

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, tel. 93.581.16.80, fax: 93.581.22.92, e-mail: horacio.levy@campus.uab.es .
Magda Mercader Prats, Departamento d'Economia Aplicada, Universitat Autònoma de Barcelona, Bellaterra, tel. 93.581.16.80, fax: 93.581.22.92, e-mail: mmercader@volcano.uab.es

JEL classification: D31, H24.

Resumen:

El Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF) es uno de los instrumentos claves del sistema tributario español. En este trabajo se estudia el impacto de los principales elementos del Nuevo IRPF, a partir de ESPASIM, el primer modelo integrado de microsimulación de impuestos y subsidios (*tax-benefit*) para España, que emplea micro datos procedentes de la Encuesta de Presupuestos Familiares (EPF) representativos de la población española. Tomando como sistema de base el impuesto sobre la renta anterior (IRPF 1998), se analiza cómo la introducción de la nueva figura impositiva afecta la tributación en términos de recaudación, número de contribuyentes y de declarantes, los tipos marginales efectivos de imposición y impacto distributivo, tanto para el conjunto de la población como por grupos de hogares. Las estimaciones que se presentan muestran que el Nuevo impuesto conlleva una reducción sustancial de la presión fiscal media por IRPF que va acompañada de una reducción del tipo marginal efectivo medio de 2,12 puntos de porcentaje. El importante coste que en términos recaudatorios suponen la introducción del mínimo vital personal y familiar, las nuevas escala de gravamen y deducción por rendimientos del trabajo por cuenta ajena, no contribuyen a reducir la desigualdad relativa, beneficiando sobretudo a la población situada en los tramos medios y altos de la escala de renta. La reforma no beneficia tampoco ni a los hogares con cargas familiares ni a los perceptores de rendimientos por cuenta ajena, que experimentan (ambos colectivos) una reducción impositiva muy similar a la del conjunto de la población. Igualmente, son los grupos relativamente más pobres -personas solas y hogares monoparentales- los que menos ganan con la reforma. La reducción del número de declarantes (en 2,1 millones) asociada al nuevo impuesto, va acompañada de más complejidad legislativa y de una pérdida de generalidad de este instrumento impositivo.

* Versiones anteriores de este trabajo fueron presentadas en el Workshop Microsimulation In the New Millenium, Microsimulation Unit, Cambridge, agosto de 1998, en el VI Encuentro de Economía Pública, celebrado en Oviedo, febrero de 1999, y en el III Encuentro de Economía Aplicada, realizado en Valencia, junio de 2000. Deseamos agradecer los comentarios y sugerencias recibidos en dichos encuentros. La investigación presentada fue desarrollada al mismo tiempo en que los autores participaban en una red europea para la construcción de un modelo de microsimulación para Europa: "European Tax-Benefit Model (EUROMOD)". La construcción de ESPASIM, modelo utilizado en este trabajo, no hubiera sido posible sin el apoyo y los comentarios recibidos de los demás miembros de esta red, en particular de su coordinadora, Holly Sutherland. También fue decisiva la financiación recibida de the European Community TSER projects (CT95-3009 and CT97-3060) y la procedente de los programas públicos PB98-0866, SEC96-2300 y 1997SGR00333.

1 Introducción

Las Cortes Generales aprobaron a finales de 1998 la reforma del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF, en adelante). Según la exposición de motivos de la nueva Ley¹, tres principios fundamentan la reforma del impuesto: *eficiencia*, hacer que el IRPF fomente la creación de empleo, de ahorro y el propio crecimiento económico, a través de la adaptación del mismo al “modelo vigente en los países de nuestro entorno”; *equidad*, esto es, mejorar, en términos de distribución de la renta, el reparto del impuesto, y beneficiar “las rentas del trabajo y las personas con mayores cargas familiares”; y *simplicidad*, pues la estructura del IRPF es excesivamente compleja, dificultando las tareas administrativas y la lucha contra el fraude fiscal.

La anterior estructura del impuesto era criticada por el “exceso de gravamen” que comportaba sobre los contribuyentes, en particular sobre aquellos con rentas más altas. Durante las dos últimas décadas, se habían producido aumentos de la presión impositiva excesivos, sobretudo para los contribuyentes en los niveles medios y altos de la escala de renta, derivados fundamentalmente de la falta de actualización de los tramos de la escala de gravamen a la evolución de los precios². En esta misma línea, la evolución de los tipos máximos y mínimos de la escala de gravamen tampoco acompañó suficientemente el movimiento de los mismos en el conjunto de países de la Unión Europea. En 1996, los tipos marginales máximos en España eran superiores a los de la media de los 15 países miembros (56 versus 47,3 por ciento respectivamente), mientras que los tipos marginales mínimos españoles superaban ligeramente a los de la media comunitaria (20 por ciento en España y 18,1 en la media de UE-15)³. La combinación de la rémora inflacionaria y de los altos tipos marginales de imposición se cree provoca importantes distorsiones en el impuesto, resultando en una imposición excesiva que perturba las decisiones de los agentes económicos, reduciendo la propensión al trabajo, al ahorro o a la toma de riesgos económicos. Además, la consecuente reducción del espíritu emprendedor, alteraría la asignación de los recursos, provocando la retracción de 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 ingresos, en especial a la penalización de las rentas salariales. Según datos de la Comisión para Evaluación del Fraude, en 1986 el nivel de cumplimiento en el IRPF de los rendimientos del trabajo era de 71,2 por ciento, mientras que en los demás rendimientos el nivel de cumplimiento era de 30,4 por ciento⁴. Esta asimetría también se ve reflejada en la participación de las rentas sobre la base liquidable, ya que, según los datos de la Agencia Tributaria, en la declaración de la renta de 1995, cuatro de cada cinco pesetas correspondían a rendimientos del trabajo. Igualmente, con el anterior IRPF, las deducciones familiares se percibían como claramente insuficientes.

En conjunción con el fraude, la complejidad de la legislación del Impuesto sobre la Renta es una de las principales causas del creciente y preocupante rechazo de la ciudadanía respecto al IRPF. La legislación del impuesto es vista como excesivamente extensa, detallista y utilizadora de un vocabulario inaccesible y ambiguo que dificultaba su comprensión para la mayoría de los contribuyentes⁵. Según los elaboradores de la reforma, el diseño anterior del Impuesto sobre la

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. 295, 10 diciembre de 1998.

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 in 1993. Para una descripción de la evolución de la presión fiscal media véase Lasheras et al (1993).

³ Véase González-Páramo (1997).

⁴ Véase Castillo López (1994).

⁵ 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 el mismo porcentaje admite necesitar auxilio para realizar la declaración.

Renta hacia que el número de declaraciones fuese excesivo, un hecho que dificultaba el trabajo administrativo y el control de las declaraciones.

En este contexto la reforma del Impuesto sobre la Renta se fundamenta en cuatro cambios principales. Con el objetivo de contribuir a hacer un IRPF más eficiente, se pretende reducir la presión fiscal a través de una disminución de los tipos marginales de la escala de gravamen, y de la ampliación del mínimo exento a través de la introducción de un *mínimo vital personal*. La protección de la familia la proporcionarían un conjunto de nuevas deducciones familiares de base (*mínimo familiar*), más generosas que las anteriores deducciones de cuota. Medidas similares se adoptan para aliviar la penalización de las rentas salariales, ya que en el Nuevo IRPF la deducción de cuota por rendimientos del trabajo por cuenta ajena es reemplazada por una deducción de base también más generosa. Finalmente, respecto a la simplificación del sistema, la estrategia adoptada en la reforma consiste en la reducción del número de declaraciones. En este sentido, se amplía sustancialmente el tramo de rendimientos del trabajo exentos de declaración en la *obligación de declarar*, que prácticamente se triplica mientras que se reestructura el sistema de las *retenciones sobre los rendimientos del trabajo*, de forma que el importe de las mismas se aproxime al que resulta del cálculo del impuesto en la declaración de la renta.

¿Cuál es el impacto de todos estos cambios? ¿Contribuye realmente esta reforma a que IRPF sea más eficiente, equitativo verticalmente o simple? Dar una respuesta a estas preguntas no es una tarea sencilla. El IRPF es un instrumento impositivo complejo y el impacto de una reforma como la actual no es fácil de prever. De hecho en los diversos estudios presentados hasta el momento, los pronósticos sobre los efectos de la reforma difieren notablemente. Esta dispersión es especialmente significativa con respecto al efecto de la reforma sobre la recaudación impositiva, donde las previsiones de pérdidas varían entre el 8 y 20 por ciento con respecto a la recaudación del IRPF anterior⁶.

El objetivo de este trabajo es analizar el impacto de la reforma del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, e identificar cómo y en qué medida los principales elementos del Nuevo IRPF contribuyen a los principios de eficiencia, equidad, simplicidad y generalidad fiscal. Para ello se utiliza ESPASIM, el primer modelo integrado de micro-simulación de impuestos y subsidios para España (*tax-benefit model*), desarrollado en el Departament d'Economia Aplicada de la Universitat Autònoma de Barcelona (Véase Mercader-Prats y Levy (1999)). Una de las grandes contribuciones de ESPASIM es que utiliza una muestra representativa de la población Española procedente de la Encuesta de Presupuestos Familiares (EPF) para comparar la estructura del IRPF de 1998 con la de 1999. Así los resultados que proporciona no representan solamente el impacto de la reforma sobre algunos contribuyentes tipo, sino que toman en cuenta la heterogeneidad en las circunstancias individuales del conjunto de la población española. Además, ESPASIM permite integrar el debate de la reforma del IRPF en el conjunto de la política impositiva y de subsidios.

Tras esta introducción, este trabajo se divide en cinco secciones. En la primera se incluye una descripción del funcionamiento del IRPF español. La segunda se dedica a exponer de forma breve los principales elementos del Nuevo IRPF, discutidos con respecto al sistema de 1998. En la tercera se describe el modelo de micro-simulación de impuestos y subsidios utilizado, ESPASIM, así como algunos aspectos metodológicos relacionados con el tratamiento de la fuente de datos utilizada. La cuarta sección está dedicada a la presentación y análisis de los resultados en las simulaciones. Finalmente, en la última sección se presentan, a modo de conclusión, algunas consideraciones finales.

⁶ Según declaraciones de técnicos del gobierno la recaudación disminuirá 400.000 millones de pesetas - 8 por ciento respecto al IRPF anterior (El País, 13 de septiembre de 1998), de acuerdo con Costa (1998) la reducción será de un 11,1 por ciento, para Raymond *et al* (1998) ésta será del 11,9 por ciento, según Castañer *et al* (1999) la disminución será del 14,72 por ciento, para el servicio de estudios del Banco Bilbao Vizcaya la reducción será del 16 por ciento (BBV, 1998), finalmente para Sanchis *et al* (2000) la pérdida recaudatoria será del 20 por ciento.

2 La función impositiva del IRPF español

En teoría podríamos considerar que la función impositiva del impuesto sobre la renta de las personas físicas para el individuo i , T_i , como la aplicación del *tipo impositivo de la escala de gravamen* (t_i) sobre la *base imponible* [$X_i - DB(X_i, Z_i)$], descontadas las *deducciones de cuota*, $DC(X_i, Z_i)$. La base imponible, X_i , corresponde a la suma de todos los tipos de renta del individuo una vez restadas las *deducciones de base*, $DB(X_i, Z_i)$. Tanto las deducciones de base como las de cuota, dependen de la renta del individuo, X_i , y de otras características y circunstancias personales, Z_i . Por tanto, el impuesto a pagar se podría definir como:

$$(1) \quad T_i = t_i [X_i - DB(X_i, Z_i)] - DC(X_i, Z_i)$$

Esta no es, sin embargo, la función impositiva efectiva del IRPF español, por dos motivos fundamentales: el primero es la existencia de un sistema de retenciones; el segundo la opción a un sistema de tributación familiar o conjunta.

En España, por cuestiones de carácter administrativo (anticipación de la recaudación y prevención del fraude), el IRPF se ejecuta en dos fases: las *retenciones* a cuenta del IRPF y *declaración* del impuesto. El sistema de retenciones grava las diferentes rentas a medida que éstas se generan a lo largo del ejercicio fiscal. La función de retenciones puede depender de los ingresos, personales o familiares, estimados o realizados, o de otras circunstancias personales, según el tipo de ingresos y la legislación sobre retenciones vigente. Sea r_i^k las retenciones aplicadas a la fuente de renta k que genera el individuo. El montante de retenciones total puede entonces resumirse como:

$$(2) \quad R_i = \sum_{k=1}^K r_i^k$$

dónde $k=1, \dots, K$ son los diferentes tipos de renta sujetos a diferentes funciones de retención.

Finalizado el periodo impositivo, se realiza la declaración del impuesto. Con la declaración se calcula el pago impositivo T_i y el individuo abona la diferencia entre T_i y R_i a la administración tributaria. No todos los individuos están obligados a realizar la declaración. Si el individuo no está obligado a declarar puede optar entre declarar o asumir las retenciones a cuenta como su deuda tributaria efectiva. Si se supone que los individuos que no están obligados a declarar sólo lo hacen la declaración cuando su pago por retenciones supera al pago impositivo, la tributación efectiva individual, τ_i , puede resumirse de la forma siguiente⁷.

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

Otra particularidad del IRPF español es la posibilidad de elección de la *unidad contribuyente*. Los individuos que pertenecen a una unidad familiar pueden, si así lo desean, tributar conjuntamente con los demás miembros de dicha unidad⁸. El pago impositivo de la unidad familiar de i bajo el sistema de tributación conjunta, $T_{f(i)}^c$, puede calcularse de forma similar a T_i . Retomando la misma

⁷ En la formulación que sigue se ignora el desfase temporal existente entre el pago de las retenciones y la declaración y liquidación del impuesto.

⁸ La unidad familiar la forman los cónyuges casados con o sin hijos menores; o padres o madres solteras que cohabitan con hijos menores de edad.

notación que en la ecuación (i) para el caso de la tributación individual, $T_{f(i)}^c$ puede calcularse como:

$$(3) \quad T_{f(i)}^c = t^c [X_{f(i)} - DB^c(X_{f(i)}, Z_{f(i)})] - DC^c(X_{f(i)}, Z_{f(i)}),$$

dónde se utiliza el subíndice $f(i)$ para denotar que las variables hacen referencia a la unidad familiar y el superíndice c , para denotar los parámetros impositivos de la tributación conjunta. Si la unidad familiar tributa conjuntamente, el pago impositivo individualizado de los miembros de ésta unidad familiar, corresponderá a una proporción de $T_{f(i)}^c$. Defínase τ_i^c como éste el pago impositivo individualizado. Es decir,

$$(4) \quad \tau_i^c = P_i * T_{f(i)}^c \quad \text{para} \quad \forall P_i \in [0,1] \quad \text{y} \quad \sum_{i \in f(i)} P_i = 1$$

¿Cuál es pues la deuda tributaria efectiva individual? Bajo el supuesto que los individuos que integran la unidad familiar optarán por la tributación (individual o conjunta) que resulte más favorable al conjunto, la deuda tributaria efectiva del individuo i , τ_i^* , puede resumirse entonces de la forma siguiente:

$$(5) \quad \tau_i^* = \begin{cases} \tau_i^c & \text{si el individuo forma parte de una unidad familiar y } \sum_{i \in f(i)} \tau_i \geq T_{f(i)}^c \\ \tau_i & \text{en caso contrario} \end{cases}$$

Sin duda, se trata de una función impositiva efectiva muy compleja. Por un lado, el sistema de retenciones y la condición de obligación a declarar; por el otro, la convivencia de dos esquemas tributarios, el individual y el conjunto. Ambos elementos contribuyen a la complejidad de un sistema dentro del que el contribuyente deberá estudiar sus diferentes opciones de tributación antes de derivar su deuda tributaria efectiva.

En el Cuadro 1 ilustramos la complejidad del sistema a través de un ejemplo. Considérese un hogar formado por tres individuos: el sustentador principal, su cónyuge y un hijo. Los tres forman parte de la unidad familiar. Supóngase un sistema fiscal similar al español después de la actual reforma, en el que 3.500.000 de pesetas es el límite de renta salarial por debajo del que no es necesario declarar. También existe la opción a declarar conjuntamente.

Dados los rendimientos anuales de cada uno de estos individuos, sólo el sustentador principal está obligado a realizar la declaración de la renta. La tributación individual efectiva del sustentador principal es T_1 . El cónyuge y el hijo pueden elegir entre declarar o no hacerlo. En este caso, el cónyuge optaría por declarar y tributar bajo el esquema individual mientras que el hijo optaría por no declarar. La tributación individual efectiva sería pues T_2 R_3 . Ahora bien, puesto que estos individuos forman parte de una unidad familiar en términos fiscales, pueden declarar bajo el esquema de tributación conjunta. En este caso, deberán declarar todos conjuntamente. El importe de la declaración conjunta resulta inferior al que se deriva de la suma de las tributaciones individuales efectivas, por lo que los individuos preferirán tributar conjuntamente, por lo tanto, la deuda tributaria efectiva de cada individuo del hogar corresponde a una parte de la deuda tributaria de la declaración conjunta.

Si el resultado final es que los individuos eligen tributar conjuntamente, éstos deben hacer un número importante de cálculos (obtener las retenciones del cónyuge y del hijo, calcular la declaración individual de los tres miembros del hogar, comparar las retenciones y la declaración individual para los

individuos exentos de declarar, calcular la declaración conjunta, y finalmente elegir el tipo de declaración) antes de obtener la deuda tributaria efectiva!

3 Los Principales Elementos del Nuevo IRPF⁹

El Cuadro 2 presenta los principales cambios que la reforma ha realizado sobre la estructura del impuesto sobre la renta. Los elementos que han cambiado con el Nuevo IRPF son la escala de gravamen, las deducciones (de base y cuota), la condición de obligación a declarar y el sistema de retenciones.

La introducción del mínimo vital

Una de las novedades del nuevo Impuesto sobre la Renta es la inclusión del mínimo personal. A través de éste se procura establecer una diferenciación entre lo que se podría denominar “renta vital mínima”, esto es, la renta indispensable para el mantenimiento de la persona o de la familia, la cual estaría libre de tributación; y la “renta discrecional” (la renta restante) la cual es objeto de la imposición. En general el mínimo personal tiene un valor fijo de 550.000 pesetas, sin embargo, si el contribuyente tiene más de 65 años éste se incrementa en 100.000 pesetas. Si la unidad contribuyente tributa de forma conjunta, la deducción se denomina mínimo conjunto y dependerá del tipo de unidad familiar. Si la unidad familiar está formada por una “familia tradicional” – una pareja con o sin hijos – el “mínimo conjunto” es de 1.100.000 pesetas. Si la unidad familiar está formada por una familia monoparental – un padre o una madre con hijos menores de edad – el mínimo conjunto es de 900.000 pesetas¹¹.

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 de las innovaciones más significativas es la supresión de la escala específica para la tributación conjunta. Con el Nuevo IRPF, ambas formas de declaración tributan a través de la misma escala. El número de tramos se reduce de 9 a 6. Los tipos marginales de imposición también disminuyen, ya que el tipo máximo pasa del 56 al 48 por ciento y el tipo mínimo del 20 al 18 por ciento. Además, a diferencia del impuesto anterior, la nueva escala no posee un primer tramo exento de tributación. En el nuevo impuesto esta función la ejerce el mínimo personal en el caso de la tributación individual, y el mínimo conjunto cuando la declaración es conjunta.

¿Cómo se comparan los tipos impositivos de la Nueva escala con los de la anterior? Las diferencias en los valores del mínimo personal y del mínimo conjunto hacen que, en el Nuevo IRPF, la carga fiscal resultante de la escala de gravamen sobre la tributación individual y la resultante sobre la tributación conjunta sean distintas. Además, el valor del mínimo conjunto depende del tipo de unidad familiar, por lo que con el nuevo impuesto, la carga fiscal que se deriva de la escala de gravamen conjunta varía de acuerdo con el tipo de unidad familiar. Los Gráficos 1(a) y 1(b) ilustran las “escalas de gravamen efectivas” tanto individual como conjuntas para el IRPF de 1998 y del Nuevo IRPF. En el caso de la tributación individual, puede verse que, la ampliación del tramo de renta exento de tributación de 467.000 a 550.000 pesetas (536.250 pesetas de 1998) y la reducción

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. Algunos elementos de carácter más complejo y específico – tal como el tratamiento de los diversos tipos de rendimientos del capital mobiliario (por ejemplo, participación en fondos, operaciones de capitalización y otros rendimientos), o los métodos de estimación de 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. Sin embargo, el análisis y los resultados presentados, tanto en esta como en las demás secciones de este trabajo, han sido realizados utilizando valores reales (pesetas constantes de 1998).

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 minusválido el mínimo conjunto es de 1.200.000 ó 1.500.000 pesetas, en función del grado de minusvalía.

del tipo marginal mínimo de 20 a 18 por ciento, comportan una reducción del tipo marginal de imposición en casi todos los tramos de renta, aunque esta reducción es muy superior para los niveles más altos de renta – superiores a 8,5 millones de pesetas –. Este hecho se ve reflejado en el Gráfico 2 (a), donde se observa que aunque el ahorro impositivo con la nueva escala de gravamen es positivo desde rentas bastante bajas (aproximadamente 500.000 pesetas anuales), dicho ahorro es significativamente superior para los tramos más altos. Por lo que se refiere a la tributación conjunta, tal como se puede ver en la parte (b) del Gráfico 2, la nueva escala de gravamen supone para las unidades familiares tradicionales (parejas con o sin hijos) un ahorro impositivo similar al expuesto para la tributación individual. Sin embargo, la situación para las unidades familiares monoparentales es algo diferente. Aunque los tipos marginales por tramos sean idénticos a aplicados a la familia tradicional, la reducción del “mínimo conjunto” exento de tributación para estas familias adelanta el efecto de la progresividad y, por tanto, impone una carga fiscal mayor para un mismo nivel de renta. La parte (b) del Gráfico 2 demuestra que la carga fiscal de estas familias, para los tramos medios y bajos de renta, supera la del IRPF 1998.

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 muestra el Cuadro 2, con la reforma la mayor parte de las deducciones de cuota son eliminadas o sustituidas por deducciones de base. De esta forma, se eliminan las deducciones 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 son sustituidas por deducciones de base. Éste asigna una deducción fija por cada hijo menor de 25 años de 200.000 ptas. (300.000 a partir del tercer hijo), y un complemento de 50.000 pesetas para niños menores de 3 años y de 25.000 para aquellos entre los 3 y los 16 años. Además se concede una deducción de 100.000 pesetas por cada ascendiente mayor de 65 años. En el caso de la tributación individual, el importe del mínimo exento familiar se prorroga entre los cónyuges. En esta misma línea, la reforma también sustituye la deducción de cuota por rendimientos del trabajo por una deducción de base que varía entre 350.000 y 500.000 pesetas, dependiendo del nivel de renta.

Además, la reforma elimina algunas reducciones específicas sobre determinados rendimientos y suprime de los rendimientos imputados por la propiedad de la vivienda habitual. Una de las reducciones eliminadas correspondía a los rendimientos del trabajo por cuenta ajena en concepto de “otros gastos”. Ésta equivalía al 5 por ciento de dichos rendimientos y tenía un límite máximo de 250.000 pesetas. Por otra parte, el nuevo impuesto también acaba con la reducción general de 29.000 sobre los rendimientos del capital mobiliario. Finalmente, como consecuencia de la supresión de los rendimientos estimados por la propiedad de la vivienda habitual, también se eliminan las reducciones por el pago del Impuesto sobre Bienes Inmuebles y por intereses por préstamos invertidos en la adquisición o rehabilitación de la vivienda. Con el Nuevo IRPF, dichos intereses pasan a formar parte de una nueva deducción de cuota por inversión en vivienda habitual¹².

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 de la obligación de declarar y del sistema de retenciones sobre las rentas del trabajo, que pretende reducir el número de declaraciones, y simplificar así la gestión del impuesto¹³.

¹² En este trabajo no se analizan los efectos específicos de esta nueva deducción de por inversión en vivienda. Para un estudio detallado de los efectos de la reforma del IRPF sobre la vivienda véase López García (1999).

¹³ 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 salariales.

Hasta 1998, el sistema de retenciones actuaba sobre cuatro tipos de rentas: rendimientos del trabajo, rendimientos de las actividades profesionales, rendimientos del capital mobiliario y premios en metálico. Los tres últimos tipos de rentas tenían un tipo de retención único¹⁴. Por otra parte, las rentas del trabajo retenían a través de una tabla de tipos que variaban de forma creciente con el nivel de renta salarial bruta estimada anual y decreciente con el número de hijos. El nivel de ingresos salariales exento de retención dependía del número de hijos y variaba entre 1.250.000 pesetas para los individuos sin hijos, y 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 a las retenciones: Sólo declaraban aquellos contribuyentes cuyos niveles de renta eran muy bajos – renta bruta del trabajo inferior a 1.200.000 pesetas anuales (o 1.250.000 si tributaban conjuntamente o si correspondían a pensiones) y renta bruta del capital mobiliario menor a 250.000 ptas. Consecuentemente, aparte de escasas excepciones, en el sistema de 1998 *los individuos no obligados a declarar no se les aplicaba ningún tipo de retención*¹⁵. Por lo tanto, el umbral de renta que separaba los declarantes de los no declarantes cumplía un papel equivalente al de un límite de “renta exenta de contribución o imposición”.

Con el Nuevo IRPF además de intentar simplificar la legislación, la reforma tiene como objetivo reducir el número de declaraciones. Además de ahorrar los costes “*en términos de horas empleadas, obtención y conservación de documentos y asesoramiento fiscal*”¹⁶ a una parte de los contribuyentes, esta medida reduciría el trabajo administrativo que realiza la Agencia Tributaria y permitiría la disponibilidad de un mayor número de 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. Tal como se observa en el Cuadro 2, el Nuevo IRPF ha intentado equiparar la estructura del sistema de retenciones (individuales) sobre los rendimientos del trabajo a la de la función impositiva, incrementando, al mismo tiempo, el umbral de rentas del trabajo que separa a los declarantes de los no declarantes. Se trata de ajustar “mejor” las retenciones de asalariados y perceptores de subsidios y pensiones para evitar el trámite de la declaración a estos colectivos.

Sin embargo, dadas la misma naturaleza del sistema de retenciones y la complejidad del actual IRPF, cualquier intento de ajuste de la función de retenciones a la función impositiva no pueda ser más que aproximado. No debe olvidarse que las retenciones (de carácter mensual) están basadas en *previsiones* anuales de ingresos, previsiones que puede acabar difiriendo notablemente de los ingresos efectivamente obtenidos. Pero aun suponiendo que las previsiones de ingresos se cumplieran, el elevado grado de complejidad del IRPF imposibilita un ajuste efectivo entre ambas funciones. Para ajustar las dos funciones haría falta saber, por ejemplo, si el trabajador declarará individual o conjuntamente (lo que a su vez depende de los ingresos de la unidad familiar), si ha realizado pagos por compra de vivienda habitual o aportaciones a planes de pensiones, etc. Es evidente además que, aun siendo esta información sobre el trabajador conocida, ponerla al alcance de la empresa supondría una violación clara de su derecho a la intimidad.

El intento de ajustar el actual sistema de retenciones/condición de obligación a declarar al IRPF existente se ha hecho en el Nuevo IRPF a costa de complicar el sistema de retenciones y la condición de obligación a declarar. El sistema de retenciones incluye el mínimo vital, las deducciones de base por rendimientos del trabajo y familiares, la escala de gravamen, etc. (Véase

¹⁴ Véase el Cuadro 2.

¹⁵ Podrían pagar retenciones y estar exentos de declarar, aquellos individuos con rendimiento del trabajo inferior al límite de la obligación de declarar y con rendimiento del capital menor de 250.000 pesetas.

¹⁶ Fuentes Quintana (1990), página 524.

Cuadro 2). La condición de obligación de declarar, con el Nuevo impuesto se hace también más compleja. Según la legislación del nuevo impuesto, están exentos de prestar la declaración de la renta todos aquellos individuos que tengan rendimientos del trabajo hasta 3.500.000 pesetas, rendimientos del capital y ganancias patrimoniales que no superen las 250.000 pesetas, que no obtengan rendimientos por actividades económicas o por arrendamiento de inmuebles, y que no tengan derecho a deducción por inversión en vivienda habitual o por aportaciones a planes de pensión.

El Nuevo IRPF utiliza además el sistema de retenciones como instrumento impositivo propiamente dicho, introduciendo diferencias entre éste y la función impositiva propiamente dicha. Por ejemplo, se incluye en la función de retenciones de una deducción de base de 100.000 pesetas para los pensionistas y de 200.000 para los contribuyentes que reciben prestaciones o subsidios por desempleo. Igualmente, si bien el mínimo personal es el mismo en ambas funciones, las deducciones de base por hijo del mínimo familiar se reducen a la mitad con la función de retenciones. Además se suprime la deducción por ascendientes y se establece una deducción complementaria de 100.000 para los contribuyentes con dos hijos o más. De esta reducción de las deducciones por hijo subyace el supuesto de que el contribuyente tiene un cónyuge que también obtiene rendimientos del trabajo, y que, 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 obligación de declarar* era equivalente a *no contribuir* (no pagar IRPF), bajo el Nuevo Impuesto sobre la Renta se abre una clara “brecha” entre los que declaran y los que efectivamente contribuyen: Una parcela significativa de la población pasa a ser contribuyente, a través del sistema de retenciones, a pesar de no estar obligada a declarar. Ello reduce efectivamente el número de declarantes, pero ¿a costa de qué? Que duda cabe que complica notablemente el sistema, transfiere buena parte de los costes de gestión del Nuevo impuesto a las empresas y, quizás más preocupante, abre la puerta al establecimiento de dos IRPFs: el de los que declaran, y pagan en función de la función impositiva, y los que no lo hacen, y pagan de acuerdo con el sistema de retenciones.

4 La microsimulación

Tradicionalmente, la mayoría de los estudios sobre el posible impacto de una reforma del sistema impositivo sobre las familias o los individuos se ha hecho a través del análisis de los efectos sobre “familias tipo”, es decir, casos hipotéticos que suelen ser considerados como representativos de una parte significativa de la población. Este es el caso, por ejemplo, del típico análisis sobre los efectos de una reforma impositiva sobre una familia formada por una pareja y dos hijos. Entretanto, King (1988) ha demostrado que, dada la gran variabilidad de las características personales de los miembros del hogar – la situación laboral, la propiedad de la vivienda, el *status* profesional, las circunstancias personales, etc. – la representatividad de 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 y de subsidios sociales que procura superar estas importantes limitaciones: los modelos de microsimulación de impuestos y subsidios (*tax-benefit models*)¹⁷. Utilizando bases de microdatos creadas a partir de muestras representativas de la población que se desea analizar, estos modelos permiten realizar un estudio más detallado y sensible a la diversidad que se encuentra en el mundo real.

¹⁷ En el ámbito europeo varios países han desarrollado este tipo de modelos, entre otros destacan el TAXMOD, el POLIMOD y el IFS model, creados en el Reino Unido, y el SYSIFF, en Francia. Más detalles sobre los modelos de microsimulación están disponibles, entre otros, en Atkinson and Sutherland (1988), King (1988), Bourguignon et al (1988), Atkinson and Bourguignon (1990) y Sutherland (1991).

Grosso modo, un modelo de microsimulación es un programa informático (*software*) que “transcribe” la legislación de los impuestos y subsidios sociales en un conjunto de parámetros, que son utilizados para calcular aritméticamente la nueva renta disponible, después de impuestos y subsidios, de los individuos de una determinada base de micro-datos. Como esta información es calculada individualmente, los modelos de microsimulación permiten medir con elevada fiabilidad los efectos de la política sobre la distribución de la renta, la reducción de la pobreza, la presión fiscal sobre los diferentes grupos de hogares o individuos, así como los incentivos al trabajo o al ahorro, que pueden medirse a través de los tipos marginales efectivos.

En este trabajo se utiliza ESPASIM, el primer modelo integrado de microsimulación de impuestos y subsidios para España, desarrollado en el Departament d’Economía Aplicada de la Universitat Autònoma de Barcelona, que funciona en ordenadores personales con sistema operativo Windows 95® o superior. Su objetivo es permitir a cualquier usuario, con un conocimiento mínimo de informática, modelar y simular diferentes elementos de la política impositiva o de los subsidios sociales en España.

El programa permite simular diferentes impuestos o subsidios sociales a través de un procedimiento sencillo y flexible. Tal como ilustra la Figura 2, el funcionamiento Espasim puede dividirse en cuatro etapas de ejecución. En la primera el usuario puede crear, modificar y guardar políticas impositivas a través de un “Editor de Reformas”: un conjunto de ventanas que presentan los parámetros que componen cada impuesto o subsidio. La segunda etapa consiste en la elección de una base de datos sobre la cual se realiza la microsimulación. En la tercera se seleccionan las políticas impositivas que se desean simular, y se ejecuta el cálculo. En la cuarta etapa se eligen los resultados generales y específicos que se desean analizar.

4.2.El tratamiento de los datos

Según Sutherland (1991) “todo modelo de microsimulación será tan bueno cuanto la base de datos que utilice”. La representatividad de los resultados obtenidos en la microsimulación – que es el principal objetivo de esta técnica - dependerá fundamentalmente de la capacidad que tiene la muestra de representar la población que se desea analizar.

La base de datos utilizada en este trabajo proviene de la Encuesta de Presupuestos Familiares (EPF), producida por el Instituto Nacional de Estadística (INE). Ésta dispone de informaciones sobre ingresos y gastos de 21.155 familias (72.123 individuos), obtenidas a través de la aplicación de cuestionarios en familias de todo el territorio español, entre abril de 1990 y marzo de 1991 (INE, 1992). Dado su gran tamaño, esta muestra es capaz de representar con gran veracidad la población española, tanto en el ámbito nacional, como por Comunidades Autónomas. Además se trata, en España, de la fuente más completa de datos individuales de ingresos desagregados por tipo de origen (trabajo por cuenta ajena, trabajo por cuenta propia, rentas del capital, pensiones y otros subsidios sociales), de gastos, de características de las viviendas, y de otros aspectos demográficos, sociales y económicos relevantes.

Tal como presenta el Cuadro 2, a pesar de poseer estas importantes propiedades, la EPF presenta algunos problemas para ejercicios de microsimulación. Un primer inconveniente es que muchas de las variables esenciales para realizar la simulación no están presentes o no utilizan la definición necesaria.¹⁸

¹⁸ Una alternativa posible, sería la utilización de una base de datos basada en el Panel de Declarantes del IRPF del Instituto de Estudios Fiscales (IEF). Sin embargo, la muestra de dicho Panel se limita 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 hace que dicha fuente no sea representativa de la totalidad de la población, y que su información sea especialmente deficiente respecto al tramo más bajo de renta.

La EPF también presenta algunos problemas en cuanto a la calidad y a la consistencia interna de algunas variables. Un considerable número de variables contiene observaciones sin valores (*missing values*) o con datos incongruentes. Para evitar la eliminación arbitraria de estas observaciones, hecho que podría crear problemas en la representatividad, se utilizaron algunos métodos econométricos para el control y la corrección de la muestra.

La falta de actualización es otro problema que presenta la EPF. Actualmente la versión disponible más reciente es la realizada en 1990/1991. Esta limitación podría ser superada utilizándose la Encuesta Continua de Presupuestos Familiares (ECPF), también producida por el INE, cuya renovación es trimestral. Sin embargo, además de tener una muestra considerablemente menor (3.200 hogares), la ECPF presenta las variables con un formato de agregación mayor, lo que también perjudica la calidad de la simulación.

Pese a todas las correcciones descritas, la microsimulación puede generar resultados significativamente distintos de aquellos publicados por la Agencia Tributaria. Los desajustes pueden proceder de tres tipos de orígenes: (1) que persistan algunas distorsiones en la base de datos, por sub-declaración de ingresos, por ejemplo; (2) que el modelo no simule una parte de los elementos que integran el impuesto¹⁹; (3) que el alto grado de fraude y evasión en el IRPF español hagan incompatibles las magnitudes declaradas al impuesto de la renta y las contestadas en el cuestionario de la EPF.

Puesto que el objetivo de este trabajo es evaluar los efectos de la reforma del IRPF sobre la situación real del impuesto en 1998, la base de datos ha sido nuevamente corregida, a través de un proceso de calibración que procura asegurar que los resultados agregados de la microsimulación 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 se realiza una “simulación de control”, la cual consiste en simular el impuesto actual con los datos de la EPF sin ponderar (coeficientes de ponderación igual a 1). Posteriormente, los resultados obtenidos son comparados con las estadísticas de la Agencia Tributaria. A partir de esta comparación se propone una nueva ponderación de los datos ajustados de la EPF. Los datos ponderados son utilizados en una nueva simulación, cuyos resultados son nuevamente comparados con las fuentes fiscales. El proceso se repite hasta que el “grado de ajuste” (similitud) entre los resultados obtenidos con la simulación con los datos 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 calibrada frente a las estadísticas de la Agencia Tributaria para el IRPF de 1998. Pese al ajuste deficiente de algunos, en términos generales los resultados obtenidos con la simulación sin ajuste (simulación de control) son satisfactorios. Las partidas más importantes del impuesto (base impositiva, cuota y recaudación total) tienen un ajuste superior al 85 por ciento. Entre los cuatro tipos de rendimientos que constituyen la base imponible se dan dos situaciones considerablemente diferentes: por un lado, los rendimientos netos del trabajo por cuenta ajena y por cuenta propia tienen un buen grado de ajuste; por otro, los importes obtenidos para los rendimientos netos del capital y de la propiedad son significativamente diferentes de los revelados en la estadística tributaria.

¹⁹ 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 llevar a cabo la simulación del elemento); y simplificación del modelo (la inclusión de un número excesivo de elementos dificultaría la utilización y aportaría ganancias cuantitativa y cualitativamente pequeñas). Entre los principales elementos no simulados en Espasim, por falta de datos, se encuentran: las deducciones por aportaciones a planes de pensión, los módulos de estimación de los rendimientos de las actividades económicas, y los diferentes tratamientos de los rendimientos del capital.

Con relación a los rendimientos del trabajo por cuenta ajena, la calidad de los resultados parece derivar del pequeño incentivo o posibilidad que tiene, tanto el encuestado de la EPF, como el contribuyente del IRPF, para omitir rentas. Respecto a los rendimientos netos del trabajo por cuenta propia, la gran similitud existente entre los valores simulados y los obtenidos por la Agencia Tributaria es sorprendente, puesto que la sub-declaración de estos rendimientos es especialmente alta. El hecho de que los resultados de la simulación se asimilen tanto a los obtenidos por la administración parece demostrar que la propensión de los perceptores de estos rendimientos a sub-declarar sus ingresos es robusta y coherente, manteniéndose constante independientemente de la situación en la cual son consultados. En este estudio, la calibración ha sido realizada sólo sobre las rentas del trabajo por cuenta ajena, del trabajo por cuenta propia y del capital. Comparándose los resultados de la simulación con los datos calibrados frente a los de la “simulación de control”, se observa que, en términos generales, el grado de ajuste de la nueva simulación es sensiblemente superior. El grado de ajuste del valor estimado para la cuota mejora en más de ocho puntos porcentuales (del 87 al 95 por ciento), mientras que la mejora en la recaudación final es todavía mayor, 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 inferior a la del IRPF 1998 (valores en pesetas de 1998), lo que equivale a una reducción del **18,81** por ciento – resultado que situaría la pérdida recaudatoria en la parte alta del intervalo de los estudios citados (véase la nota a pie de página nº 6). Por otro lado, el número de contribuyentes se reduciría aproximadamente en 1,7 millones de individuos, lo que equivale a una descenso de casi el 13 por ciento. No debe olvidarse que para la obtención de estas cifras se parte de la estructura socio-demográfica de la población española de 1990-91 y se supone un crecimiento de las rentas de esta población de acuerdo con el crecimiento económico hasta 1998. Consecuentemente, no se toman en cuenta ni cambios socio-demográficos, como la reducción del desempleo, ni los derivados de reacciones 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 que, de forma independiente, los diferentes elementos del nuevo IRPF, hubieran tenido sobre la recaudación impositiva (Véase Cuadro 4). La sustitución de la antigua escala de gravamen por la nueva (incluyendo el nuevo mínimo personal y conjunto), reduciría en un 7,05 por ciento de la recaudación con respecto a la del sistema de 1998 (esto es 348.910 millones de pesetas). Igualmente, el reemplazo de la deducción de cuota por la deducción de base por rendimientos del trabajo por cuenta ajena reduciría la recaudación en 364.090 millones de pesetas (un 7,36 por ciento de la recaudación de 1998). Finalmente, las nuevas deducciones familiares tendrían un coste recaudatorio de 267.730 millones de pesetas (un 5,41 por ciento de la recaudación de 1998).

5.2. Ganadores y perdedores

Esta reducción impositiva representa una ganancia media de 46.452 ptas. (expresada en términos de ingreso equivalente por persona)²⁰. Más del 75 por ciento de la población reduce su carga impositiva con el Nuevo IRPF (ganan), el 19,1 por ciento sigue pagando la misma cantidad y el 4,4

²⁰ La unidad de análisis utilizada para este cálculo es el hogar. La distribución personal se obtiene utilizando la escala de equivalencia que corresponde a la raíz cuadrada del tamaño familiar o Buhmann et al (1988) con parámetro $s=0,5$.

por ciento pagan más impuesto con la reforma (pierden). Tanto el porcentaje de ganadores como el de perdedores crecen con el nivel de ingresos. Mientras que en la primera decila sólo el 13 por ciento de los individuos se benefician de la reducción impositiva, en la décima esta proporción es del 89 por ciento. Cabe destacar que la población que no gana ni pierde con la reforma se concentra en los niveles más bajos de renta (Véase Cuadro 5).

La ganancia media también crece con el nivel de renta. Mientras que para la primera decila la ganancia media es de aproximadamente 2.000 ptas. en términos de renta equivalente, para la décima esta supera las 105.000 pesetas. Además sólo la mitad más rica de la población se beneficia de una ganancia media superior a la ganancia media total. En términos relativos, la ganancia media de la primera decila corresponde a menos de medio punto porcentual de su renta. Este porcentaje crece hasta poco más del 3 por ciento, en la sexta decila; mientras que en la última decila la ganancia es del 2,68 por ciento.

Hemos simulado el impacto que los diferentes elementos del Nuevo IRPF hubieran tenido si se hubieran introducido de forma independiente. Tanto la introducción de la nueva escala de gravamen como la de las deducciones familiares y por trabajo por cuenta ajena refuerzan estas tendencias. En cada caso, tanto el porcentaje de ganadores como la ganancia media serían (más o menos) crecientes con el nivel de renta de implantarse alguna de estos 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, tanto para el conjunto de hogares, como para hogares con una misma composición o tamaño.

El Cuadro 4 recoge el impacto de la reforma sobre la desigualdad relativa. Como puede verse, la comparación de las curvas de Lorenz y de los índices de Gini, antes y después de la reforma, nos indican el impacto prácticamente despreciable de la reforma sobre la desigualdad relativa, que tiende a aumentar muy ligeramente.

Dada la diferencia en términos recaudatorios entre el sistema de 1998 y el Nuevo IRPF, la comparación de las dos distribuciones de renta disponible en términos de bienestar social no es directa. Lo que sí podemos afirmar es que el bienestar social asociado a la nueva distribución de la renta es inferior o igual (no superior) al que se hubiera derivado de la distribución de 1998, si el exceso de recaudación del IRPF 1998 respecto al Nuevo IRPF, se hubiera distribuido 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, si estos se hubieran introducido de forma parcial. Se observa que el impacto de cada uno de ellos sobre la desigualdad relativa es más bien pequeño y que si la escala de gravamen y la deducción por rentas del trabajo tienden a aumentar ligeramente la desigualdad, la introducción del mínimo familiar tiene el efecto contrario.

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, parejas con o sin hijos, parejas con adultos y hogares con múltiples adultos. En media, todos los tipos de hogar analizados ven reducida su carga fiscal con la reforma. En términos absolutos, los hogares formados por una pareja y dos o tres hijos son, junto con los hogares formados por pareja y varios adultos, los más beneficiados, con una ganancia media por encima de 50.000 ptas. Por otro lado, son los solteros y los hogares monoparentales los grupos que menos ganan con la reforma (por

debajo de 30.000 ptas.). La ganancia media por hijo ‘extra’ aumenta a un ritmo de aproximadamente el 10 por ciento por cada hijo, hasta el tercer hijo. Las parejas con más de tres hijos, que constituyen el grupo más pobre en términos de renta equivalente, experimentan una ganancia similar al de una pareja con dos hijos.

En general, la desigualdad de la renta dentro de cada tipo de familia tiende más bien a aumentar. Este es especialmente el caso para los grupos de hogares menos favorecidos por la reforma: El índice de Gini crece entorno a medio punto para las personas solas, los hogares monoparentales y parejas con más de tres hijos, los hogares sometidos a un mayor riesgo de pobreza y exclusión social. Puede constatarse también, como era de esperar, 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 individual de tipos marginales efectivos de imposición, calculados como el incremento impositivo porcentual derivado de un aumento de 25.000 en las rentas por trabajo (tanto por cuenta ajena como por cuenta propia). El análisis se centra únicamente en el efecto que la nueva reforma puede tener sobre la oferta de trabajo. Una reducción del tipo impositivo marginal efectivo puede ser un primer indicativo del cambio *potencial* sobre el comportamiento de oferta de trabajo individual bajo nuevo impuesto.

El Cuadro 8 recoge la distribución de tipos marginales efectivos antes y después de la reforma. El tipo marginal se reduce para casi la mitad de la población trabajadora (un 47,3 por ciento) mientras que aumenta para un 29,7 por ciento. El tipo marginal 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 que soportan un tipo marginal nulo bajo el Nuevo impuesto, resultado combinado de los cambios que afectan a la condición de obligación a retener junto con la introducción del mínimo vital y las deducciones de base. Se trata sobretodo de sustentadores que antes soportaban tipos impositivos marginales inferiores al 25 por ciento. Crecen, aunque de forma leve, en cambio, los sustentadores con tipos marginales entre el 25 y el 30 por ciento y entre un 40 y un 50 por ciento, reduciéndose 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 un tipo marginal efectivo entre un 20 y un 25 por ciento, con el nuevo IRPF este grupo se reduce a poco más de un cuarto. Crecen los que soportan un tipo marginal nulo (en 5 puntos de porcentaje) y sobretodo los que lo soportan por encima del 25 por ciento. La mayoría de estos últimos se sitúan en el intervalo de 25 a 30 por ciento. Esta tendencia de los tipos marginales es similar a la que se observa para ‘otros’ miembros del hogar, aunque en este caso la distribución de tipos marginales se encuentra mucho más concentrada en 0.

El incremento en los tipos marginales de las escalas de gravamen, tanto individual como sobretodo conjunta, del Nuevo IRPF para algunos tramos de renta (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 simplicidad, al reducir el número de declarantes. Efectivamente, según los resultados obtenidos con la simulación en Espasim, el Nuevo IRPF permite que 4,4 millones de contribuyentes no estén obligados a declarar, ello corresponde aproximadamente al 38,7 por ciento del total de contribuyentes. A pesar de estar exentos de declaración el total de impuestos que paga este grupo corresponde al **19** por ciento de la recaudación total, con una deuda tributaria media de 172.527 pesetas pagada a través del nuevo sistema de retenciones. Este es un cambio importante con respecto al sistema anterior. Con el IRPF 1998, de los que no declaraban tan sólo 60 mil eran contribuyentes (0,2 por ciento del total); la deuda tributaria media de dicho grupo era de 11.500 pesetas, y su aportación sobre la recaudación total era inferior al 0,01 por ciento.

El hecho de que el contribuyente este exento de declarar no asegura que la suma de las retenciones sea igual al impuesto que el contribuyente debería pagar. De hecho, los resultados obtenidos indican que sólo 1,5 millones (el 34,6 por ciento) de los contribuyentes no obligados a declarar se les retiene la misma cantidad que deberían pagar si realizasen la declaración. Cerca de 600 mil contribuyentes no declaran porque se benefician con la nueva condición de obligación de declarar, pues se les retiene una cantidad inferior a la que pagarían si estuviesen obligados a declarar. En término medio la “ganancia” de estos individuos es de 23.000 pesetas; sin embargo, para algunos ésta supera las 89.000 pesetas. Agregadamente, este desajuste provoca una pérdida de recaudación de 14.000 millones de pesetas (0,35 por ciento de la recaudación total). El 62 por ciento de estos contribuyentes son pensionistas y el 23 por ciento reciben prestaciones o subsidios por desempleo, lo que era de esperar dado el trato diferencial que reciben estos colectivos en el nuevo sistema de retenciones²¹.

Por otra parte, 2,3 millones de contribuyentes exentos de declarar sufren un “exceso de retención” por lo tanto tienen derecho a pedir la devolución. En media ésta devolución es de 102.000 pesetas, aunque en algunos casos supera las 287.000 pesetas. Consecuentemente, según estos datos, la Agencia Tributaria debería reembolsar aproximadamente 234.000 millones de pesetas, en concepto de devolución, a este grupo de contribuyentes. Más del 85 por ciento de estos individuos son sustentadores principales y, casi tres de cada cuatro de estos contribuyentes declararán de forma conjunta. Estas características también están relacionadas con las diferencias existentes entre la estructura del cálculo de las retenciones de los rendimientos del trabajo y la del cálculo del IRPF en la declaración ya que la principal diferencia entre ambas es la imposibilidad de “retener conjuntamente”, pues en el cálculo de 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 de las normas fiscales por parte de los ciudadanos, menor es el número de operaciones aritméticas y de trámites necesarios para el cumplimiento de las obligaciones tributarias, más reducida es la extensión de los tratamientos diferenciados y los regímenes especiales, y menores son, en consecuencia, los costes impuestos al contribuyente en términos de horas empleadas, obtención y conservación de documentos y asesoramiento fiscal”*²².

A nuestro juicio, el Nuevo sistema de retenciones y de obligación a declarar no consigue simplificar el sistema, sino más bien al contrario, hacerlo todavía más complejo, y ello por varios motivos. En primer lugar, y como ya se ha señalado, la reducción del número de declarantes (según nuestras estimaciones de 2,1 millones) conlleva una transferencia de los costes de administración del impuesto desde la Agencia Tributaria hacia las empresas, ya que son estas últimas las encargadas de hacer frente a un sistema de retenciones más complejo. El contribuyente, tanto si declara como si

²¹ Véanse el apartado **¡Error!No se encuentra el origen de la referencia.** y el Cuadro 1.

²² Fuentes Quintana (1990), página 524.

no, deberá en cualquier caso conocer un sistema tan o más complejo que el anterior para saber si le conviene declarar o no hacerlo. En segundo lugar, a nuestro juicio, no cambia nada en el diseño del Nuevo IRPF que contribuya a hacerlo más comprensible y transparente por parte de los ciudadanos, ni 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 lo hacen. Finalmente, tal como argumentan Ruiz-Huerta et al (1999), con la distinción declarantes-no-declarantes, se erosiona la generalidad del impuesto y, por lo tanto, el poder que el IRPF puede tener como instrumento de cohesión social: Más de 4 millones de contribuyentes, los más pobres, que aportan casi un 20 por ciento de la recaudación total, 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 el impacto de ‘algunos de los elementos del Nuevo IRPF’ sobre ‘algunos contribuyentes tipo’. Valorar el impacto de esta reforma requiere no solo considerar el Nuevo IRPF en su conjunto e integrarlo dentro del sistema impositivo y de subsidios, sino también tomar en cuenta la heterogeneidad y diversidad de circunstancias de toda la población Española.

En este trabajo se ha utilizado ESPASIM, un modelo de micro-simulación estático de impuestos y subsidios para el caso español, para analizar el impacto del Nuevo IRPF en su conjunto sobre una muestra de micro-datos procedentes de la EPF representativa de la población Española.

¿Contribuye realmente el impuesto a los objetivos que lo motivaron esto es, contribuir a la eficiencia económica, a la equidad y simplicidad?

En términos generales, el Nuevo impuesto conlleva a una reducción de la presión fiscal media por IRPF. Según nuestros cálculos, si Nuevo IRPF se hubiera aplicado a las rentas generadas en 1998, la recaudación de entonces hubiera sido un 18,8 por ciento inferior. Esta reducción de la carga fiscal afectaría positivamente a la mayoría de los individuos - más de $\frac{3}{4}$ de la población paga menos impuestos con la reforma, mientras que sólo una porción muy reducida, menos del 5 por ciento de la población, pierde con la misma. La reforma no beneficia particularmente ni a los hogares con cargas familiares ni a los perceptores de rendimientos por cuenta ajena que experimentan (ambos) una reducción impositiva muy similar a la del conjunto de la población.

La distribución de estos beneficios por tramos de renta indica que dichas ganancias afectan con menor frecuencia y en menor cantidad a los grupos con rentas más bajas. Igualmente, al crecer la renta, crecería no solo el porcentaje de individuos que ganan con la reforma sino también el ahorro impositivo medio. La desigualdad relativa aumenta, aunque muy ligeramente, con el nuevo IRPF. Por tipos de hogar, son grupos relativamente más pobres -personas solas y hogares monoparentales- los que menos ganan con la reforma; la desigualdad interna dentro de estos grupos también crece relativamente más con el cambio impositivo. Tanto la introducción del mínimo vital personal (y conjunto) junto con la nueva escala de gravamen como la sustitución generalizada de las deducciones de cuota existentes, familiares y por rendimientos del trabajo, por deducciones de base mucho más generosas, se 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 IRPF (del 18,6 al 16,5 por ciento), éste 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 más complejos de Europa. El diseño del Nuevo IRPF no es sustancialmente diferente al anterior: ni facilita la comprensión del mismo, ni reduce el número de operaciones aritméticas asociadas a su cálculo. Si bien el número de declarantes efectivos se reduce en un 19%, ello es no solo a costa de una mayor complejidad del nuevo sistema 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 policy in developing countries (eds. J. Khahzadeh-Shirazi and A. Shah), 216-226. The World Bank, Washington.
- Atkinson, A.B. (1970) “On the measurement of inequality”, *Journal of Economic Theory*, 2, 244-63.
- BBV (1998) “La reforma del impuesto sobre las personas físicas”, *Situación Trimestral*, Nº 2.
- Bourguignon, F., Chiappori, P-A., Sastre-Descals, J. (1988) “SYSIFF: A simulation program of the French tax-benefit system”, in: Tax Benefit Models (eds A.B. Atkinson y H. Sutherland), chapter 5, STICERD, London.
- Buhmann, B., Rainwater, L., Schmaus, G. and Smeeding, T. (1988) “Equivalence scales, well-being, inequality and poverty: Sensitivity estimates across ten countries using the Luxembourg Income Study (LIS) database”, *The Review of Income and Wealth*, 34, 115-142.
- Castañer, J.M., Onrubia, J., y Paredes, R. (1999) “Efectos de la Reforma del IRPF sobre la renta disponible y su distribución y sobre el Bienestar Social: Un Ejercicio de Simulación con microdatos”, *Papeles de Trabajo del Instituto de Estudios Fiscales*, P.T.Nº 13/99.
- Castillo López, J.M. (1994) *El fraude fiscal en España*, Ed. Comares, Granada.
- Costa, J. (1998) “El nuevo IRPF: Una reforma necesaria”, *Estudios Económicos*, Nº 2 y 3, Instituto de Estudios Económicos, págs. 53-74.
- El País (13 de septiembre de 1998) “La Reforma Fiscal”, Sección de Economía y Trabajo, página 49.
- 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”, *Moneda y Crédito*, 204, pp.67-91.
- González Páramo, J.M. (1997) *El IRPF en la encrucijada: entre la convergencia europea y la cesión a las Comunidades Autónomas*, *Ekonomiaz*, N.º 38, 2º cuatrimestre. 78-97
- Hausman (1985) “Taxes and Labour Supply”, In: *Handbook of Public Economics*, (eds. A., Auerbach and M., Feldstein), vol.1, pp. 213-261, North-Holland, Amsterdam.
- 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 Investigació*, Programa de Doctorat en Economia Aplicada, 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.
- López García, M.A. (1999) "Efectos de la Reforma del I.R.P.F. sobre la vivienda", *Revista de Economía Aplicada*, Nº 21, Vol. VII, págs. 95 a 120.
- Mercader-Prats M. (1997), "On the distributive and incentive effects of the Spanish income tax: a comparison of 1980 and 1994", *European Economic Review* 1096.
- Mercader-Prats M. Y Levy, H. (1998) "Assessing alternative reforms to the Spanish Income Tax: A static micro-simulation approach", *Microsimulation In the New Millenium*, Microsimulation Unit, Cambridge.
- Mercader-Prats, M. y Levy, H. (1999) ESPASIM: un modelo de microsimulación para España, mimeo.
- Raymond, J.L., Oliver, J., y Pujolar, D. (1998) "La tarifa de l'impost sobre la renda i els seus efectes macroeconòmics", En. *Projecte de llei de reforma de l'IRPF (maig de 1998)*, Cambra Oficial de Comerç Indústria i Navegació de Barcelona.
- Ruiz-Huerta, J., Martínez, R. Y Ayala, L. (1999) "Mínimo Personal y tratamiento de la familia en el IRPF", VI Encuentro de Economía Pública. Universidad de Oviedo. Febrero de 1999.
- Sanchís, J.A., and Sanchís, A.S. (2000) "A microsimulation analysis of the distributive and incentive effects of the Spanish 1999 tax reform: a special focus on children benefits", III Encuentro de Economía Aplicada, Valencia, Junio de 2000.
- 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. 21-64.

Cuadro 1 Ejemplo de la elección de la función impositiva efectiva individual en el actual IRPF español.

Individuo <i>i</i>	Renta	Situación Fiscal	Importe Retención R_i	Importe Declaración Individual T_i	Tributación Individual Efectiva τ_i	Importe Declaración Conjunta (per cápita) τ_i^c	Deuda Tributaria Efectiva Individual τ_i^*
1. Sustentador Principal	4.000.000	• Obligado a declarar • Forma unidad familiar	1.000.000	1.500.000	1.500.000 (T_i)	<u>1.550.000</u> 3	<u>1.550.000</u> 3
2. Cónyuge SP	1.000.000	• Exento de declarar • Forma unidad familiar	150.000	100.000	100.000 (T_i)	<u>1.550.000</u> 3	<u>1.550.000</u> 3
3. Hijo (menor de 18 años)	500.000	• Exento de declarar • Forma unidad familiar	0	5.000	0 (R_i)	<u>1.550.000</u> 3	<u>1.550.000</u> 3
TOTAL DEL HOGAR					1.600.000	1.550.000	1.550.000

Cuadro 2 Resumen de los principales cambios en el Nuevo IRPF con respecto al de 1998

	<u>IRPF 1998 *</u>	<u>Nuevo IRPF *</u>
Unidad Contribuyente	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Individuo ▪ Conjunta es facultativa para unidad familiar 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Individuo ▪ Conjunta es facultativa para unidad familiar
Base Imponible **	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Rendimientos del trabajo (-) Cotizaciones a la Seguridad Social (-) Deduciones por derechos pasivos y cuotas a sindicatos (-) Reducción en concepto de "Otros gastos" (5%, hasta 250.000 ptas.) ▪ Rendimientos de las actividades económicas ▪ Rendimientos del capital mobiliario (-) Reducción General (29.000 ptas.) ▪ Rendimientos del capital inmobiliario (+) Rendimientos imputados de las viviendas de propiedad (-) Impuesto de Bienes Inmuebles sobre vivienda habitual (-) Intereses por capitales ajenos invertidos en la adquisición/mejora de vivienda habitual (hasta 800.000 ptas. en tributación individual y hasta 1.000.000 en la conjunta) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Rendimientos del trabajo (-) Cotizaciones a la Seguridad Social (-) Deduciones por derechos pasivos y cuotas a sindicatos ▪ Rendimientos de las actividades económicas ▪ Rendimientos del capital mobiliario ▪ Rendimientos del capital inmobiliario (+) Rendimientos imputados de las viviendas de propiedad (excepto la vivienda habitual)
Deducciones de Base		<ul style="list-style-type: none"> ▪ Mínimo Personal (tributación individual) <ul style="list-style-type: none"> - General: 550.000 pesetas - Mayores 65 años: 650.000 pesetas ▪ Mínimo Conjunto (tributación conjunta) <ul style="list-style-type: none"> - Unidad familiar Cónyuges e hijos: 1.100.000 pesetas - Unidad familiar Monoparental: 900.000 pesetas ▪ Mínimo Familiar: <ul style="list-style-type: none"> - Hijos: 200.000 y 300.000 ptas. (1º y 2º, 3º y siguientes, respectivamente). Incremento de 25.000 ptas. Para hijos entre 3 y 16 años de edad y de 50.000 ptas. para menores de 3 años. - Ascendientes: 100.000 pesetas por cada ascendiente mayor de 65 años ▪ Por Rendimientos del Trabajo: entre 375.000 y 500.000 pesetas, dependiendo del nivel de renta.
Escala de Gravamen	<ul style="list-style-type: none"> ▪ <u>Tipos de Escala:</u> Individual y Conjunta ▪ <u>Número de Tramos:</u> 9 (comienza a tributar a partir de 467.000 pesetas, en la individual y a partir de las 901.000 pesetas en la conjunta) ▪ <u>Tipos Marginales de Imposición:</u> entre el 20 y 56 por ciento 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ <u>Tipos de Escala:</u> única ▪ <u>Número de Tramos:</u> 6 (comienza a tributar a partir de la primera peseta) ▪ <u>Tipos Marginales de Imposición:</u> entre el 18 y 48 por ciento
Deducciones de Cuota	<ul style="list-style-type: none"> ▪ <u>Deducciones Familiares:</u> <ul style="list-style-type: none"> - Hijos: 25.000, 35.000, 50.000 ptas (1º, 2º, 3º y siguientes, respectivamente) - Ascendientes: 16.500 y 32.900 (menor 75 años y mayor 75 años, respectivamente) - Sujeto pasivo mayor 65 años: 20.000 ptas . ▪ <u>Gastos de enfermedad:</u> 15% del gasto realizado . ▪ <u>Inversión:</u> (límite máximo: 30% de la base imponible) - Seguros de Vida e Invalidez: 10% del gasto realizado . - Donativos: 10% gasto total . - Adquisición, Rehabilitación Vivienda Habitual: 15% . ▪ <u>Custodia de Hijos:</u> 20% del gasto realizado (límite máximo de 50.000 ptas.) ▪ <u>Alquiler de Vivienda:</u> 15% del gasto realizado (límite máximo de 100.000 ptas.) ▪ <u>Por Rendimientos del Trabajo:</u> entre 27.000 y 72.000 ptas., dependiendo del nivel de renta 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ <u>Donativos:</u> 10% del gasto total, base máxima debe ser inferior al 10% de la base liquidable. ▪ <u>Inversión en Vivienda Habitual:</u> <ul style="list-style-type: none"> - 15 % del gasto realizado, base máxima: 1.500.000 ptas. - Si el gasto fue financiado por terceros: 20% (25% durante los 2 años siguientes a la adquisición o rehabilitación de la vivienda) hasta 750.000 ptas., 15% sobre el exceso hasta 1.500.000 pesetas.

Continuación del Cuadro 2

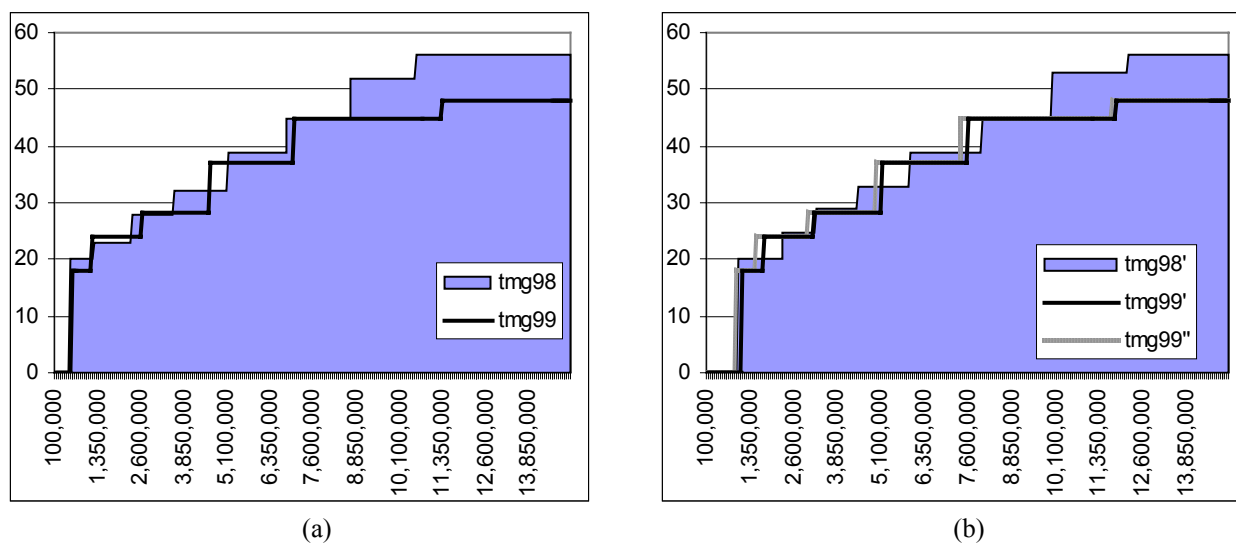
Retenciones del IRPF	<ul style="list-style-type: none"> ▪ <u>Rendimientos del Trabajo</u>: <ul style="list-style-type: none"> - Tabla de retención: 25 tramos con tipos medios que varían entre 1 y 47 por ciento, dependiendo de forma creciente con el nivel de renta y decreciente con el número de hijos. El primer tramo objeto de retención comienza en 1.250.000 pesetas, en el caso de un contribuyente sin hijos, y en 2.246.500 pesetas, en el caso de un contribuyente con 6 o más hijos. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ <u>Rendimientos del Trabajo ***</u>: <ul style="list-style-type: none"> - Exclusión de la Obligación de Retener: en función del número de hijos (0, 1, 2 ó más) y de la situación del contribuyente (soltero con hijo, con cónyuge a cargo, sin cónyuge a cargo). Varía entre 1.250.000 pesetas, para contribuyentes sin cónyuge a cargo y sin hijos, y 2.025.000 para contribuyentes con cónyuge a cargo y con 2 ó más hijos. - Base: Rendimientos del trabajo menos cotizaciones a la Seguridad Social y deducciones por derechos pasivos y cuotas a sindicatos - Deducciones de Base: <ul style="list-style-type: none"> Por Rendimientos del Trabajo: entre 375.000 y 500.000 pesetas, dependiendo del nivel de renta. Por Pensiones: 100.000 pesetas Por Prestaciones o Subsidios por desempleo: 200.000 pesetas - Mínimo Personal <ul style="list-style-type: none"> General: 550.000 pesetas Mayores 65 años: 650.000 pesetas - Mínimo Familiar: <ul style="list-style-type: none"> Hijos: 100.000 y 150.000 ptas. (1º y 2º, 3º y siguientes, respectivamente). Incremento de 12.500 ptas. Para hijos entre 3 y 16 años de edad y de 25.000 ptas. para menores de 3 años. Complemento de 100.000 pesetas para contribuyente con más de dos hijos. Ascendientes: 100.000 pesetas por cada ascendiente mayor de 65 años - Escala de Gravamen: <ul style="list-style-type: none"> Número de Tramos: 6 (comienza a tributar a partir de la primera peseta) Tipos Marginales de Imposición: entre el 18 y 48 por ciento Si el rendimiento es inferior a 3.500.000 pesetas, el importe de la retención no debe superar el 35% de la diferencia entre la cuantía total de retribuciones y el mínimo excluido de retención.
	<ul style="list-style-type: none"> ▪ <u>Rendimientos de Actividades Profesionales</u>: 15 por ciento de los ingresos ▪ <u>Rendimientos del Capital Mobiliario</u>: 25 por ciento de los ingresos ▪ <u>Premios</u>: 25 por ciento de los ingresos 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ <u>Rendimientos de Actividades Profesionales</u>: 20 por ciento de los ingresos ▪ <u>Rendimientos del Capital Mobiliario</u>: 18 por ciento de los ingresos obtenidos por la cesión de capitales propios a terceros. ▪ <u>Ganancias Patrimoniales (Premios)</u>: 20 por ciento ▪ <u>Rendimientos del Capital Inmobiliario</u>: 18 por ciento de los ingresos
Condiciones para no estar Obligado a Declarar	<ul style="list-style-type: none"> ▪ <u>Rendimientos del Trabajo</u> < 1.200.000 pesetas, 1.250.000 ptas. si declaración conjunta o si las rentas son pensiones. ▪ <u>Rendimientos del Capital Mobiliario</u> < 250.000 pesetas ▪ <u>Rendimientos por Actividades Económicas o por Capital Inmobiliario</u> = 0 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ <u>Rendimientos del Trabajo</u> < 3.500.000 pesetas ▪ <u>Rendimientos del Capital Mobiliario</u> < 250.000 pesetas ▪ <u>Rendimientos por Actividades Económicas o por Capital Inmobiliario</u> = 0 ▪ <u>Inversiones en Vivienda Habitual</u> = 0 ▪ <u>Aportaciones a Planes de Pensión</u> = 0

* El texto en negrita representa un cambio o innovación con respecto al sistema anterior, mientras que el texto tachado corresponde a un elemento del IRPF 1998 que ha sido eliminado en el nuevo impuesto.

** Los símbolos presentados entre paréntesis (+) y (-) corresponden a adiciones o reducciones aplicables sobre dicho tipo de renta, respectivamente.

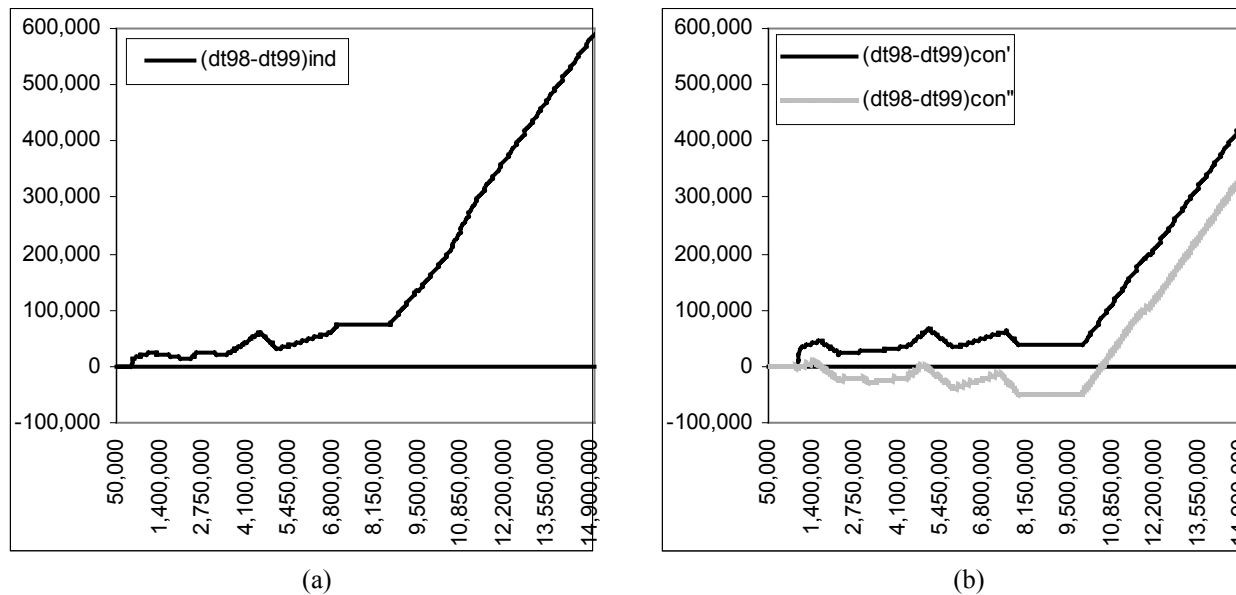
*** El texto en negrita representa un cambio o innovación con respecto al IRPF 1999 calculado en la declaración, mientras que el texto tachado corresponde a un elemento que pertenece a la declaración del IRPF 1999 y que ha sido eliminado en las retenciones sobre los rendimientos del trabajo.

Gráfico 1 Tipos Marginales de las Escalas de Gravamen Individual (a) y Conjunta (b) del IRPF de 1998 y 1999 *.



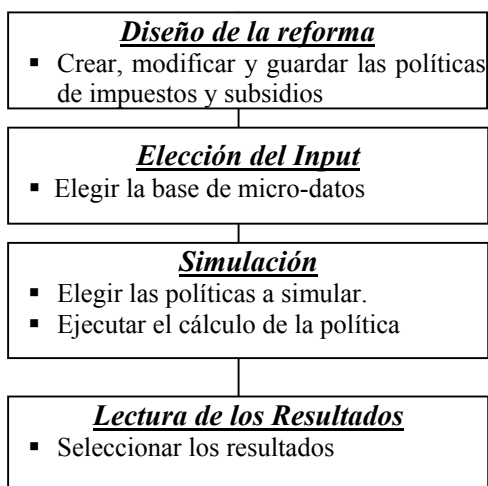
* Los tramos de renta corresponden a valores monetarios de 1998. Las escalas de gravamen de 1999 han sido recalculadas en función de la variación del IPC entre 1998 y 1999.

Gráfico 2 Ahorro impositivo derivado de la introducción de las nuevas escalas de gravamen *, para la Tributación Individual (a) y Conjunta (b)



• Los tramos de renta corresponden a valores monetarios de 1998. Las escalas de gravamen de 1999 han sido recalculadas en función de la variación del IPC entre 1998 y 1999.

Figura 1 El funcionamiento de ESPASIM

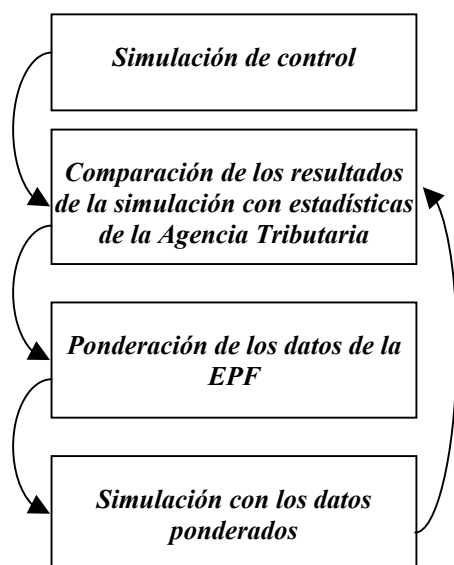
Cuadro 3 Correcciones realizadas sobre los datos de la EPF ¹

<i>Tipo de Problema</i>	<i>Descripción del Problema</i>		<i>Solución Adoptada</i>
	<i>Variable Necesaria</i>	<i>Variable EPF</i>	
<i>Variables EPF con definición diferente de la necesaria</i>	▪ Salarios y Prestaciones Sociales brutos	▪ Salarios y Prestaciones Sociales netos de retenciones y contribuciones	⇒ Algoritmo de punto fijo que estima rentas brutas ²
	▪ Rendimientos Profesionales y Rendimientos Empresariales	▪ La EPF no hace distinción entre las rentas de los empresarios y de los profesionales liberales	⇒ Diferenciación de las rentas a partir de la actividad profesional del individuo
	▪ Rendimientos brutos del Capital Mobiliario	▪ Rendimientos netos del Capital Mobiliario	⇒ Algoritmo de punto fijo que estima rentas brutas
	▪ Valor Catastral de la vivienda de propiedad	▪ Precio imputado a la vivienda de propiedad	⇒ Estimación del valor catastral a partir de las estadísticas del Centro de Gestión Catastral
<i>“Missing values” y/o Respuestas incongruentes</i>	<i>Variable Necesaria</i>	<i>Variable EPF</i>	
▪ Pago de Amortizaciones de Hipoteca	▪ De los 2.539 hogares que tienen una hipoteca, sólo 1.201 hogares responden el valor pagado por la amortización	⇒ Estimación econométrica a través del modelo de muestras autoseleccionadas “Heckit”	
<i>Actualización de los datos hacia 1998</i>	Necesidad de utilizar variables con valores de 1998.		⇒ Aplicación de índices de actualización calculados a partir de estadísticas oficiales del Banco de España, del INE y del Centro de Gestión Catastral

¹ Pueden encontrarse más detalles sobre el tratamiento de los datos en Levy (1999).

² El algoritmo de punto fijo que transforma rentas netas en brutas está descrito en Levy and Mercader (1999).

Figura 2 Proceso de Calibración de la Simulación en Espasim



Cuadro 4 Grado de ajuste entre la simulación del Sistema de Referencia con Espasim y las estadísticas de la Agencia Tributaria para el IRPF de 1998 (valores en millones de pesetas)

	<i>Agencia Tributaria *</i>	<i>Simulación de Control</i>	<i>Grado Ajuste</i>	<i>Simulación Calibrada</i>	<i>Grado Ajuste</i>
R.N. Trabajo Cuenta Ajena	26.077.540	28.230.383	108,3%	26.017.434	99,8%
R.N. Trabajo Cuenta Propia	3.864.252	3.785.842	98,0%	3.862.569	100,0%
R.N. Capital	2.973.463	444.085	14,9%	2.974.789	100,0%
R.N. Propiedad de la Vivienda	-576.656	-134.407	23,3%	-214.693	37,2%
Base Impositiva	32.269.019	32.325.904	100,2%	32.640.968	101,2%
Cuota	6.251.580	5.467.227	87,5%	5.948.656	95,2%
Deducciones Familiares	274.217	337.447	123,1%	351.377	128,1%
Ded. Rend. Trabajo Asalariado	499.908	409.173	81,8%	406.168	81,2%
Ded. Por Inversiones	237.946	147.467	62,0%	156.655	65,8%
Otras Deducciones	367.554	70.159	19,1%	84.454	23,0%
Deducciones de Cuota (Total)	1.379.625	964.247	69,9%	998.655	72,4%
Recaudación Final	4.992.000	4.502.980	90,2%	4.950.001	99,2%

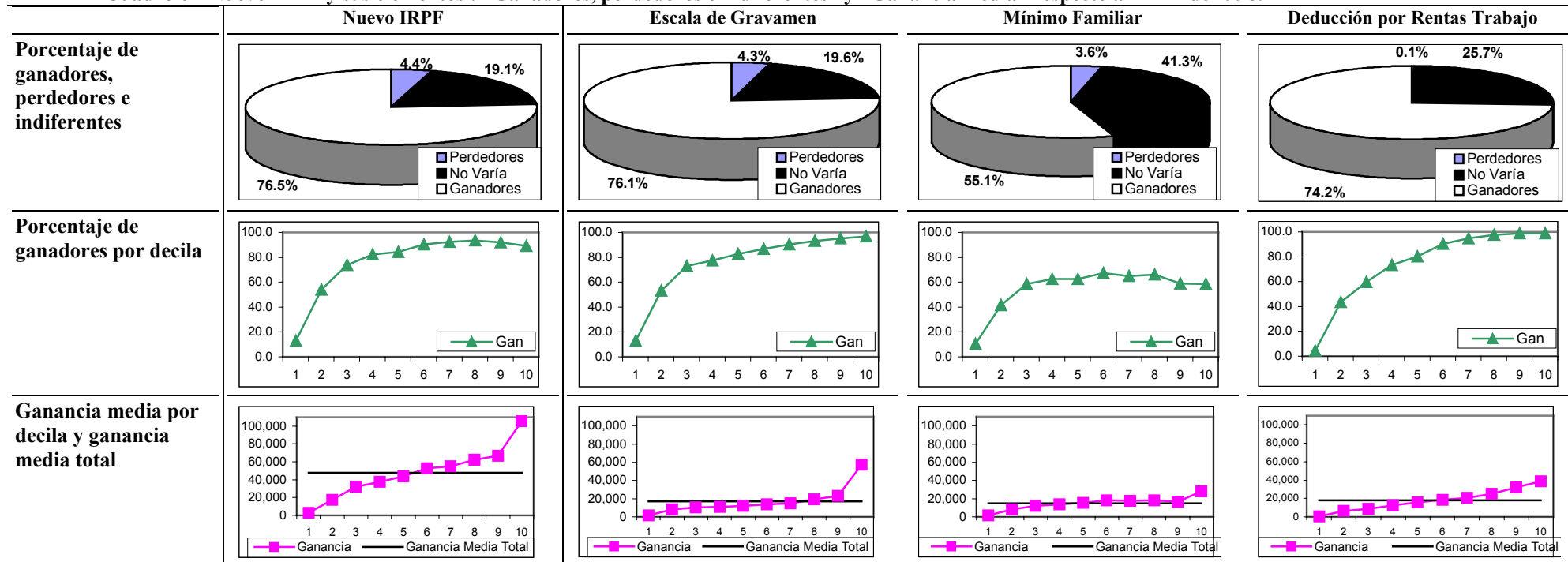
* Las estadísticas del IRPF 1998 no han sido publicadas. Los valores presentados en esta columna corresponden a los de las estadísticas de 1996, ponderados por la tasa de incremento nominal de la recaudación del IRPF 1998 respecto a la del IRPF 1996

Cuadro 5 Nuevo IRPF y sus elementos: Efectos recaudatorios y redistributivos respecto al IRPF de 1998.

		IRPF 1998			Nuevo IRPF			Escala de Gravamen		Mínimo Familiar		Ded. por Rentas Trabajo	
		<i>Valor =10⁹ ptas.</i>	<i>Valor =10⁹ ptas.</i>	<i>Δ (%)</i>	<i>Valor =10⁹ ptas.</i>	<i>Δ (%)</i>	<i>Valor =10⁹ ptas.</i>	<i>Δ (%)</i>	<i>Valor =10⁹ ptas.</i>	<i>Δ (%)</i>	<i>Valor =10⁹ ptas.</i>	<i>Δ (%)</i>	
Recaudación	<i>Total</i>	4,950.68	4,019.46	-18.81%	4,601.66	-7.05%	4,682.85	-5.41%	4,585.91	-7.36%			
Gini	<i>Total</i>	0.2987	0.2995	0.27%	0.2997	0.33%	0.2982	-0.17%	0.2993	0.20%			
Curva de Lorenz	<i>Decila 1</i>	3.11	3.04	-2.25%	3.09	-0.64%	3.09	-0.64%	3.08	-0.96%			
	<i>Decila 2</i>	8.11	8.01	-1.23%	8.09	-0.25%	8.09	-0.25%	8.07	-0.49%			
	<i>Decila 3</i>	14.19	14.1	-0.63%	14.17	-0.14%	14.19	0.00%	14.14	-0.35%			
	<i>Decila 4</i>	21.33	21.26	-0.33%	21.3	-0.14%	21.35	0.09%	21.28	-0.23%			
	<i>Decila 5</i>	29.51	29.46	-0.17%	29.47	-0.14%	29.54	0.10%	29.46	-0.17%			
	<i>Decila 6</i>	38.79	38.78	-0.03%	38.73	-0.15%	38.84	0.13%	38.75	-0.10%			
	<i>Decila 7</i>	49.47	49.5	0.06%	49.4	-0.14%	49.54	0.14%	49.44	-0.06%			
	<i>Decila 8</i>	61.9	61.98	0.13%	61.82	-0.13%	61.97	0.11%	61.89	-0.02%			
	<i>Decila 9</i>	77.03	77.06	0.04%	76.93	-0.13%	77.07	0.05%	77.05	0.03%			
	<i>Decila 10</i>	100	100	0.00%	100	0.00%	100	0.00%	100	0.00%			

Fuente: Espasim

Cuadro 6 Nuevo IRPF y sus elementos : “Ganadores, perdedores e indiferentes” y “Ganancia media” respecto al IRPF de 1998.



*Valores monetarios en pesetas equivalentes de 1998.. Fuente: Espasim.

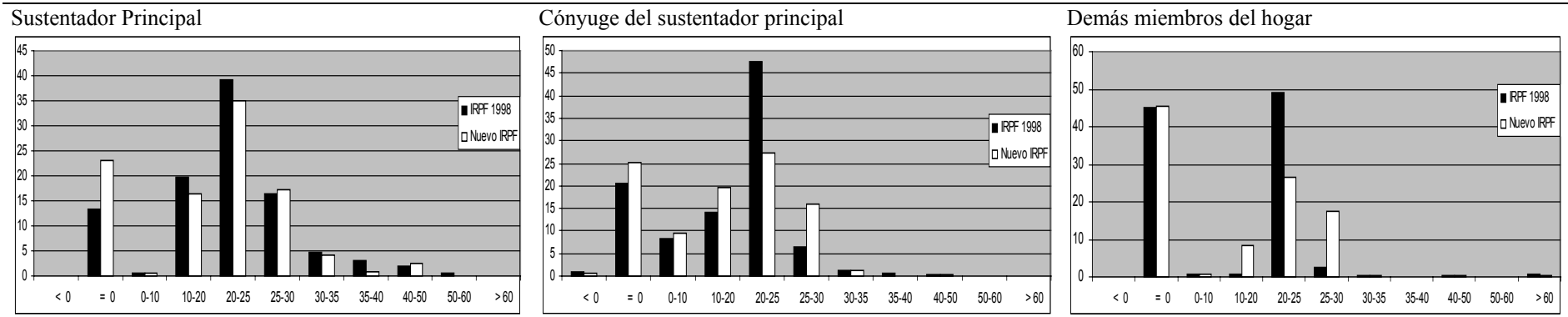
Cuadro 7 Nuevo IRPF y sus elementos: Ganancias medias, Coeficiente de Gini y Participación sobre Renta Total por Tipos de Hogar, respecto al IRPF de 1998.

Tipos de Hogar	IRPF 1998				Nuevo IRPF			Escala de Gravamen			Mínimo Familiar		
	Porcentaje población	Renta Media	Coef. Gini	Particip. Renta	Ganancia Media	Coef. Gini	Particip. Renta	Ganancia Media	Coef. Gini	Particip. Renta	Ganancia Media	Coef. Gini	Particip. Renta
• Solteros	2,9	1.424.268	0,3458	2,35%	26.410	0,3507	2,33%	13.639	0,3493	2,35%	0	0,3458	2,33%
• Parejas	10,1	1.667.960	0,3209	9,54%	36.979	0,3228	9,50%	19.538	0,3218	9,56%	0	0,3209	9,46%
• Solteros con hijos	4,9	1.495.136	0,3406	4,20%	28.134	0,3459	4,17%	7.548	0,3451	4,18%	8.045	0,3417	4,19%
• Pareja con 1 hijo	18,8	1.972.886	0,2650	21,10%	47.783	0,2642	21,04%	19.459	0,2652	21,10%	10.619	0,2650	21,03%
• Pareja con 2 hijos	27,7	1.729.595	0,2766	27,11%	51.445	0,2765	27,19%	16.835	0,2771	27,11%	22.586	0,2766	27,24%
• Pareja con 3 hijos	13,4	1.505.629	0,2837	11,45%	56.903	0,2868	11,58%	14.545	0,2845	11,45%	31.558	0,2848	11,60%
• Pareja con 4 o más hijos	7,7	1.267.749	0,3000	5,51%	46.548	0,3073	5,56%	10.989	0,3018	5,50%	29.545	0,3044	5,59%
• Pareja con adultos	9,9	2.323.225	0,2535	13,24%	52.882	0,2542	13,19%	24.582	0,2537	13,25%	-1.607	0,2538	13,12%
• Varios adultos que no forman pareja	4,6	2.124.246	0,2873	5,50%	41.103	0,2884	5,46%	18.162	0,2884	5,49%	-480	0,2873	5,45%

*Valores monetarios en pesetas equivalentes de 1998.

Fuente: Espasim.

Cuadro 8 Nuevo IRPF – Porcentaje de Contribuyentes por Tramos de Tipo marginal efectivo para el Sustentador Principal, el Cónyuge del sustentador principal y demás miembros del hogar



Fuente: Espasim.