

Una nota sobre el impacto recaudatorio y distributivo de las medidas de reforma de IRPF e IVA incorporadas en el Proyecto de Presupuestos Generales del Estado de 2010

José Félix Sanz Sanz*

Desiderio Romero Jordán**

Juan Manuel Castañer Carrasco***

1. Introducción

España, como otros países de su entorno, se enfrenta a un desbocado déficit público, que según las últimas estimaciones de FUNCAS alcanzará el 10,5 por 100 del PIB en 2009, junto a un nivel de deuda pública que previsiblemente terminará a finales del año en el 55 por 100 del PIB, 16 puntos más que en 2008. Sobre este panorama tan sombrío, existe un importante consenso sobre la necesidad de corregir tales desequilibrios para recuperar la confianza internacional y evitar el desplome de los flujos de inversión en nuestra economía. Sin embargo, como resulta habitual en asuntos de índole económica, mucha menos unanimidad existe, tanto en ámbitos académicos como políticos o sociales, sobre la vertiente del presupuesto público, gastos y/o ingresos, que ha de utilizarse para reducir el déficit de forma más eficaz¹.

En este sentido, el Proyecto de Presupuestos del Estado de 2010, aprobado el pasado 26 de septiembre, ha apostado por el aumento de impuestos como guía para la consolidación fiscal. Concretamente, aumentado la tributación que soportan las rentas del ahorro en el IRPF, eliminando la ya famosa deducción de los 400 euros de dicho impuesto y aumentando los tipos reducido y normal del IVA —además de mejorar el tratamiento fiscal de las pequeñas empresas tanto en el impuesto de renta como de sociedades. El propósito de este trabajo es contrastar las cifras oficiales de impacto recaudatorio con nuestras propias

estimaciones utilizando para ello las herramientas de simulación impositiva desarrolladas por la *Unidad de Microsimulación de la Fundación de las Cajas de Ahorros, FUNCAS*. Asimismo, se ofrecen resultados sobre los efectos distributivos de tales medidas.

En esta breve nota se confirma que las estimaciones sobre las ganancias de recaudación esperadas con las reformas de IRPF e IVA se encuentran sobrevaloradas en más de un 30 por 100. En términos absolutos, las previsiones oficiales apuntan a un incremento de recaudación ligado a esas dos figuras impositivas de 11.650 millones de Euros, en tanto que las estimaciones aquí presentadas son de 8.068 millones de Euros, es decir, una diferencia de 3.568 millones de Euros.

2. Medidas fiscales contempladas en los Presupuestos del Estado de 2010

El Proyecto de Presupuestos Generales del Estado para 2010 aprobado en Consejo de Ministros el 26 de septiembre de 2009 incorpora cambios en la estructura del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF), Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA) e Impuesto de Sociedades (IS):

- En cuanto al IRPF, el citado proyecto incluye un aumento del tipo de gravamen que recae sobre las rentas del ahorro —dividendos, intereses de cuentas corrientes, plusvalías, etc.—, actualmente gravadas al 18 por 100. Concretamente, los primeros seis mil euros obtenidos como rentas del ahorro pasarán a estar gravados al 19 por 100, en tanto que al resto

* Universidad Complutense de Madrid

** Universidad Rey Juan Carlos

*** Comunidad de Madrid

¹ Ver por ejemplo, los trabajos de González-Páramo (2001) o de Ardagna (2007).

se le aplicará el 21 por 100. Asimismo, se propone la eliminación de la deducción de cuatrocientos euros establecida para los perceptores de rendimientos del trabajo y de actividades económicas en el IRPF. Ambas medidas serían efectivas en las declaraciones de IRPF presentadas en el ejercicio 2010 (correspondientes a las rentas obtenidas en 2009).

- Por lo que respecta al IVA, el proyecto incorpora un aumento del tipo general desde el 16 por 100 hasta el 18 por 100 y del reducido desde el 7 por 100 hasta el 8 por 100. Tales medidas entrarán en vigor el 1 de Julio de 2010².
- Por último, en el IS, se reduce temporalmente el tipo de gravamen en cinco puntos para las PYME (del 25 por 100 al 20 por 100) con menos de veinticinco trabajadores que mantengan o aumenten estos empleos y tengan una cifra de negocio inferior a cinco millones de euros. Asimismo, se adopta una medida similar en el IRPF para los trabajadores autónomos que mantengan o creen empleo.

Impacto recaudatorio de las medidas según el Gobierno

Como se puede ver en la tabla 1 el impacto recaudatorio estimado por el Gobierno de estas medidas fiscales

Tabla 1

IMPACTO RECAUDATORIO DE LAS MEDIDAS FISCALES EN 2010 SEGÚN EL GOBIERNO

(millones de euros anuales devengados)

Eliminación deducción 400 euros	5.700
Elevación tipos de IVA	5.150
Aumento tributación rentas del ahorro	800
Bajada del IS a PYME y autónomos	-700
Total	10.950

Fuente: <http://www.lamoncloa.es/NR/rdonlyres/00017fb5/rqmtrabfslqjcmkqmiexpqqbdynarg/090926PGE2010Presentación-ConsejodeMinistros.pdf>

² Junto a estos cambios, el proyecto de Presupuestos Generales del Estado incorpora también elevaciones para los porcentajes de compensación aplicables a los regímenes especiales de la agricultura, ganadería y pesca. En concreto, se propone una elevación del 9 por 100 al 10 por 100 para las actividades agrícolas y forestales y del 7,5 por 100 al 8,5 por 100 para las ganaderas y pesqueras. Estos cambios no son incorporados en nuestros cálculos.

asciende a 10.950 millones de euros. El grueso de estos ingresos adicionales corresponde a la eliminación de los 400 euros y el aumento de los tipos de IVA que reportarían, según las estimaciones gubernamentales, 10.450 millones de euros adicionales. Teniendo en cuenta que el PIB estimado en el proyecto de presupuestos para 2010 es de 1.051 miles de millones de Euros, las medidas fiscales, según los cálculos del Gobierno, ascenderían a un incremento recaudatorio del 1,04 por 100 del PIB.

En la sección siguiente contrastamos estas estimaciones oficiales relativas al impacto recaudatorio generado por las reformas de IVA y del IRPF utilizando técnicas de microsimulación. Se han dejado, por tanto, fuera de nuestro análisis los efectos recaudatorios derivados de la rebaja impositiva aplicable a PYME y autónomos.

3. Efectos recaudatorios y distributivos generados por la reforma del IRPF

A continuación hacemos uso del *Simulador del Impuesto sobre la Renta Personal, FUNCASim*, recientemente desarrollado por FUNCAS. Frente a las estimaciones gubernamentales, recogidas en la tabla 1, la tabla 2 presenta el impacto recaudatorio de los cambios llevados a cabo en el IRPF estimados a partir de FUNCASim. Así, el total de los cambios propuestos en el IRPF generarán unos ingresos adicionales de 5.340,5 millones de euros. De esa cifra, el 16 por 100 corresponderá a los cambios promovidos en el gravamen de las rentas del ahorro y el 84 por 100 restante a la eliminación de la deducción de los famosos 400 euros. Si comparamos estas cantidades con las anunciadas por el Gobierno, se puede concluir que los Presupuestos Generales del Estado proyectados para 2010 sobreestiman el impacto recaudatorio de los cambios propuestos en el IRPF en algo más de 1.131 millones de euros, es decir en un 17 por 100.

Tabla 2

IMPACTO RECAUDATORIO DE LA REFORMA DE IRPF A PARTIR DEL SIMULADOR DE IRPF DE FUNCAS (FUNCASim)

Medida fiscal	Miles de millones de euros
Eliminación deducción 400 euros	4.514,1
Aumento de la tributación en las rentas del ahorro	854,3
Total	5.368,4

Tabla 3

GANADORES, INDIFERENTES Y PERDEDORES RESULTANTES DE LA REFORMA DE IRPF POR NIVEL DE RENTA

Decil - percentil	Intervalo (euros)	Ganadores		Perdedores		Indiferentes	Variación recaudación
		Número	Media	Número	Media	Número	Total
Decil 1	Hasta 3.014	0	0	52.339	-178,05	1.769.805	-9.318.628
Decil 2	3.014 – 8.025	0	0	396.285	-202,85	1.425.981	-80.385.992
Decil 3	8.245 – 11.065	0	0	988.214	-269,50	833.820	-266.322.048
Decil 4	11.065 – 13.512	0	0	1.269.749	-359,53	552.406	-456.509.088
Decil 5	13.215 – 15.916	0	0	1.426.839	-378,37	395.256	-539.840.320
Decil 6	15.916 – 18.704	0	0	1.606.359	-388,25	215.809	-623.665.024
Decil 7	18.407 – 22.422	0	0	1.720.112	-400,58	102.051	-689.047.680
Decil 8	22.422 – 27.617	0	0	1.790.026	-409,12	32.239	-732.334.464
Decil 9	27.617 – 35.246	0	0	1.813.187	-421,54	9.047	-764.332.864
Decil 10	Más de 35.246	0	0	1.817.841	-663,79	4.129	-1.206.668.672
Total		0	0	12.880.952	-416,78	5.340.543	-5.368.425.472
Percentil 91	Más de 42.006	0	0	182.184	-441,63	380	-80.457.848
Percentil 92	42.006 – 44.002	0	0	180.523	-447,50	1.258	-80.783.264
Percentil 93	44.002 – 46.409	0	0	182.482	-454,12	116	-82.867.888
Percentil 94	46.409 – 49.437	0	0	181.744	-454,20	144	-82.547.216
Percentil 95	49.437 – 53.027	0	0	181.718	-458,26	682	-83.274.664
Percentil 96	53.027 – 57.543	0	0	181.868	-487,16	589	-88.598.048
Percentil 97	57.543 – 63.639	0	0	181.334	-490,75	306	-88.989.800
Percentil 98	63.639 – 73.004	0	0	181.982	-542,21	227	-98.672.432
Percentil 99	73.004 – 90.665	0	0	182.035	-665,74	184	-121.188.544
Percentil 100	Más de 90.665	0	0	181.970	-2.194,25	244	-399.287.712

La tabla 3 identifica por decila de renta los declarantes que resultan ganadores (se reduce su cuota líquida), perdedores (aumenta su cuota líquida) e indiferentes (la cuota líquida permanece inalterada) como consecuencia de la aplicación conjunta de las dos medidas de IRPF referidas anteriormente. A efectos ilustrativos, se ha tabulado también la distribución de ganadores y perdedores de la última decila expandida de renta —el 10 por 100 de la distribución con mayor nivel de renta—. Como puede observarse, la reforma generará un incremento de la factura del IRPF para el 70 por 100 de los contribuyentes, dejándola inalterada para el 30 por 100 restante.

Por decilas de renta, los indiferentes se concentran fundamentalmente en las dos primeras decilas de renta. Este resultado se justifica fundamentalmente porque el 97 por 100 de los declarantes de la primera decila y el 81 por 100 de los situados en la segunda nunca pudieron disfru-

tar de la famosa deducción de los 400 euros, ahora eliminada y cuya introducción se analizó en detalle en Sanz *et al.* (2009). Como puede observarse, la pérdida media crece con el nivel de renta, desde los 178 euros de más que pagarán los declarantes de la primera decila hasta los 668 euros adicionales que tendrán que desembolsar los contribuyentes ubicados en la última decila. Si atendemos al último percentil de renta —el 1 por 100 *más rico* de la distribución—, la pérdida media generada por la reforma alcanza los 2.194 euros anuales. Este resultado es coherente con el carácter regresivo de la deducción de los 400 euros, tal como se dejó patente en Sanz *et al.* (2009).

Asimismo, la tabla 4 muestra que el 84 por 100 de los perdedores de la reforma tienen como fuente principal de ingresos las rentas salariales, el 11 por 100 actividades económicas y el 4 por 100 rentas de capital. Resultado que también es consistente con la naturaleza de la reforma

ya que la deducción de los 400 euros, ahora eliminada, era percibida exclusivamente por autónomos y asalariados. No obstante, en media, los que sufren una mayor pérdida absoluta son los declarantes cuya principal fuente de ingresos son las rentas del capital: 1034 euros, frente a los 386 euros de las rentas salariales y los 395 de los declarantes de actividades económicas. Por último, la tabla 5 presenta

la distribución de ganadores y perdedores por comunidad autónoma. Como se puede ver, en términos de pérdida media no existen grandes diferencias entre los diferentes territorios analizados. Los perdedores se encuentran fundamentalmente en cuatro comunidades Madrid, Cataluña, Comunidad Valenciana y Andalucía que concentran el 67 por 100 del total de los perdedores.

Tabla 4

GANADORES, INDIFERENTES Y PERDEDORES RESULTANTES DE LA REFORMA DE IRPF POR PRINCIPAL FUENTE DE INGRESOS

Fuente de ingresos	Ganadores		Perdedores		Indiferentes	Variación recaudación
	Número	Media	Número	Media	Número	Total
Trabajo	0	0,00	10.882.459	-386,78	4.130.447	-4.209.059.584
Capital	0	0,00	577.028	-1.034,64	565.799	-596.990.784
Actividades económicas	0	0,00	1.421.465	-395,63	644.297	-562.374.912
Total contribuyentes	0	0,00	12.880.952	-416,78	5.340.543	-5.368.425.472

Tabla 5

GANADORES, INDIFERENTES Y PERDEDORES RESULTANTES DE LA REFORMA DE IRPF POR PRINCIPAL FUENTE DE INGRESOS

Fuente de ingresos	Ganadores		Perdedores		Indiferentes	Variación recaudación
	Número	Media	Número	Media	Número	Total
Andalucía	0	0	1.871.707	-399,99	1.088.975	-748.629.632
Aragón	0	0	499.829	-417,19	194.805	-208.521.984
Asturias	0	0	373.382	-405,56	164.950	-151.429.200
Baleares	0	0	330.842	-412,92	106.443	-136.612.608
Canarias	0	0	491.127	-394,72	200.572	-193.857.024
Cantabria	0	0	190.872	-420,21	76.181	-80.206.792
Castilla y León	0	0	830.829	-403,49	403.952	-335.230.528
Castilla-La Mancha	0	0	495.955	-393,85	303.432	-195.332.608
Cataluña	0	0	2.591.998	-427,92	767.947	-1.109.175.040
Comunidad Valenciana	0	0	1.472.042	-412,85	647.774	-607.725.056
Extremadura	0	0	253.896	-386,06	193.128	-98.018.720
Galicia	0	0	755.033	-398,99	421.933	-301.247.296
Madrid	0	0	2.244.274	-448,82	535.487	-1.007.281.920
Murcia	0	0	329.705	-400,25	180.796	-131.962.968
Rioja	0	0	114.146	-421,72	43.302	-48.138.092
Ceuta y Melilla	0	0	35.315	-426,33	10.865	-15.055.837
Total contribuyentes	0	0	12.880.952	-416,78	5.340.543	-5.368.425.472

Tabla 6

IMPACTO DE LA REFORMA DE IRPF SOBRE LA PROGRESIVIDAD Y REDISTRIBUCIÓN

Concepto	Escenarios		Variación (%)
	Inicial	Final	
Gini de la renta bruta		0,41466	-----
Gini de la renta neta	0,36938	0,369646	0,0265
Índice de Reynolds-Smolensky	0,045280	0,045215	-0,143
Índice de Kakwani	0,356662	0,321235	-9,932

Para finalizar, en la tabla 6 se presentan los resultados de la reforma de IRPF sobre progresividad y capacidad redistributiva. El cambio tributario empeora la progresividad del impuesto al inducir una disminución del índice de Kakwani, de casi el 10 por 100. Asimismo, la reforma empeora, aunque en menor proporción, la capacidad redistributiva del impuesto.

4. Efectos recaudatorios y distributivos generados por la reforma del IVA

La evaluación rigurosa de reformas en la imposición sobre el consumo exige, aún más si cabe que en el caso del IRPF, el uso de técnicas de microsimulación. Idealmente, estas técnicas deben incorporar módulos de comportamiento que permitan analizar el impacto que los cambios en los precios producen sobre las pautas de consumo de los agentes económicos. Uno de los argumentos más relevantes para justificar esta afirmación es que la evidencia empírica refleja que los hogares responden intensamente a cambios en los precios relativos de los diferentes bienes que componen su cesta de consumo. Dicho de otro modo, los precios relativos inducen a los hogares a reasignar su presupuesto consumiendo más de unos bienes y menos de otros en función de los llamados efectos sustitución. Por ello, este proceso de reajuste de los vectores de consumo de los hogares resulta de gran im-

portancia para determinar el impacto recaudatorio de una reforma fiscal como la recogida en los presupuestos del año que viene.

Consciente de la importancia de estas cuestiones, FUNCAS puso en funcionamiento hace tres años una Unidad de Microsimulación Tributaria, que bajo la dirección del profesor Sanz, además de dar origen a *FUNCASim*, actualmente se encuentra desarrollando el Simulador de Impuestos Indirectos de FUNCAS. Utilizando esta herramienta, aún en fase de desarrollo, podemos concluir que, como se recoge en la tabla 7, la reforma del IVA elevaría la recaudación anual total agregada por impuestos indirectos –IVA más accisas– un 7,9 por 100. A efectos ilustrativos, en la referida tabla se ofrecen por separado las ganancias de recaudación de un aumento del tipo general de IVA al 18 por 100 manteniendo el resto de tipos de gravamen inalterados. Como puede observarse, en ese caso la recaudación total de IVA y accisas habría aumentado un 5,2 por 100. Es decir, el grueso del impacto recaudatorio lo genera el aumento propuesto del tipo general del IVA. Este es un resultado esperado puesto que, si tomamos como referencia el ejercicio 2008, al 74 por 100 del total de las bases de IVA se les aplica el tipo general, un 20 por 100 soportan el tipo reducido y al 7 por 100 restante se les aplica el tipo super-reducido.

Tomando estos resultados y los niveles reales de recaudación efectiva, en la tabla 8 se cuantifica el impacto esperado de la reforma en términos absolutos. Concretamente,

Tabla 7

IMPACTO SOBRE LA RECAUDACIÓN DE IVA Y ACCISAS EN TÉRMINOS PORCENTUALES

Impacto sobre recaudación	Aumento del tipo general al 18%	Aumento del tipo reducido al 8% y el tipo general al 18%
Total	5,279	7,95

si aplicamos el citado incremento del 7,95 por 100 sobre la recaudación de IVA y accisas estimada en los Presupuestos Generales del Estado para el ejercicio 2009 obtenemos una recaudación adicional de 3.719 millones. Esta cifra se obtendría en el caso de que la recaudación inicialmente estimada y la finalmente obtenida para 2009 coincidiesen. Sin embargo, los datos existentes hasta la fecha reflejan un desplome de las cifras de recaudación. Concretamente, la recaudación acumulada de IVA y accisas correspondiente al período enero-agosto 2008-2009 se ha reducido un 27,7 por 100. En el supuesto de que dicha caída se mantuviese al final de presente año y que efectivamente el incremento de tipos se trasladase íntegramente al consumidor, lo cual es más que discutible, el impacto recaudatorio de la reforma propuesta de IVA estaría próximo a los 2.700 millones de euros anuales. Es decir, la previsión del Gobierno de que la recaudación como consecuencia

de la subida del IVA alcanzará en 2010 los 5.150 millones parece exagerada.

Una vez analizados los efectos recaudatorios de la medida, en la tabla 9 se presenta el impacto en términos de progresividad y poder redistributivo utilizando los conocidos índices de Kakwani y Reynolds-Smolensky. Los resultados relativos al escenario inicial reflejan que la imposición sobre el consumo tiene una escasa capacidad redistributiva al presentar un índice de Reynolds-Smolensky próximo a cero. En este mismo sentido, el índice de Kakwani indica que la imposición sobre el consumo es prácticamente proporcional en nuestro país. Los resultados de la tabla 10 reflejan que el aumento de tipos mejora la capacidad redistributiva, fundamentalmente por el aumento en el tipo medio efectivo que pasa del 11,11 por 100 al 12 por 100, sin apenas afectar a la progresividad con la que se recaudan los impuestos indirectos.

Tabla 8

IMPACTO SOBRE LA RECAUDACIÓN EN TÉRMINOS ABSOLUTOS

Resultados:

1. Variación porcentual de recaudación IVA y accisas	7,95%
2. Impacto computado sobre la recaudación esperada de 2009 (millones)	3.719,3

Pro-memoria:

a. Recaudación efectiva IVA-accisas enero-diciembre de 2008 (millones)	67.591
b. Recaudación efectiva IVA-accisas enero-agosto de 2008 (millones)	43.550
c. Recaudación efectiva IVA-accisas enero-agosto de 2009 (millones)	31.466
d. Variación recaudación IVA-accisas enero-agosto 2008-2009	-27,7%
e. Recaudación prevista enero-diciembre 2009 (millones)	46.784

Fuente: Estadísticas de recaudación de la AEAT
Presentación del Proyecto de Presupuestos del Estado para los años 2009 y 2010 (libro amarillo) y elaboración propia

Tabla 9

IMPACTO DE LA REFORMA DEL IVA SOBRE LA PROGRESIVIDAD Y REDISTRIBUCIÓN

Concepto	Escenarios		Variación (%)
	Inicial	Final	
Gini del gasto	0,317426		---
Índice de Reynolds-Smolensky	0,004629	0,005114	10,49
Tipo medio efectivo	0,111168	0,120005	7,95
Índice de Kakwani	0,041425	0,042139	1,72
Índice de Reordenación	0,000543	0,000572	5,22

5. Contraste de cifras de recaudación: comentarios finales

Con el propósito de discutir la fiabilidad de las estimaciones oficiales de impacto de la reforma de IRPF e IVA, la tabla 10 compara las cifras presupuestadas con las obtenidas por la *Unidad de Microsimulación de FUNCAS*. La principal conclusión que se obtiene es que las cifras recogidas en el Proyecto de Presupuesto de 2010 parecen estar sobredimensionadas. Concretamente, nuestros cálculos indican una sobreestimación superior al 30 por 100 – 3.582 millones inferior a las estimaciones oficiales. En términos relativos, el impacto de la reforma del IVA y del IRPF generaría, según las estimaciones oficiales, unos ingresos extra próximos al 1,11 por 100 del PIB estimado

para 2010, en tanto que nuestros cálculos los sitúan en torno al 0,77 por 100.

Referencias

- ARDAGNA S. (2007): Determinants and Consequences of Fiscal Adjustments. Documento de Trabajo de la Universidad de Harvard.
- GONZÁLEZ-PÁRAMO, J.M. (2001). *Costes y Beneficios de la Disciplina Fiscal: La Ley de Estabilidad Presupuestaria en Perspectiva*. Colección Estudios de Hacienda Pública, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.
- SANZ J.F., CASTAÑER J.M. y ROMERO D. (2009). *Análisis de Reformas del Impuesto sobre la Renta Personal a partir de Microdatos Tributarios. El Simulador de la Fundación de las Cajas de Ahorros (FUNCASim)*. Estudios de la Fundación, Serie Análisis. Fundación de las Cajas de Ahorros, FUNCAS.

Tabla 10

COMPARACIÓN DEL IMPACTO RECAUDATORIO DE LAS MEDIDAS FISCALES APLICABLES AL IRPF Y AL IVA (millones de euros)

Medida	Presupuestado (a)	U. Microsimulación FUNCAS (b)	Diferencia (a)-(b)
Eliminación deducción 400 euros	5.700	4.514	1.186
Elevación tipos de IVA	5.150	2.700	2.450
Aumento tributación rentas del ahorro	800	854,3	-54,3
Total	11.650	8.068	3.582
Impacto sobre el PIB 2010	1,11%	0,77%	0,34%