

¿QUÉ PODEMOS ESPERAR DE LA REFORMA PARCIAL DEL IRPF?: UNA PANORÁMICA DE SUS EFECTOS ECONÓMICOS

Juan Castañer Carrasco, Desiderio Romero Jordán y José Félix Sanz Sanz(*)

INTRODUCCIÓN

En 2003 entrará en vigor el Proyecto de Reforma Parcial del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF), a través del cual se introducen cambios al articulado de la Ley 40/1998 de Reforma del IRPF. Los argumentos de esta nueva reforma son, según la exposición de motivos del citado Proyecto de Ley, la necesidad de perseverar en el cumplimiento de objetivos económicos como el crecimiento y el empleo, al tiempo que pretende hacer frente a determinados aspectos de la realidad, tales como las bajas tasas de natalidad, el envejecimiento de la población, la discapacidad o la incorporación laboral de la mujer, y a las necesidades sociales que de ellos se derivan.

Este proceso reformador, en el que nos hallamos inmersos en los últimos años, ha reavivado un viejo debate acerca de cuál *debería* ser la estructura *óptima* del impuesto que grava la obtención de rentas personales. Es por tanto, como ya expusieron Blum y Kalven (1953), un nuevo episodio en el que se somete el principio de progresión al escrutinio público. En este sentido, la ciencia económica puede ayudarnos a obtener respuestas a preguntas tales como cuál es el coste recaudatorio de la reforma, quiénes son los ganadores y perdedores o cuál es la pérdida o ganancia de eficiencia económica que generan los cambios normativos. Una buena conjunción del instrumental analítico que proporciona la Economía, junto a la disposición de datos individuales (microdatos), y los equipos y *software* informáticos adecuados, permiten efectuar microsimulaciones de los efectos económicos derivados de los cambios normativos. La microsimulación es, por tanto, un instrumento muy útil que facilita el análisis de diferentes aspectos de la reforma, incluso previamente a su entrada en vigor. Es precisamente esta capacidad de estimar anticipadamente los efectos

de las reformas impositivas lo que hace de la microsimulación un instrumento valiosísimo para la toma de decisiones de política fiscal bien informada.

El objetivo de este trabajo es simular el Proyecto de Reforma Parcial del IRPF. En particular, ofrecemos una visión global del impacto recaudatorio y los efectos distributivos que genera. Es importante resaltar que las modificaciones contempladas en el Proyecto de Reforma Parcial del IRPF afectan a la mayoría de los elementos que conforman la estructura del impuesto. No obstante, la posibilidad de analizar la reforma en su conjunto es prácticamente imposible, quedando limitada a aquellos aspectos sobre los que existe información en la base de datos empleada en la simulación. Por este motivo, algunas cuestiones relevantes, como por ejemplo el nuevo tratamiento a los discapacitados, quedan fuera del alcance de la presente investigación.

El trabajo se desarrolla como sigue. En la primera sección se presentan los cambios normativos que se someten a simulación. En la sección segunda se describen la fuente de información y los supuestos empleados en la simulación. La sección tercera recoge los resultados de la estimación. El trabajo finaliza con un apartado de conclusiones.

I. CAMBIOS NORMATIVOS DEL PROYECTO DE REFORMA SOMETIDOS A SIMULACIÓN

Las modificaciones normativas analizadas afectan a la base del impuesto —mínimo personal y familiar, y reducciones por rentas del trabajo—, así como a la tarifa y la cuota diferencial. Los cambios planteados por el proyecto de reforma en cuanto a los mínimos personal y familiar se recogen en el cuadro 1.

CUADRO 1
CAMBIOS NORMATIVOS EN LOS MÍNIMOS PERSONAL Y FAMILIAR

CONCEPTO	LEY 40/1998 DEL IRPF	PROYECTO DE REFORMA PARCIAL
a.1) Mínimo Personal (MP) y Reducciones Personales (RP)		
MP. General	3.305,57 euros	3.400 euros
MP. General para mayores de 65 años	3.906,58 euros	3.400 euros + Reducción adicional 800 euros
MP. Familias Monoparentales (hasta 65 años)	5.409,11 euros	5.550 euros
MP. Familias Monoparentales (mayor 65 años)	6.010,12 euros	5.550 euros + Reducción adicional 800 euros
RP. por asistencia >75 años	—	1.000 euros
a.2) Mínimo Familiar (MF) y Reducciones (R) por descendientes		
MF. por 1er. hijo (<25 años)	1.202,02 euros	1.400 euros
MF. por 2º hijo (<25 años)	1.202,02 euros	1.500 euros
MF. por 3er. Hijo (<25 años)	1.803,04 euros	2.200 euros
MF. por 4º hijo y siguientes (<25 años)	1.803,04 euros	2.300 euros
MF. por hijo menor de 3 años	300,51 euros	—
R. por hijo menor de 3 años	—	1.200 euros
MF. por hijo con edad entre 3 y 16 años	150,25 euros	—
a.3) Mínimo Familiar (MF) y Reducciones (R) por ascendientes		
MF. por ascendiente mayor de 65 años	601,01 euros	—
R. por ascendientes mayores de 65 años	—	800 euros
R. por asistencia a ascendientes >75 años	—	1.000 euros

Asimismo, el Proyecto de Ley mantiene el esquema de reducción por rendimientos netos del trabajo, aunque elevando las cantidades de ésta. Dichas cantidades se duplican en el caso de trabajadores en activo mayores de 65 años, como forma de incentivo a la prolongación de la actividad laboral de este colectivo. Finalmente, en lo que respecta a la base del impuesto, en la reforma se contempla una reducción por rendimientos netos del capital inmobiliario para los arrendadores de viviendas.

En cuanto a la tarifa del impuesto, se propone una reducción en el número de tramos desde los 6 actuales hasta 5. Todo ello acompañado de una disminución en los tipos marginales, de modo que el tipo máximo pasa del 48 por 100 al 45 por 100 y el tipo mínimo se reduce desde el 18 por 100 actual hasta el 15 por 100.

Finalmente, la reforma del IRPF contempla la introducción de una deducción en la cuota diferencial de 1.200 euros por el cuidado de cada hijo menor de 3 años aplicable a mujeres con actividad laboral, por cuenta propia o ajena, que puedan hacer uso de la reducción por cuidado de hijos referida anteriormente.

II. FUENTE DE INFORMACIÓN E HIPÓTESIS EMPLEADAS EN LA MICROSIMULACIÓN

La fuente de información empleada en la microsimulación es la quinta ola, última disponible, del Panel de Hogares de la Unión Europea (PHOGUE). El citado panel recoge información de 5.485 hogares (13.779 individuos mayores de 16 años) que fueron entrevistados en el ejercicio 1998 respecto de las rentas acumuladas obtenidas en 1997.

Mediante el ejercicio de microsimulación se compara, suponiendo constante la población entrevistada en 1998, la legislación de IRPF vigente en 2002 respecto de los cambios normativos descritos en la sección anterior. A tal efecto, las rentas declaradas por los entrevistados en el PHOGUE han sido proyectadas hasta diciembre de 2002 mediante el Índice de Precios al Consumo (IPC) existente entre los ejercicios 1997 a 2002. En este sentido, se ha supuesto que en el citado período todas las rentas han tenido un crecimiento lineal acumulado, en términos nominales, del 14,86 por 100.

Finalmente, debe señalarse que la microsi-

mulación realizada en la presente investigación es de carácter estático, es decir, bajo el supuesto de que los agentes económicos no alteran su comportamiento como respuesta a los cambios que introduce la reforma del impuesto. En otras palabras, la evaluación se realiza en el instante inmediato posterior a su entrada en vigor. Por este motivo, es de esperar que el impacto recaudatorio esté sobredimensionado, al no incorporar en su cómputo la recuperación de la recaudación vía impuestos indirectos —fruto de una mayor renta disponible—, así como el previsible aumento en la recaudación por IRPF derivado del efecto positivo que la rebaja fiscal tiene en el crecimiento económico.

III. RESULTADOS DE LA SIMULACIÓN

III.1. Impacto recaudatorio de la reforma

Las magnitudes más relevantes relacionadas con el impacto recaudatorio de la reforma se recogen en el cuadro 2. El análisis detallado de estas variables permite identificar dos rasgos:

En primer lugar, la reforma genera una pérdida recaudatoria. La pérdida de ingresos esti-

mada en concepto de IRPF es del 13,4 por 100, lo que en términos medios equivale a una reducción en la carga impositiva 328,72 euros por hogar económico. En particular, tal como se recoge en el cuadro 2, el tipo marginal medio ponderado se reduce un 7,68 por 100 —pasa del 23,32 por 100 al 21,53 por 100—, y el tipo medio efectivo disminuye un 13,45 por 100 —desde el 11,58 por 100 hasta el 10,09 por 100—.

La distribución del tipo medio efectivo por decilas de renta correspondiente a ambas estructuras de IRPF, la vigente y la contemplada en el proyecto de reforma, se recogen en el cuadro 3. Los resultados ponen de manifiesto que la reforma origina una disminución de la imposición media efectiva en todas las decilas, debiendo destacarse que tal reducción en el gravamen medio efectivo de IRPF decrece con el nivel de renta. Es decir, se reducen los impuestos más a los que menos renta tienen.

En segundo lugar, y como contrapartida, la reforma genera un incremento en la renta neta media de los individuos del 1,83 por 100.

Los resultados obtenidos deben ser tomados con ciertas cautelas, ya que, como se expuso anteriormente, en este trabajo se simulan los efectos de la reforma bajo la hipótesis de au-

CUADRO 2
IMPACTO RECAUDATORIO DE LA REFORMA. VALORES POBLACIONALES

CONCEPTO	NORMATIVA 2002	PROYECTO DE REFORMA	VARIACIÓN PORCENTUAL
I. Valores absolutos (en millones de euros)			
Renta Bruta Final(1)	261.871,29	262.040,23	0,06
Cuota Íntegra	32.054,69	28.488,41	-11,13
Cuota Líquida	30.345,51	26.280,00	-13,40
II. Valores medios (en euros)			
Renta Bruta Final(1)	21.173,69	21.187,35	0,06
Cuota Líquida	2.453,60	2.124,88	-13,40
Renta neta	18.720,09	19.062,47	1,83
III. Tipos impositivos (porcentaje)			
Tipo medio legal(2)	12,2406	10,8718	-11,18
Tipo medio efectivo(3)	11,5879	10,0900	-13,45
Tipo marginal medio(4)	12,4273	10,9485	-11,90
Tipo marginal medio ponderado(5)	23,3252	21,5342	-7,68
IV. Elasticidad (porcentaje)			
Elasticidad recaudación-renta(6)	2,0129	2,1472	6,67

Notas: (1) Incluye la parte de la deducción por hijos menores de 3 años que excede a la cuota diferencial. (2) Cociente entre cuota íntegra y renta bruta. (3) Cociente entre cuota líquida y renta bruta. (4) Media aritmética simple del tipo marginal. (5) Media aritmética ponderada por rentas brutas del tipo marginal. (6) Cociente entre los tipos marginal y medio.

CUADRO 3
DISTRIBUCIÓN DEL TIPO MEDIO EFECTIVO POR DECILAS DE RENTA
VALORES POBLACIONALES

DECILA	TME VIGENTE Porcentaje	TME REFORMA Porcentaje	DIFERENCIA Porcentaje
1	0,01	0,01	-22,5
2	0,17	0,03	-79,4
3	0,83	0,42	-49,4
4	1,86	1,04	-44,4
5	4,09	2,73	-33,2
6	5,97	4,27	-28,4
7	8,73	7,02	-19,6
8	10,83	9,12	-15,8
9	12,34	10,59	-14,2
10	20,50	18,87	-7,9
Total	11,59	10,09	-12,9

sencia de comportamiento. Además, el cómputo del impacto recaudatorio está sesgado al alza al no incorporar en su cálculo la recuperación de la recaudación a través de los impuestos indirectos que gravan el consumo, así como los efectos sobre el crecimiento económico.

III.2. Efectos sobre la distribución

El cuadro 4 ofrece los cálculos de los índices de desigualdad, progresividad y redistribución utilizados habitualmente en la literatura. Estos índices están referidos al hogar económico, en cuya definición se incluye a todas aquellas personas que conviven en la misma vivienda. A tal efecto, se utiliza la escala de equivalencia s_j^0 ,

donde s_j es el tamaño del hogar j -ésimo y α $[0,1]$ es un parámetro que recoge las economías de escala en el consumo. Si $\alpha = 0$, entonces $s_j^0 = 1$ para todo j , es decir, el tamaño del hogar no es relevante. Si $\alpha = 1$, entonces $s_j^0 = s_j$ para todo j , en cuyo caso se estaría analizando la distribución *individual* de la renta, con un reparto de la renta del hogar paritario entre todos sus miembros. Habitualmente se toma un valor tal que $\alpha = 0,5$, siendo éste el empleado en el presente trabajo. La citada escala de equivalencia ha sido aplicada a las variables renta bruta, cuota líquida y renta neta del hogar. Por ejemplo, la Renta Bruta Equivalente se define como:

$$\text{Renta Bruta Equivalente} = Y / s_j^0 \quad [1]$$

Los resultados recogidos en el cuadro 4 ponen de manifiesto, en primer lugar, que la variación del índice de Gini es prácticamente inexistente, por lo que puede afirmarse que los cambios que la reforma genera en la distribución de la renta, medida en términos de la curva de Lorenz, son de una magnitud muy reducida. En segundo lugar, la variación del 8,53 por 100 que experimenta el índice de Kakwani indica que la reforma origina una estructura de IRPF más progresiva. Este último resultado se confirma, tal como se expuso en el cuadro 3, en el aumento experimentado por la elasticidad renta del impuesto, que se eleva, en media, desde 2,01 hasta 2,14.

La reforma deja la capacidad redistributiva del impuesto prácticamente inalterada. Para explicar este resultado acudimos a la descomposición del índice de redistribución de Reynolds-Smolensky:

CUADRO 4
EFECTOS DISTRIBUTIVOS DE LA REFORMA SOBRE LOS HOGARES
VALORES POBLACIONALES

ÍNDICES	NORMATIVA 2002	ANTEPROYECTO DE REFORMA	VARIACIÓN PORCENTUAL
I. Gini (Renta Bruta) (1)	0,42963	0,42965	0,00
I. Gini (Renta Neta) (2)	0,37079	0,37272	0,52
II. Kakwani (3)	0,28744	0,31197	8,53
III. Nivel recaudatorio(4)	0,12310	0,10466	-14,98
IV. Reynolds-Smolensky(5)	0,05884	0,05693	-3,25
V. Efecto reordenación (6)	0,02342	0,02428	3,67

Notas: (1) Índice asociado a la curva de Lorenz antes de impuestos. (2) Índice asociado a la curva de Lorenz después de impuestos. (3) Diferencia entre el índice de Gini asociado a la curva de concentración de la cuota líquida C_j y la curva de Lorenz antes de impuestos L_j . (4) Cociente entre el tipo medio efectivo y la renta neta $(1-t)$. (5) Diferencia entre los índices de Gini asociados a la curva de Lorenz antes y después de impuestos. (6) Diferencia entre las curvas de concentración y de Lorenz de la renta después de impuestos.

$$RS = K \frac{t}{1-t} + D \quad [2]$$

Es decir, la capacidad redistributiva del impuesto es el resultado de la interacción de tres componentes: K , que es el índice de progresividad de Kakwani, $t / (1 - t)$, que es el nivel recaudatorio —medido por el tipo medio efectivo t —, y D , que es el índice de reordenación de Atkinson-Plotnick. En este sentido, en el cuadro 4 se comprueba que, como se expuso anteriormente, el primero de los componentes experimenta una elevación del 8,53 por 100, en tanto que se observa una pérdida en el nivel recaudatorio del 14,98 por 100. La variación experimentada por estos dos componentes genera efectos de signo contrario en la capacidad redistributiva del impuesto, positiva en el primero de ellos y negativa en el segundo. Finalmente, se observa un aumento del 3,67 por 100 en el efecto reordenación. Como conclusión, puede afirmarse que la nueva estructura impositiva es más progresiva, pero, al ser menor la cuantía de recaudación que se obtiene del IRPF, se reduce ligeramente su capacidad para redistribuir renta.

IV. CONCLUSIONES

En el presente informe se ofrece una evaluación de los principales cambios normativos contemplados en el Proyecto de Reforma Parcial del IRPF. El objetivo es ofrecer una visión global del impacto recaudatorio, así como de los efectos distributivos que se espera que genere la reforma que entrará en vigor en 2003. La simulación se ha realizado con un enfoque estático, es decir, bajo el supuesto de ausencia de comportamiento por parte de los individuos ante los cambios que introduce la reforma del impuesto.

Los rasgos más destacados de la reforma

son los siguientes. En primer lugar, la reforma origina una pérdida recaudatoria del 13,4 por 100. Este resultado ha de tomarse, en todo caso, con ciertas cautelas por dos motivos. Por una parte, porque la simulación se realiza bajo la hipótesis de ausencia de comportamiento. Por otra parte, porque en dicho cómputo no se ha tenido en cuenta la recuperación esperada de recaudación a través del aumento en los impuestos que gravan el consumo —como consecuencia de la mejora en la renta disponible— y de los efectos del crecimiento económico en las bases sometidas a gravamen en el IRPF. En segundo lugar, la nueva estructura impositiva es más progresiva aunque ligeramente menos redistributiva.

NOTA

(*) Instituto de Estudios Fiscales, Universidad Rey Juan Carlos, y Universidad Complutense de Madrid, correlativamente.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Blum, W.J. y Kalven, H. (1953), *The Uneasy case for progressive taxation*, Chicago: Chicago University Press.
- Jakobsson, U. (1976), "On the measurement of the degree of progression", *Journal of Public Economics*, 5: 161-168.
- Kakwani, N.C. (1977a), "Measurement of tax progressivity: an international comparison", *Economic Journal*, 87: 71-80.
- Kakwani, N.C. (1977b), "Application of Lorenz curves in economic analysis", *Econometrica*, 45: 719-727.
- Lambert, P. (1989), *The Distribution and Redistribution of Income. A mathematical Analysis*, Manchester: Manchester University Press (first edition).
- Lerman, R.I. y Yitzhaki, S. (1989), "Improving the accuracy of estimates of the Gini coefficient", *Journal of Econometrics*, 42: 43-47.