

PRESUPUESTOS DE 2006 E IRPF: UN INCREMENTO DE LA FACTURA FISCAL POCO TRANSPARENTE EN FORMA DE INFLACIÓN

José Félix Sanz Sanz (*)

1. INTRODUCCIÓN

El consenso entre analistas apunta a que el intenso *shock* estructural en el mercado del petróleo iniciado en 2003 hubiese aconsejado un Presupuesto para 2006 compensatorio, es decir más restrictivo que el efectivamente aprobado. Un Presupuesto más contenido en el gasto, con un superávit próximo al 1,5 por 100 del PIB, aparte de haber contenido presiones inflacionistas por el lado de la demanda, hubiese añadido un *bonus* de credibilidad al Gobierno como agente activamente comprometido con la contención de la inflación. Haber optado por un presupuesto expansionista, en un entorno como el actual, equivale a haber apostado por más inflación en el futuro inmediato, máxime cuando se intensifica con otras acciones.

Una de estas acciones ha sido, sin duda, la facilidad con la que durante los últimos meses transportistas, pescadores y agricultores han “convenido” al Gobierno para financiar con cargo a los Presupuestos Generales del Estado una parte suculenta del incremento del coste de sus carburantes. Esta política discrecional de concesiones sectoriales, aparte de desvirtuar el sistema de precios como señal correcta del coste de los factores productivos, arremete contra el principio de equidad distributiva, al dejar fuera de los “descuentos” a otros sectores menos combativos u organizados. El peor parado de todos estos sectores es, sin duda, el de los hogares. Como ha sido sobradamente estudiado por la Teoría de Juegos, la capacidad reivindicativa de las familias se diluye al presentar costes de cooperación y transacción más elevados que los de otros colectivos menos numerosos y con objetivos más acotados. Por otro lado, desafortunadamente, son también las familias las que sufren los efectos adversos de “segunda ronda” más severos que se producen como consecuencia de vivir en entornos inflacionistas. La inflación provoca múltiples efectos desfavorables sobre la práctica totalidad del proceso económico en el que se

desenvuelve la vida de las familias. Junto al alza de los tipos de interés, especialmente peligrosa con los actuales niveles de endeudamiento de los hogares, la inflación inflige con especial virulencia efectos perversos sobre el sistema tributario en general y más concretamente en el Impuesto sobre la Renta Personal (IRPF). En efecto, dado que tanto la tarifa del IRPF como los mínimos, las reducciones y deducciones se expresan en unidades monetarias, el valor real de éstas pierde significado en períodos de alzas persistentes del nivel general de precios. Esta realidad hace que los sujetos pasivos del IRPF sean quienes más sufran las “mordidas fiscales” de la inflación, haciéndolo además de modo sigiloso y poco transparente. Esta opacidad, sin duda, actúa como acicate para que los gobiernos acudan a la inflación como impuesto rentable con bajos costes de popularidad, al aumentar la factura fiscal real sin que se perciba por parte de los contribuyentes. Por otro lado, si tenemos en cuenta que más del 80 por 100 de las rentas declaradas en el IRPF corresponden a las salariales, la interacción entre inflación e IRPF es evidente que se ceba con los rendimientos laborales, discriminando este tipo de rentas frente a otras que, como las procedentes del capital mobiliario e inmobiliario, representan una menor proporción en las bases imponibles declaradas, entre otras razones por su mayor capacidad de evasión y elusión fiscal.

Este artículo evalúa cuánto de verdad hay en la anunciada indexación del impuesto por parte del Gobierno en los Presupuestos Generales del Estado para 2006. El análisis se realiza tanto desde la perspectiva recaudatoria como de la óptica de la eficiencia y equidad distributivas.

2. IRPF E INFLACIÓN EN LOS PRESUPUESTOS DE 2006

La relación entre inflación e IRPF es un tema sobradamente conocido y estudiado por hacendis-

tas y profesionales. La tradición impositiva establece que existen dos formas de atajar los efectos de la inflación en el IRPF: a través de correcciones explícitas dirigidas *ex-profeso* a minorar los efectos perversos producidos por la elevación de precios o, alternativamente, realizando reformas impositivas de carácter genérico que, de manera automática y en ocasiones inconsciente, mitiguen o alivien, total o parcialmente, los impactos perversos generados por la inflación. Afortunadamente, la reciente historia fiscal española dispone de ejemplos de ambas modalidades. El compromiso de actualización de la tarifa del impuesto, reconocido en las Leyes de Presupuestos de 2005 y 2006, es ejemplo de cambios explícitos y deliberados encaminados a corregir los efectos de la inflación. Dentro de la segunda categoría se encontrarían las reformas del IRPF llevadas a cabo en 1998 y 2002 (1).

La Ley de Presupuestos de 2006, al igual que la de 2005, reconoce un ajuste parcial del IRPF frente a la inflación. Sin embargo, la medida propuesta se limita a reconocer una indexación parcial de la tarifa del impuesto, utilizando como factor de indexación el nivel de inflación previsto en el cuadro macroeconómico de los Presupuestos: un 2 por 100. ¿En qué medida esta corrección protege efectivamente a los contribuyentes frente a los crecimientos de presión fiscal indeseados asociados a la inflación? La sospecha inicial es que la corrección será francamente raquítica. Los motivos de esta sospecha se encuentran en los razonamientos siguientes:

— La inflación distorsiona muchos elementos de la estructura del impuesto además de la tarifa. Corregir el efecto de la inflación exigiría, por tanto, tener en cuenta todos y cada uno de ellos y no sólo la tarifa como ocurre con los Presupuestos Generales de 2006. Es decir, deberían haberse indexado otros elementos tributarios como los mínimos personales y familiares o las reducciones de las rentas laborales así como las deducciones instrumentadas en la cuota. La Ley de Presupuestos no ajusta ninguno de estos elementos que son incluso más sensibles al incremento de precios que la propia tarifa. De hecho, el ajuste parcial reconocido en la Ley de Presupuestos de 2006 sólo corrige el 14 por 100 de la incidencia total de la inflación. Es decir, en 2006 quedará sin compensar el 86 por 100 del incremento de la factura fiscal provocado por la inflación.

— El cuadro macroeconómico de los Presupuestos, especialmente en lo que a inflación se

refiere, es poco creíble. A título ilustrativo, en el momento de escribir estas líneas a dos meses de concluir 2005, el IPC interanual de octubre ha alcanzado el 3,6 por 100, es decir, 1,6 puntos porcentuales por encima de la inflación prevista. Si a esta evolución añadimos no sólo las expectativas alcistas del precio del petróleo y sus derivados, sino el hecho de que el deflactor del PIB, indicador de la evolución de los precios de la producción nacional, se encuentra bien asentado por encima del 4 por 100, la expectativa de concluir 2005 con una inflación del 2 por 100 es claramente irreal. Este panorama se complica aún más para 2006, que muy probablemente siga sufriendo las tensiones inflacionistas precedentes, pero de modo más virulento por las razones expuestas en la introducción. Estos “errores” de previsión de la inflación esperada, tan rentables a las arcas del Estado, posiblemente se reducirían si existiese alguna cláusula que garantizase la compensación por el diferencial entre la inflación prevista utilizada para indexar el impuesto y la tasa efectiva de fin de año.

En consecuencia, la ausencia de indexación de los elementos que definen la base liquidable y las deducciones de la cuota unido a la utilización de un deflactor de las tarifas alejado de la realidad, permiten asegurar que el impacto efectivo de las medidas incorporadas en la Ley de Presupuestos de 2006 será, en el mejor de los casos, escaso. Haciendo uso de algoritmos de simulación fiscal, la cuantificación efectiva de los efectos de la interacción de los Presupuestos Generales del Estado, la inflación y el IRPF se realiza en el epígrafe siguiente.

3. ¿CUÁNTO NOS COSTARÁ LA INFLACIÓN A LOS CONTRIBUYENTES DEL IRPF EN 2006?

Para cuantificar exactamente la magnitud del coste que pagaremos los españoles durante 2006 por la no corrección de la inflación implícita en los Presupuestos Generales de 2006, realizaremos un conjunto de simulaciones utilizando el Panel de Hogares Europeo. En concreto, compararemos los resultados de simular el IRPF que se deriva de la aplicación estricta de la Ley de Presupuestos de 2006 con el impuesto que se desprendería de un hipotético IRPF que corrigiese totalmente la inflación. Asumiendo una inflación, en los términos antes señalados, del 4 por 100 para 2005 y 2006, el cuadro A.1 del apéndice recoge los valores de los elementos del impuesto que se aplicarán en 2006 y los equivalentes neutrales que deberían uti-

lizarse si realmente se hubiese pretendido evitar al 100 por 100 los efectos de la inflación. Como puede comprobarse, la disparidad entre los valores que recogen los Presupuestos de 2006 y sus equivalentes neutrales frente a la inflación indican la limitada incidencia que tendrán los Presupuestos Generales del Estado en 2006. La simple inspección ocular del cuadro A.1 evidencia que los Presupuestos Generales del Estado de 2006 reconocen unos mínimos y unas deducciones cuyo valor real está muy por debajo de las cantidades que corregirían totalmente los efectos de la inflación. Por otro lado, la indexación en un 2 por 100 de la escala de tipos de gravamen da origen a una tarifa con tramos de una amplitud menor que con corrección total. Este hecho indica que los incrementos de renta nominal en 2006 inducirán, a un número creciente de contribuyentes, saltos anticipados de tipo marginal y, por tanto, incrementos reales de su carga fiscal de manera más rápida e intensa que a la que debería producirse si se hubiese indexado correctamente la escala de tipos impositivos. Todo esto supone que los contribuyentes del IRPF durante 2006 terminarán pagando una factura fiscal real muy superior a la que realmente deberían pagar si la inflación se hubiese contenido o, alternativamente, si la estructura del IRPF se hubiese indexado correctamente. El cuadro 1 sintetiza los principales resultados de la simulación:

— La no indexación de los elementos tributarios que definen la base imponible supondrá un coste muy significativo en términos de mínimos y

deducciones absorbidas por la inflación durante 2006. En concreto, el total de reducciones de base imponible que no se aplicarán los contribuyentes ascenderá a más de 10.855 millones de euros, lo que en términos relativos supone una caída del 8,13 por 100 respecto a los mínimos personales y familiares que caracterizarían a la situación ideal de ajuste pleno a la inflación.

— La partida de mínimos más sensible a la no indexación es, como cabría esperar, la de los mínimos personales. En concreto, el IRPF de los Presupuestos Generales de 2006 supondrá, por falta de indexación, más de 9.119 millones de euros en mínimos personales. Seguidos de 1.563 millones de euros en mínimos por descendiente y los algo más de 172 millones de euros en mínimos por ascendiente.

— La no indexación de la deducción de madres trabajadoras con hijos menores de tres años supondrá para las trabajadoras con esa condición, una pérdida de más de 59 millones de euros.

— La ausencia de ajustes adaptativos a la inflación de la deducción por vivienda habitual redundará en una pérdida de deducción real para los contribuyentes con hipotecas vivas de cerca de 47 millones de euros.

— En general, el efecto combinado de ausencia de corrección de deducciones y mínimos y de una indexación limitada e incorrecta de la tarifa pro-

CUADRO 1
CUANTÍA DE MÍNIMOS Y DEDUCCIONES QUE LOS CONTRIBUYENTES TENDRÍAN DERECHO A DISFRUTAR
PERO QUE NO LO HARÁN POR LA AUSENCIA EFECTIVA DE INDEXACIÓN DEL IRPF
EN LOS PRESUPUESTOS DE 2006

CONCEPTO	COSTES DERIVADOS DE LA NO INDEXACIÓN DE MÍNIMOS Y DEDUCCIONES EN EL PRESUPUESTO DE 2006 (EN EUROS)		
En mínimos personales			9.119.736.196
En mínimos por descendientes			1.563.902.458
En mínimos por ascendientes			172.072.865
Total en reducciones de base			10.855.704.036
En deducción madres trabajadoras con hijos menores de tres años			59.588.767
Por deducción de vivienda habitual			46.973.257
Exceso de recaudación en 2006 (por efecto de la inflación)			2.307.341.746
TIPO IMPOSITIVO	PRESUPUESTOS 2006	INDEXACIÓN TOTAL	VARIACIÓN PORCENTAJE
Tipo marginal medio	23,06	22,38	3,03
Tipo medio (tarifa)	11,24	10,50	-7,05
Tipo medio efectivo	10,34	9,61	-7,60

CUADRO 2
IMPACTO SOBRE LA EQUIDAD, PROGRESIVIDAD Y PODER REDISTRIBUTIVO DEL IRPF

CONCEPTO	PRESUPUESTOS 2006	INDEXACIÓN TOTAL	VARIACIÓN PORCENTAJE
Gini de la renta neta.....	0,3319	0,3321	0,0487
Atkinson de la renta neta ($\epsilon = 0,5$)	0,0902	0,0904	0,1768
Atkinson de la renta neta ($\epsilon = 1$)	0,1896	0,1902	0,2985
Atkinson de la renta neta ($\epsilon = 1,5$)	0,3489	0,3503	0,3999
Índice de Kakwani.....	0,3109	0,3278	5,4508
Índice de Reynolds Smolensky.....	0,0357	0,0348	-2,4926

vocará que los contribuyentes por IRPF de las Comunidades de Régimen Común paguen durante 2006, de modo indebido y poco transparente, más de 2.307 millones de euros. Esta sobrecarga por IRPF asociada a la falta de indexación efectiva del impuesto supone un incremento real de la carga impositiva por IRPF del 6,92 por 100.

Este sutil y poco transparente incremento de la factura fiscal se hace modificando ostensiblemente la distribución y magnitud de los tipos impositivos en la población de contribuyentes. En concreto, en media, la falta de indexación efectiva del IRPF genera una subida del tipo medio efectivo de 7,6 por 100 y de un 3,03 por 100 en el tipo marginal. El incremento del tipo medio es el que está detrás del exceso de recaudación de los más de 2.307 millones de euros estimados. Por su parte, el incremento de tipos marginales, vinculado a los efectos sustitución del impuesto, es el responsable de los costes de eficiencia asociados a la interacción entre inflación e IRPF. En concreto, los costes de eficiencia marginales que provocará la falta de indexación del IRPF en los Presupuestos de 2006 ascenderán a más de 4.005 millones de euros. Estos costes de eficiencia asociados al efecto desincentivo inducido por el incremento de tipos marginales provocado por la ausencia de indexación equivalen a la pérdida de 43.393 puestos de trabajo a tiempo completo, que se producirá a lo largo

de 2006, valorados a los salarios de mercado. Esta estimación se ha realizado utilizando el modelo cuadrático de oferta laboral que subyace al modelo de microsimulación del IRPF del Instituto de Estudios Fiscales (Ministerio de Hacienda), *SIRPIEF*. Para un detalle pormenorizado del proceso de estimación econométrica de esta función laboral y la consiguiente proyección de elasticidades, ver capítulo V de Sanz y otros (2004b). Esta cantidad, a pesar de su magnitud, debe interpretarse sólo como umbral de los costes de eficiencia ya que solamente considera las distorsiones en el mercado laboral, soslayando otras posibles distorsiones en las decisiones de los contribuyentes como son las ahorro, inversión y asunción de riesgos.

Sin embargo, a pesar de este coste de eficiencia, el cuadro 2 ilustra que este incremento de la carga fiscal efectiva por IRPF tiene incidencias distributivas relativamente moderadas. En concreto, aunque el impuesto con corrección total es más progresivo, su poder redistributivo se reduce fruto de su menor recaudación, lo que hace que la distribución de la renta neta procedente del impuesto indexado parcialmente sea ligeramente más igualitaria.

No obstante, como expresan las medidas e índices recogidos en el cuadro 3, durante 2006 tanto el nivel de bienestar individual como social se redu-

CUADRO 3
IMPACTO SOBRE EL BIENESTAR Y LA EFICIENCIA ECONÓMICA SI SE HUBIESE INDEXADO CORRECTAMENTE EL IRPF

	TOTAL POBLACIÓN	MEDIA POBLACIONAL	MEDIA POR HOGAR
Variación equivalente.....	5.987,22	211,06	494,29
Cambio exceso de gravamen.....	-4.005,43	-141,20	-207,79
Reducción de PETC.....		43.393	

Nota: Totales en millones de euros anuales, medias en euros anuales.
PETC: Son puestos equivalentes de trabajo a tiempo completo.

cirá ostensiblemente. En concreto, la variación equivalente, que mide el valor monetario de los cambios de utilidad, establece que estos tendrán pérdidas de utilidad suculentas en 2006. El valor monetario de estas pérdidas de utilidad ascenderá a un total de más de 5.987 millones de euros, lo que equivale a más de 494 euros por hogar. Por su parte, los costes de eficiencia, medidos por la variación del exceso de gravamen, supondrán un desperdicio de recursos productivos valorados en más de 4.000 millones de euros. Reflejo de esa ineficiencia productiva es la caída de la oferta laboral equivalente que se estima alcance los 43.393 puestos de trabajo, puestos de trabajo que dejarán de estar disponibles en el mercado durante el próximo año, consecuencia directa del incremento de la inflación y la ausencia de mecanismos efectivos de ajuste del IRPF a la misma.

NOTAS

(*) UCM y FUNCAS.

(1) A pesar del intenso debate que se generó acerca de los efectos reales —netos de inflación— de las reformas de 1998 y 2002, como se demuestra en SANZ y otros (2004a), estas reformas compensaron a los contribuyentes españoles muy por encima de la rémora fiscal existente entre 1998 y 2003, de haberse mantenido, incluso correctamente indexado, el IRPF de 1998.

BIBLIOGRAFÍA

SANZ, J. F.; CASTAÑAR, J. M. y ROMERO, D. (2004a): *La reforma de la imposición personal sobre la renta: Una evaluación de la reciente experiencia española 1998-2003*, Colección Estudios de la Fundación, núm. 16, FUNCAS, septiembre 2004, Madrid.

— (2004b): *Microsimulación y comportamiento laboral en las reformas de la imposición sobre la renta personal. El simulador del impuesto sobre la renta personal del Instituto de Estudios Fiscales (SIRPIEF)*, Colección Estudios de Hacienda Pública, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.

APÉNDICE

CUADRO A.1
VALORES RECONOCIDOS EN LA LEY DE PRESUPUESTOS DE 2006 Y SU EQUIVALENTE NEUTRAL

CONCEPTOS SUSCEPTIBLES DE SER AFECTADOS POR LA INFLACIÓN	PRESUPUESTOS 2006 (EUROS)	VALOR PARA CORRECCIÓN TOTAL EN 2006 (EN EUROS)*
Mínimo Personal	3.400	3.677,44
Mínimo Personal en Familias monoparentales	5.550	6.002,88
Mínimo adicional para sujetos pasivos mayores de 65 años	800	865,28
Mínimo adicional para sujetos pasivos para mayores de 75 años	1.000	1.081,60
Primer hijo	1.400	1.514,24
Segundo hijo	1.500	1.622,40
Tercer hijo	2.200	2.379,52
Cuarto hijo y sucesivos	2.300	2.487,68
Mínimo adicional por hijos menores de 3 años (en cuota)	1.200	1.297,92
Mínimo por ascendientes mayores de 65 años	800	865,28
Mínimo por ascendientes mayores de 75	1.800	1.946,88
Límite inferior RNT previo para reducción RNT	8.200	8.869,12
Máximo reducción rendimientos netos trabajo	3.500	3.785,60
Límite superior RNT previo para reducción RNT	13.000	14.060,80
Mínimo reducción rendimientos netos trabajo	2.400	2.595,84
Límite de otras rentas	6.500	7.030,40
Deducción madres trabajadoras con hijos menores de 3 años (en cuota diferencial)	1.200	1.297,92
Límite inferior base deducción vivienda	4.507	4.875,41
Límite superior base deducción vivienda	9.015	9.750,82

TARIFAS

Tarifa Presupuestos de 2006		Tarifa hipotética correctora de inflación 2006 (*)	
TRAMO DE BASE LIQUIDABLE (EN EUROS)	TIPO MARGINAL (PORCENTAJE)	TRAMO DE BASE LIQUIDABLE (EN EUROS)	TIPO MARGINAL (PORCENTAJE)
0-4.162	15	0-4.326	15
4.162-14.358	24	4.326-14.926	24
14.358-26.842	28	14.926-27.905	28
26.842-46.818	37	27.905-48.672	37
Más de 46.818	45	Más de 48.672	45