

Efectos recaudatorios y distributivos en 2012 de algunas opciones de reforma del IVA. Impacto sobre el sector de los hogares

José Félix Sanz-Sanz*

Desiderio Romero-Jordán**

1. Introducción

Los últimos datos ofrecidos por *Eurostat* muestran que la ratio recaudación de IVA respecto al PIB es la más baja de toda la UE-27. Concretamente, en 2010, fue del 5,5%, ligeramente por debajo del 6,1% de Luxemburgo, 6,2% de Italia, 6,4% de Irlanda y del 6,6% de Reino Unido, y claramente inferior, entre otras, al 7,0% de Francia, 7,8% de Portugal, 9,2% de Bélgica, 9,8% de Suecia o al 9,9% de Dinamarca. Esta baja presión fiscal efectiva del IVA español está siendo utilizada insistentemente por la Comisión Europea y el Fondo Monetario Internacional para reclamar una elevación de la recaudación por este impuesto. Dependiendo de la institución, las ganancias recaudatorias que se produjesen podrían dedicarse bien a reducir el elevado déficit de las cuentas públicas españolas, bien a generar una devaluación fiscal financiando una reducción de las cotizaciones sociales asociadas al uso del factor trabajo. No obstante, ambas alternativas, se encuentran con el inconveniente de que hace algo más de seis meses el Gobierno optó por un incremento de los tipos marginales en el IRPF. Sin revisar previamente aquella fuerte elevación de tipos marginales, el requerido incremento de la carga fiscal por IVA se encuentra francamente limitado. Los ingresos generados por este tributo cayeron durante el primer cuatrimestre de 2012 un 7,2%. Esta caída es, en buena medida, consecuencia de la crisis económica y de la propia subida de tipos marginales del IRPF aprobada en diciembre de 2011.

* Universidad Complutense de Madrid.

** Universidad Rey Juan Carlos.

¿Qué opciones tiene el Gobierno español para aumentar la capacidad recaudatoria del IVA? Además de reducir el nivel de fraude, existen básicamente dos alternativas que no tienen por qué ser excluyentes: subir tipos impositivos y/o modificar las bases imponibles; es decir, redefinir los grupos actuales de bienes gravados al tipo superreducido (4%), reducido (8%) y normal (18%). Esta última opción, incluso podría conllevar la reducción del número de tipos impositivos: desde los tres actuales hasta dos –tal como sucede en Reino Unido, Alemania, Holanda, Eslovenia, Eslovaquia, Letonia, Estonia o Bulgaria- o incluso a solamente uno –como sucede en Dinamarca-.

El contexto económico en el que se encuentra inmerso nuestro país ofrece pocas dudas sobre la, más o menos inminente, subida del IVA. Mucho menor es la certeza sobre cuál de las opciones mencionadas será la elegida y, especialmente, cuál será el impacto de la misma. El propósito de esta nota es contribuir a este interesante debate económico arrojando luz sobre los efectos recaudatorios y distributivos que generaría una posible subida del IVA a lo largo del presente año. Los cálculos que se ofrecen proceden del *Simulador de Impuestos Indirectos de la Fundación de las Cajas de Ahorros (FUNCASindi)*, desarrollado por la Dirección de Estudios Tributarios de FUNCAS. Esta herramienta permite evaluar el impacto de reformas en la imposición indirecta, incorporando en los algoritmos de cálculos los efectos que tales cambios impositivos tienen en las decisiones de consumo de los hogares. Ello es debido a que los cambios en los precios relativos de los bienes y servicios consumidos modifican la composición de la cesta de consumo. Para capturar esos cambios de comportamiento, *FUNCASindi* estima una matriz de elasticidades precio y renta utilizando los microdatos de la

Encuesta de Presupuestos Familiares del período 1998 a 2010. Dicha matriz de elasticidades ha sido estimada modelizando las decisiones de consumo con el conocido modelo AIDS propuesto por Deaton y Muellbauer en los años ochenta. A partir de tales elasticidades se efectúa la simulación propiamente dicha teniendo en cuenta los cambios en los parámetros fiscales. Se debe advertir al lector que los cálculos aquí presentados están referidos exclusivamente al sector hogares, dejando al margen los efectos sobre otros sectores como Administraciones Públicas y sector empresarial. No obstante, el consumo privado efectuado por los hogares supone, aproximadamente, el 75% del total de operaciones sujetas al IVA.

La sección dos de esta nota ofrece los resultados de una elevación de los tipos de gravamen vigentes. La sección tres evalúa la potencial eliminación de los tipos impositivos superreducido y reducido.

2. Efectos esperados de un aumento en los tipos de IVA

La tabla 1 sintetiza los efectos recaudatorios y distributivos esperados de una selección de incrementos de los tipos de IVA. Concretamente, en las columnas (1) a (3) se simula el aumento por separado de un punto en los actuales tipos de gravamen. En la columna (4) se analiza el aumento simultáneo de ese punto en esos tres tipos de gravamen. Las columnas (5) a (6) completan el análisis simulando un aumento de dos puntos, separadamente, tanto en el tipo reducido como en el normal. En la interpretación de los resultados, el lector debe tener en cuenta que los cambios en los tipos de IVA modifican los precios relativos de los bienes y servicios y, por tanto, la composición de la cesta de consumo de los hogares. En otras palabras, los cambios en el IVA llevan aparejado

Tabla 1

EFFECTOS RECAUDATORIOS Y DISTRIBUTIVOS ESPERADOS DE UN AUMENTO EN LOS TIPOS DE IVA

Reforma	Escenario vigente en 2012	(1) Δ 1 punto en tipo SR	(2) Δ 1 punto en tipo SR	(3) Δ 1 punto en tipo N	(4) Δ 1 punto en todos los tipos	(5) Δ 2 punto en tipo R	(6) Δ 2 punto en tipo N
Estructura de tipos resultante	SR: 4% R : 8% N : 18%	SR: 5% R : 8% N : 18%	SR: 4% R : 9% N : 18%	SR: 4% R : 8% N : 19%	SR: 5% R : 9% N : 19%	SR: 4% R : 10% N : 18%	SR: 4% R : 8% N : 20%
Efectos sobre recaudación							
Δ porcentual en recaudación							
IVA	----	0,60	1,90	3,57	6,47	3,99	7,3
Accisas	----	0,22	0,22	-0,55	-0,55	0,22	-1,3
Total	----	0,51	1,47	2,52	4,67	3,03	5,1
Δ en recaudación en valores absolutos (millones de euros)*							
IVA	----	221,9	702,6	1.320,1	2.392,4	1.475,4	2.699,3
Accisas	----	31,3	31,3	-78,3	-78,3	31,3	-185,1
Total	----	253,2	733,9	1.241,8	2.314,1	1.506,7	2.514,2
Efectos sobre capacidad redistributiva							
Valor del índice de Reynolds-Smolensky	0,00186	0,00087	0,00090	0,00010	0,00098	0,00089	0,00113
Δ en el índice de Reynolds-Smolensky	----	-0,00099	-0,00096	-0,00176	-0,00088	-0,00097	-0,00073
Efectos sobre progresividad							
Valor del índice de progresividad de Kakwani	0,01745	0,01025	0,01035	0,01122	0,01070	0,01014	0,01184
Δ en el índice de Kakwani	----	-0,0072	-0,0071	-0,00623	-0,00675	-0,00731	-0,00561

(SR): super-reducido, (R): reducido, (N): normal (*) Asumiendo que la recaudación de IVA y accisas generada por los hogares supone el 75% de toda la recaudación.

una reasignación del gasto total del hogar entre bienes, afectando tanto a la recaudación de IVA como, en menor medida, a la de *accisas*.

Resultados recaudatorios

En términos relativos, los resultados muestran que las reformas que consiguen un mayor impacto recaudatorio son aquellas donde se eleva el tipo normal seguido a distancia por el tipo reducido. En efecto, si nos fijamos en las columnas (1) a (3), el aumento de un punto en el tipo normal elevaría la recaudación un 3,57% en tanto que el incremento sería de 1,9% y 0,6% para el caso del tipo reducido y superreducido, respectivamente. Por este motivo, en las columnas (5) y (6) se han simulado, separadamente, los efectos que tendría la elevación de dos puntos en los tipos reducido y normal, de modo que el primero de ellos se situase en el 10% y el segundo en el 20%.

Los resultados muestran que la recaudación de IVA aumentaría en el primer caso un 3,99% mientras que en el segundo se elevaría hasta el 7,3%. Nótese, no obstante, que en este último caso, el proceso de reasignación de la cesta de consumo tendría una caída del 1,3% en la recaudación de *accisas*. En la tabla 1 se ofrece además una estimación del impacto de las reformas analizadas en términos absolutos a partir de las cifras de recaudación correspondientes al ejercicio 2011. Centrándonos en el sector hogares, los resultados ofrecidos muestran que

la obtención de un incremento adicional de recaudación anual por encima de los 4.000 millones de euros exigiría alguna combinación donde se aumentasen a la vez los tipos reducido y normal en al menos dos puntos.

Impacto distributivo

En cuanto a los efectos distributivos, la tabla 1 ofrece los resultados de las reformas sobre progresividad y distribución, empleando los conocidos índices de Kakwani y de Reynolds-Smolensky. En el escenario inicial, los valores de ambos índices están muy próximos a cero -0,01745 el índice de progresividad y 0,00186 el índice de redistribución-, indicando que los impuestos indirectos en España se distribuyen de manera cercana a la proporcionalidad. No obstante, como se ilustra, los cambios simulados reducen la ya escasa progresividad y capacidad redistributiva de los impuestos indirectos.

3. ¿Qué ganancia de recaudación generaría la eliminación de los tipos reducido y superreducido?: La opción de tener un único tipo impositivo en el IVA

Como se comentó al inicio, la existencia de tipos reducidos en el IVA introduce costes recaudatorios. Por ello, resulta interesante conocer tanto qué merma de ingresos

Tabla 2

COSTES ASOCIADOS A LA EXISTENCIA DE TIPOS SUPER-REDUCIDO Y REDUCIDO

Costes recaudatorios medios por hogar y año respecto a un impuesto uniforme del 18%				
	Euros		Porcentaje	
	Tipo reducido 8%	Tipo super-reducido 4%	Tipo reducido 8%	Tipo super-reducido 4%
IVA	-504,0	-259,0	-14,78	-7,60
Accisas	0,3	-0,2	0,03	-0,02
Total	-503,7	-259,2	-11,68	-6,01
Costes recaudatorios anuales respecto a un impuesto uniforme del 18% (millones de euros)*				
IVA	-8.618,0	-4.428,0	----	----
Accisas	5,1	-3,4	----	----
Total	-8.613,1	-4.432,4	----	----
Costes sobre progresividad y redistribución respecto a un impuesto uniforme al 18%				
Redistribución	-0,000016	0,000369	-3,27	75,46
Progresividad	0,000629	0,002812	10,49	46,91

(*) Asumiendo la existencia de 17,1 millones de hogares.

públicos supone como su aportación en términos distributivos. A tal efecto, la tabla 2 compara la recaudación que se obtendría con un impuesto uniforme -donde solo existiese el tipo normal del impuesto- con dos escenarios alternativos. Uno donde solo existen los tipos normal del 18% y reducido del 8% y, otra alternativa, donde sólo se aplica el tipo normal del 18% y el superreducido del 4%. Los resultados muestran que el coste medio por hogar y año de mantener el tipo del 4% es de 504 euros, reduciéndose esta cifra a 259 en el caso del tipo 8%. En otras palabras, la merma recaudatoria asociada a la

existencia del tipo reducido es del 14,78% y del 7,60% en el caso del tipo superreducido. En valores absolutos, el coste anual del tipo reducido es de 8.613 millones de euros, en tanto que el del tipo superreducido es de 4.428 millones. Por último, las ganancias en términos distributivos son mayores en el caso del impuesto superreducido. No obstante, en todos los casos analizados, los impuestos indirectos tienden claramente hacia la proporcionalidad, de modo que el impacto distributivo asociado a los tipos reducidos es de una magnitud muy pequeña.