

Efectos recaudatorios de la reforma del IVA de julio de 2012

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 6,6% del 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 9,9% de Dinamarca. Esta baja presión fiscal efectiva del IVA español ha sido 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, bien podrían dedicarse 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 propuestas 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 2011¹.

¿Cuáles eran las opciones a priori disponibles para el Gobierno español para aumentar la capacidad recaudatoria del IVA? Además de reducir el nivel de fraude, el Gobierno disponía básicamente de dos alternativas no excluyentes: (i) subir tipos impositivos y/o (ii) modificar las bases imponibles —es decir, redefinir los grupos de bienes gravados al tipo super-reducido (4%), reducido (8%) y normal (18%)—. Esta última opción incluso podría haber conllevado la reducción del número de tipos impositivos desde los tres actuales hasta dos —tal como sucede en el Reino Unido, Alemania, Holanda, Eslovenia, Eslovaquia, Letonia, Estonia o Bulgaria— o incluso a solamente uno —como sucede en Dinamarca²—. Finalmente, en la reforma introducida por el Decreto-ley 20/2012 de 13 de julio se ha optado por una combinación de ambas opciones. Por una parte, el tipo reducido ha aumentado desde el 8% hasta el 10% (dos puntos)

¹ No debemos olvidar que la secuencia temporal con la que se producen las decisiones económicas de los individuos: primero, generar renta para posteriormente consumirla o ahorrarla, hace que inevitablemente todo cambio impositivo en el IRPF genere un impacto recaudatorio por impuestos indirectos. En concreto, la elasticidad de la recaudación por impuestos indirectos ante cambios en la renta disponible -neta del IRPF- la estimamos nosotros en 0,70. A partir de este dato y teniendo en cuenta que la subida de tipos marginales en el IRPF reducirá la renta neta de los hogares en 2012 un 1,83%, la subida de tipos marginales aprobada en diciembre inducirá una caída en la recaudación por impuestos indirectos en 2012, de 430 millones de euros.

² Un reciente análisis del impacto de estas medidas puede encontrarse en Sanz y Romero (2012).

* Universidad Complutense de Madrid.

** Universidad Rey Juan Carlos.

Tabla 1

CAMBIOS EN LOS TIPOS DE GRAVAMEN INTRODUCIDOS POR LA REFORMA

Tipo super-reducido 4%	Tipo reducido 10%	Tipo general 21%
Pan, leche, huevos, frutas y verduras frescas, libros, periódicos, medicamentos para uso humano, coches de minusválidos y prótesis para minusválidos	Carne, pescado, alimentos elaborados, agua, medicamentos para uso animal, transporte público, hostelería (bares, restaurantes y hoteles), gafas y lentillas	Resto de bienes. Por ejemplo, bebidas alcohólicas, tabaco, ropa y calzado, medios de transporte privado (automóviles, motos, etc.), carburantes, electricidad, etcétera
Viviendas nuevas	Rehabilitación de vivienda	Entrada a teatro, circo, cine y otros espectáculos, servicios de televisión digital, peluquería, servicios funerarios, flores y plantas, y compra de obras de arte
Hasta el 31 de diciembre de 2012. A partir de esa fecha tributará al 10%	Hasta el 31 de diciembre de 2013. A partir de esa fecha tributará al 21%	Antes de la reforma estaban siendo gravados al tipo reducido

mientras que el tipo general se ha incrementado desde 18% hasta el 21% (tres puntos). Además, tal como se recoge en la tabla 1, algunos de los bienes gravados al 8% han pasado a soportar un tipo del 21%. Por lo que respecta al tipo super-reducido, la reforma no ha introducido ningún cambio y la nueva estructura de tipos resultante, al menos en cuanto a su nivel, es similar a la existente en Italia.

El propósito de esta nota es arrojar luz sobre los efectos recaudatorios que generará la subida del IVA que entrará en vigor el 1 de septiembre de 2012. 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. De otro modo, estimar el impacto recaudatorio de este tipo de reformas sin tener en cuenta el comportamiento de los agentes económicos ofrecería resultados sesgados al alza. Precisamente, para calcular esos cambios de comportamiento, *FUNCASindi* estima una matriz de elasticidades precio y renta utilizando los microdatos de la Encuesta de Pre-

supuestos Familiares referida al período 1998 a 2010. Esta matriz de elasticidades ha sido estimada modelizando las decisiones de consumo con el conocido modelo *AIDS (Almost Ideal Demand System)* 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 que *FUNCASindi* es una herramienta que permite analizar los efectos de la reforma de IVA sobre el sector hogares. No obstante, efectuamos una estimación global de este cambio impositivo asumiendo que el consumo privado efectuado por los hogares supone, aproximadamente, el 75% del total de operaciones sujetas al IVA.

Seguidamente, la sección 2 analiza el impacto recaudatorio de la reforma y en la sección 3 se evalúa el impacto de la reforma en términos de progresividad y capacidad redistributiva.

2. Efecto recaudatorio global de la reforma

La tabla 2 sintetiza los efectos recaudatorios esperados de la reforma de IVA aprobada en julio de 2012. Por lo que respecta a los hogares, los resultados muestran que la reforma de IVA aumentaría la recaudación

Tabla 2

EFECTOS RECAUDATORIOS DE LA REFORMA DEL IVA

	Escenario vigente en 2012	Simulación de la reforma de IVA aprobada en julio de 2012**
Reforma		Δ 2 puntos en tipo R + Δ 3 puntos en tipo N
Estructura de tipos resultante	SR: 4% R : 8% N : 18%	SR: 4% R : 10% N : 21%
Δ porcentual en recaudación anual (%)		
IVA hogares	----	14,387%
Accisas hogares	----	-2,243%
Δ en recaudación anual en valores absolutos (millones de euros)*		
IVA hogares	----	5.329,8
Accisas hogares	----	-319,3
Total hogares	----	5.010,5
Total todos los sectores	----	6.680,7

(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.

(**) Cálculos efectuados tomando como referencia la recaudación final de 2011.

un 14,387%, equivalente a 5.329,8 millones de euros anuales. Como ya se ha indicado antes, los cambios en los precios relativos de los bienes alteran las decisiones de consumo de los hogares, de modo que les lleva a consumir más de unos bienes y menos de otros. Por este motivo, la reforma tiene un impacto negativo sobre los impuestos especiales cuya recaudación disminuye en términos anuales en 319,3 millones de euros (-2,243%). Sumando ambas cantidades vemos que la reforma del IVA generará un incremento de recaudación a través del consumo del sector hogares por valor de 5.010,5 millones de euros anuales. Para cuantificar el efecto recaudatorio global, a estas cifras debemos añadir la recaudación que se obtendría del resto de agentes económicos –administraciones públicas y sector empresarial público y privado-. Asumiendo que el patrón de consumo de estos tres agentes permanece constante, el

impacto total esperado de la reforma será, en términos de recaudación anual, de 6.680,7 millones de euros. Como se expuso en la introducción, estas cifras han sido calculadas teniendo en cuenta que la composición del consumo de los hogares responde a los cambios de los precios relativos de los bienes así como al nivel de renta. En ausencia de comportamiento, la recaudación total habría sido de 7.445,6 millones de euros (5.584,2 millones de euros de los hogares). Es decir, no tener en cuenta la respuesta del consumo de los hogares a los cambios de precios relativos inducidos por el aumento del IVA genera una sobreestimación recaudatoria de 845 millones de euros, que es probablemente lo que ha sucedido a algunas cifras oficiales publicadas recientemente. Junto a esto, las cifras finales de recaudación incluso podrían llegar a ser ligeramente inferiores, si a lo largo del año se producen cambios significativos en las

variables que afectan a la renta disponible de los consumidores como el salario medio, la tasa de paro, la tasa de ahorro, las expectativas de los agentes económicos –sin olvidar tampoco la predisposición al fraude–.

3. Impacto recaudatorio sobre los hogares según su capacidad económica

La tabla 3 ofrece el impacto de la reforma por niveles de gasto. Los cálculos se refieren sólo al sector hogares. Las columnas (1) y (2) recogen la recaudación media obtenida de los hogares situados en esos niveles de gasto. En la columna (3) se presenta el impacto de la reforma en euros medios por hogar dentro de la decila.

Nótese que los resultados se presentan por decilas de renta y, adicionalmente, se ofrece con un mayor nivel de detalle del impacto de las medidas aprobadas sobre los hogares con mayor capacidad económica –la cola derecha de la distribución–. Por último, la columna (4) cuantifica la variación de la recaudación en términos porcentuales. En media, la reforma generará un aumento total de impuestos indirectos de 356,8 euros por hogar y año, siendo el incremento porcentual del 10,13%. Si atendemos a la capacidad económica, el impacto de la reforma para los hogares situados en la primera decila es de 94,9 euros por hogar y año. Puede observarse que a medida que subimos en la distribución de renta/gasto, el aumento de impuestos crece hasta situarse en una media de 866,4 euros por hogar y año en la decila décima. La tabla ofrece además los efectos de la reforma sobre los diez últimos percentiles (los hogares con más capa-

Tabla 3

EFFECTOS SOBRE LOS HOGARES. IMPACTO RECAUDATORIO POR DECILAS DE GASTO EXPANDIDO (IVA + impuestos especiales)

Decila	Recaudación en el escenario previo a la reforma euros hogar/año (1)	Recaudación en el escenario posterior a la reforma euros hogar/año (2)	Variación absoluta euros hogar/año (3)	Variación porcentual (%) (4)
1	900,4	995,3	94,9	10,54
2	1.509,8	1.660,7	150,9	9,99
3	1.991,8	2.186,3	194,5	9,77
4	2.405,8	2.641,7	235,9	9,81
5	2.843,7	3.122,3	278,6	9,80
6	3.343,4	3.671,1	327,7	9,80
7	3.892,5	4.277,2	384,7	9,88
8	4.558,0	5.017,2	459,2	10,08
9	5.603,5	6.179,0	575,5	10,27
10	8.170,3	9.036,7	866,4	10,60
Percentil 91	6.516,9	7.189,4	672,6	10,32
Percentil 92	6.731,9	7.438,6	706,7	10,50
Percentil 93	6.927,7	7.653,5	725,7	10,48
Percentil 94	7.190,2	7.937,1	747,0	10,39
Percentil 95	7.347,8	8.130,8	783,0	10,66
Percentil 96	7.873,9	8.707,7	833,9	10,59
Percentil 97	8.251,9	9.126,9	875,0	10,60
Percentil 98	8.775,5	9.714,5	938,9	10,70
Percentil 99	9.463,0	10.474,3	1.011,2	10,69
Percentil 100	12.633,7	14.004,6	1.370,8	10,85
Total	3.521,8	3.878,6	356,8	10,13

cidad económica). Así, en el percentil 91 el aumento de impuestos es de 672,6 euros mientras que en el percentil 100 es prácticamente el doble, 1.370,9 euros. Una cuestión a destacar es que, en términos porcentuales, la carga impositiva aumenta entre el 9,77% de la tercera decila y el 10,60 de la décima decila. Se puede decir, por tanto, que la subida aprobada, combinada con la forma concreta en que se distribuye el gasto en España, hace que este incremento impositivo se pueda calificar de proporcional. Es decir, se puede afirmar que, contrariamente a la percepción generalizada, la subida aprobada

en el IVA no es especialmente regresiva en términos distributivos.

Bibliografía

SANZ-SANZ, JOSÉ FÉLIX y ROMERO-JORDÁN, DESIDERIO (2012), "Efectos recaudatorios y distributivos en 2012 de algunas opciones de reforma del IVA. Impacto sobre el sector de los hogares", *Cuadernos de Información Económica*, FUNCAS, nº. 228.