¹⁷Tabla 7.

¹⁸Gráfico 1.

¹⁹Tabla 9.

rendimiento del trabajo (M1) y la deducción por familia numerosa (M5), que rebajandos milésima su valor, el resto no producen efectos o apenas lo aumentan.

Si se estudia la Tabla 8 del Anexo, ratios entre percentiles, concretamente la parte de las medidas aisladas, se observa que la situación es similar a la de la reforma total. Es el ratio p90/p10 el que mayores variaciones presenta, la más destacable es el aumento de casi una décima en el caso de la nueva tarifa general (M2). El resto de los cocientes permanece muy estable con todas las medidas, variando suavemente y presentando diferencias que no superan las dos centésimas en la mayoría de los casos.

La Tabla 15, donde se presentan los índices de redistribución de Reynolds-Smolensky (R-S) y de progresividad de Kakwani (K), deja ver un impacto redistributivo muy moderado de esta reforma. El índice de Reynolds-Smolensky conserva prácticamente el mismo valor que antes de la reforma. Al analizar los efectos detalladamente, medida a medida, se observa que el índice R-S varía mínimamente, tres centésimas, en el caso de los cambios procedentes de la parte de la tarifa general (M2). También tras observar la tabla se puede sostener que se produce un pequeño aumento de la progresividad con la reforma, siendo las medidas que más contribuyen a este cambio la tarifa general (M2), el incremento de los mínimos personales y familiares (M4) y la nueva deducción por familia numerosa (M5).

El análisis aislado de los ganadores y perdedores de las medidas arroja resultados parcialmente diferentes a los encontrados en el caso de la RT. En concreto, la modificación de las reducciones de los rendimientos del trabajo (M1) genera más perdedores que ganadores (Tabla 12) en prácticamente todas las decilas, pero son las más altas las que tienen una pérdida media superior al resto (19,67 euros mensuales). Es a partir de la decila 8 cuando la pérdida media supera a la ganancia media de su decila.

La modificación de la tarifa general (M2)(Tabla 13) tiene bastantes más ganadores que perdedores aunque son las decilas más altas de renta las más beneficiadas ya que son las que más van a ver reducidos sus tipos marginales. La medida relacionada con el incremento de los mínimos personales y familiares (M4) también presenta más ganadores que perdedores, así como la de la creación de un impuesto negativo para las familias numerosas (M5). Para finalizar, la única medida que no tiene perdedores es la

nueva deducción para familias numerosas (M5), donde la ganancia media equivalente está entre los 32 y los 39 euros mensuales (Tabla 14).

7.- Conclusiones

Tras aplicar la simulación haciendo uso de EUROMOD como microsimulador y la ECV 2012 como base de datos de entrada al simulador, parece que la distribución de la renta que existía en el año base (2013) no variará sustancialmente una vez implementada la reforma. Sin embargo algunos resultados significativos serían que la tasa de pobreza se reduce casi un 2% y el índice de Gini se incrementa en una milésima. La comparación de los ratios de los percentiles entre la situación inicial y la reforma total, arroja una pequeña reducción de las diferencias entre la decila más alta y más baja (p90/p10 pasa de 4,79 a 4,77) y muestra estabilidad entre otras posiciones intermedias de la distribución. La renta media aumenta para todas las decilas de renta en un 1%, aunque el análisis aislado de cada una de las medidas llevaría a conclusiones contrarias.

Así, mientras que aplicar de manera aislada la modificación de las reducciones del trabajo dejaría la renta de las seis primeras decilas sin modificación y las de la decila 7 hasta la 10 se reducirían en un 1%, la deducción por familia numerosa generaría incrementos del 1% de la renta sólo para las dos primeras decilas (Tabla 10).

La recaudación disminuye en algo más del 7% y el tipo medio pasa del 14,98% al 13,81%. De la reforma total se concluye que el número de ganadores es claramente superior al de perdedores en todas las decilas de renta.

Es bien conocida la ventaja de poder contar con el hogar y sus individuos como unidades de análisis, ya que se pueden inferir resultados más fiables sobre los aspectos redistributivos. Sin embargo, los datos de encuesta frente a los registros administrativos presentan ciertos problemas, como la infraestimación de determinados tipos de renta (rendimientos del capital y/o de actividades económicas).

El análisis de la reforma a partir de sus medidas, arroja resultados interesantes que están en línea con la literatura que ha evaluado reformas anteriores. Se puede observar cómo las distintas modificaciones en la estructura del impuesto impactan en la situación de partida.

La principal aportación del trabajo está en haber desarrollado una evaluación ex ante de la reforma del IRPF para el año 2015 (con las limitaciones de la herramienta de microsimulación) con una base de datos de hogares donde el impacto redistributivo puede ser analizado con otra perspectiva a la que presentan los datos administrativos.

8.- Bibliografía

- Adiego, M., Cantó, O., Levy, H. and Paniagua, M.M. (2010) “EUROMOD Country Report. Spain (ES) 2005-2008”. Institute for Social and Economic Research (I.S.E.R.)
- Adiego, M., Cantó, O., Levy, H., Paniagua, M.M. y Pérez, T. (2012) “Country Report Spain 2007-2010”, Institute for Social and Economic Research (I.S.E.R.)
- Adiego, M., Levy, H., Paniagua, M.M. y Pérez, T. (2013) “Country Report Spain 2009-2012”, Institute for Social and Economic Research (I.S.E.R.)
- Adiego, M., Burgos, M.J., Paniagua, M.M. y Pérez, T. (2014) “Country Report Spain 2010-2013”, Institute for Social and Economic Research (I.S.E.R.)
- Ayala, L. (2013) “Crisis económica y distribución de la renta”. Papeles de economía española. Nº 135, 2013, págs. 2-19.
- Castañer, J.M., Romero, D. y Sanz, J.F. (2004) Simulación sobre los hogares españoles de la reforma del IRPF de 2003. Efectos sobre la oferta laboral, recaudación, distribución y bienestar, Papeles de Trabajo del Instituto de Estudios Fiscales, nº 10/04.
- Immervoll, H., Lietz, C., O’Donoghue, C., Verbist, G., Levy, H., Mantovani, D. y Sutherland, H. (2005) “Household Incomes and Redistribution in the European Union: Quantifying the Equalising Properties of Taxes and Benefits”. IZA DP No. 1824.
- OCDE, 2011 *Divided we stand. Why inequality keeps rising*.
- Oliver, X. and Spadaro, A. (2004) “Are Spanish governments really averse to inequality? A normative analysis using the 1999 Spanish Tax Reform” Investigaciones Económicas, septiembre, año/vol. 28, número 003. Fundación Empresa Pública. Madrid, España. pp.551-556.
- Onrubia, J. y Picos, F. (2012), “Progresividad, Redistribución y Bienestar a través del IRPF Español en el período 1999-2007”, Papeles de Trabajo del IEF. No1/2012
- Orcutt, G. H. (1957) A new type of Socioeconomic System, *Review of Economics and Statistics*, 58 (2): 773-797.
- Picos, F.; Díaz de Sarralde, S.; Moreno, A.; Torrejón, L. (2009), “Microsim-IEF Renta y la simulación de reformas fiscales: una aplicación a la reforma del IRPF 2007”, en Picos, F. y Díaz de Sarralde, S. (eds), *Las reformas fiscales bajo el microscopio*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.

- Ruiz-Huerta, J., Agúndez, A., C. Garcimartín, C., J. López y J. Rodríguez (2011)
Tendencias de reforma fiscal: hacia una fiscalidad europea, Documento de
trabajo 62/2011, Fundación Alternativas, Madrid.
- Sutherland, H. (2001) Final Report EUROMOD: An integrated European Benefit-Tax
Model. EUROMOD Working Paper No. EM9/01.

Anexo

Tabla1.Sistema de prestaciones e impuestos en España, en % del PIB.

	Ingreso total de las AA.PP.	Ingresos por Impuestos y Cotizaciones Sociales	Gasto total de las AA.PP.	Gasto total en Protección Social (Prestaciones dinerarias)	Gasto total en Protección Social
2005	39,70	36,80	38,44	12,70	19,61
2006	40,72	37,68	38,35	12,54	19,54
2007	41,13	38,08	39,21	12,58	19,65
2008	36,96	34,12	41,45	13,49	20,98
2009	35,09	32,24	46,26	15,74	23,95
2010	36,23	33,54	45,58	15,99	24,18
2011	36,11	33,34	45,67	16,58	24,80

FUENTE: Instituto de Estudios Fiscales. Ministerio de Hacienda y AA.PP., INE. Ministerio de Economía y Competitividad, Ministerio de Empleo y Seguridad Social y elaboración propia.

Tabla6.Deducción de 400€ para trabajadores con rentas bajas IRPF.

Base Imponible Año 2013	Deducción en cuota Año 2013
<=8.000	400
8.001-12.000	400-0,1*(BI-8.000)

FUENTE: Datos obtenidos de la AEAT y el anteproyecto de Ley por el que se modifica la Ley 35/2006 de 28 de noviembre.

Tabla7. Tasas de pobreza antes y después de las reformas (z = 0.6).

z = 0.6	Baseline	R. Total	M1	M2	M3	M4	M5	M6
	21,13%	20,73%	21,12%	21,07%	21,13%	21,10%	20,84%	21,17%

FUENTE: elaboración propia

Tabla 8. Ratios por percentiles de renta.

	Baseline	R.Total	M1	M2	M3	M4	M5	M6

p90/p10	4.79	4.77	4.76	4.86	4.79	4.82	4.72	4.79
p90/p50	1.94	1.94	1.93	1.96	1.94	1.94	1.94	1.94
p50/p10	2.47	2.46	2.46	2.48	2.47	2.49	2.43	2.47
p75/p25	2.17	2.17	2.16	2.18	2.17	2.18	2.16	2.17
p75/p50	1.44	1.43	1.43	1.44	1.44	1.43	1.43	1.44
p50/p25	1.51	1.52	1.51	1.51	1.51	1.52	1.50	1.51

FUENTE: elaboración propia

Tabla 9. Recaudación.

R.Total	M1	M2	M3	M4	M5	M6
-7,16%	3,71%	-7,30%	-0,22%	-4,83%	-1,33%	0,98%

FUENTE: elaboración propia

Tabla 10. Renta media mensual antes y después de las reformas.

Decila de renta	Baseline	R.Total	M1	M2	M3	M4	M5	M6
1	231,96	235,14	231,96	231,97	231,97	231,97	235,13	231,94
2	535,77	540,37	535,94	536,16	535,79	536,08	539,81	535,29
3	691,99	696,61	691,85	693,32	692,00	693,44	694,80	691,12
4	837,68	844,81	836,89	840,13	837,74	841,53	840,47	836,31
5	977,86	987,17	975,87	981,75	977,90	984,43	980,39	976,22
6	1.128,45	1.141,98	1.124,67	1.136,19	1.128,49	1.137,98	1.131,56	1.125,77
7	1.308,20	1.323,51	1.300,79	1.320,04	1.308,28	1.320,20	1.310,55	1.305,73
8	1.512,67	1.530,69	1.503,14	1.529,83	1.512,74	1.525,97	1.513,81	1.510,50
9	1.827,33	1.849,68	1.813,45	1.851,30	1.827,85	1.841,54	1.828,58	1.825,76
10	2.615,43	2.650,75	2.597,82	2.652,27	2.617,70	2.629,98	2.617,68	2.614,59

FUENTE: elaboración propia

Tabla 11. Ganadores/Perdedores y ganancia/pérdida media mensual tras la Reforma Total.

Decila de renta	Nº de ganadores	Nº de perdedores	Ganancia media (€)	Pérdida media (€)
1	677.918	0	21,69	0,00
2	981.720	21.035	21,84	10,17
3	1.474.886	41.868	14,66	6,29
4	2.212.727	62.503	15,04	6,24
5	2.953.561	119.205	14,88	7,65
6	3.761.146	147.696	16,92	6,65
7	4.179.832	250.885	17,30	6,35
8	4.465.378	135.143	18,95	9,82
9	4.485.831	125.142	23,21	6,76
10	4.579.539	43.456	35,71	4,72

FUENTE: elaboración propia

Tabla12. Ganadores/Perdedores y ganancia/pérdida media mensual tras la M1.

Decila de renta	Nº de ganadores	Nº de perdedores	Ganancia media (€)	Pérdida media (€)
1	1.596	2.376	5,79	5,82
2	134.401	113.033	9,14	4,27
3	246.971	631.666	13,18	6,12
4	449.471	1.339.405	12,28	6,85
5	510.939	2.195.084	13,25	7,28
6	733.554	3.014.573	13,23	9,02
7	520.223	3.868.966	12,64	10,56
8	538.907	3.992.776	10,80	12,49
9	257.561	4.222.807	8,77	15,73
10	116.355	4.203.876	10,50	19,67

FUENTE: elaboración propia

Tabla13. Ganadores/Perdedores y ganancia/pérdida media mensual tras la M2.

Decila de renta	Nº de ganadores	Nº de perdedores	Ganancia media (€)	Pérdida media (€)
1	8.623	0	2,40	0,00
2	273.386	14.881	6,53	0,06
3	787.345	103.625	7,86	0,14
4	1.533.004	265.663	7,43	0,23
5	2.514.553	167.279	7,19	0,62
6	3.587.253	145.019	10,06	1,54
7	4.113.855	244.054	13,35	0,86
8	4.521.321	68.566	17,56	1,00
9	4.595.036	15.090	24,11	1,98
10	4.610.483	0	36,96	0,00

FUENTE: elaboración propia

Tabla 14. Ganadores/Perdedores y ganancia/pérdida media mensual tras la M5.

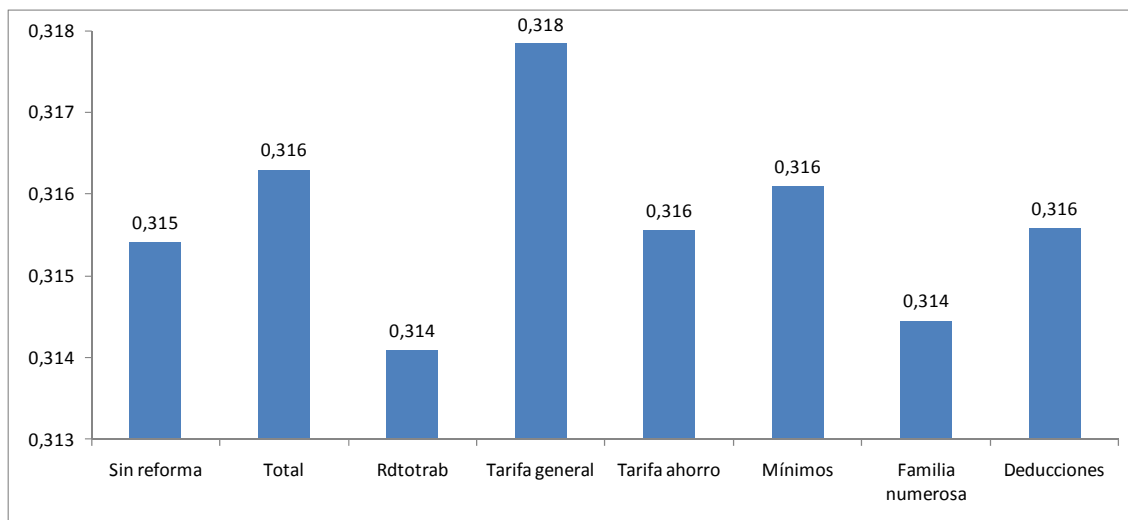
Decila de renta	Nº de ganadores	Nº de perdedores	Ganancia media (€)	Pérdida media (€)
1	457.694	0	32,02	0
2	539.814	0	34,57	0
3	362.401	0	35,84	0
4	349.102	0	36,83	0
5	297.574	0	39,31	0
6	370.805	0	38,83	0
7	284.963	0	38,05	0
8	145.993	0	36,05	0
9	159.008	0	36,28	0
10	281.020	0	36,96	0

Tabla 15. Índices de Reynolds-Smolensky y Kakwani.

	Baseline	R.Total	M1	M2	M3	M4	M5	M6
Reynolds_Smolensky	0,045	0,044	0,046	0,042	0,044	0,044	0,045	0,044
Kakwani	0,351	0,382	0,348	0,359	0,351	0,366	0,367	0,347

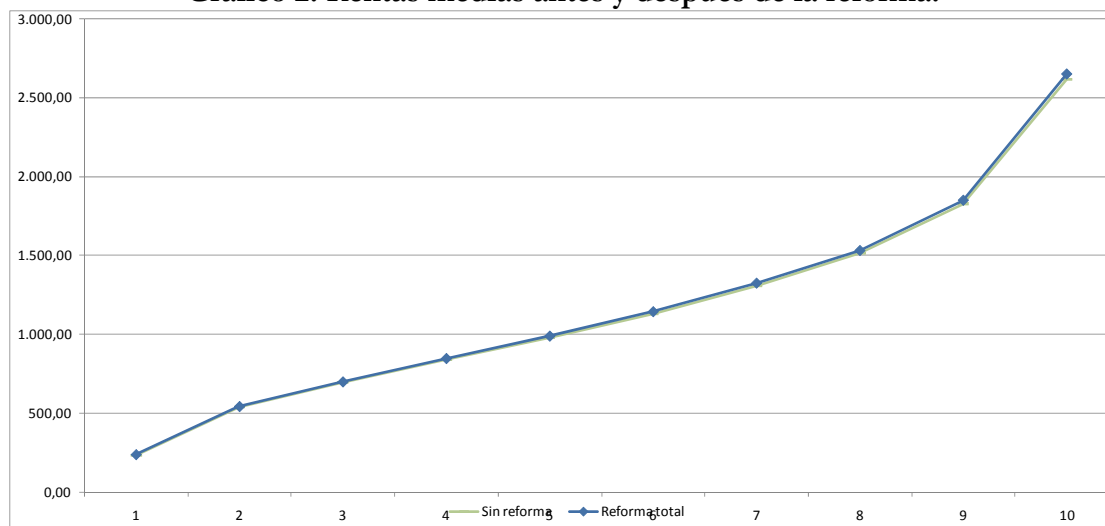
FUENTE: elaboración propia

Gráfico1. Índice de Gini



Fuente: elaboración propia

Gráfico 2. Rentas medias antes y después de la reforma.



Fuente: elaboración propia