

EVALUACIÓN DEL IMPACTO RECAUDATORIO DE LAS REFORMAS DE IRPF E IVA DE 2012 EN UN CONTEXTO DE CRISIS ECONÓMICA

José Félix SANZ SANZ

Universidad Complutense de Madrid

Desiderio ROMERO JORDÁN

Universidad Rey Juan Carlos

Resumen

Este artículo analiza el impacto recaudatorio generado por las reformas de IVA e IRPF implementadas en 2012. En el trabajo se incide en la importancia de evaluar los efectos de las reformas bajo el supuesto (realista) de que los agentes económicos alteran sus decisiones económicas en respuesta a tales cambios impositivos. En el caso del IRPF, los resultados de este trabajo revelan que no tener en cuenta dicha respuesta de los individuos podría inflar la recaudación de 2012 en una cifra aproximada de 2.300 millones de euros. Es este mismo sentido, las estimaciones oficiales de impacto recaudatorio de la reforma de IVA para 2013 y 2014 podrían estar sobervaloradas en una cifra anual próxima a 3.000 millones de euros.

Palabras clave: IVA, IRPF, recaudación, reforma.

Abstract

This paper analyzes the revenue impact of the recent reforms undertaken in Spain in the Personal Income Tax and in the Value Added Tax. In this respect, this paper highlights the importance of taking into account the behavioural responses of the taxpayers to those reforms. For the Personal Income Tax, the results confirm that not taking into consideration taxpayers' behavioral changes would overestimate tax revenue by approximately 2.300 millions of Euros. By the same token, the official estimated revenue from the Value Added Tax for years 2013 and 2014 could be overestimated by 3.000 millions of Euros each year.

Key words: VAT, personal income tax, tax reform.

JEL classification: H24, H25, H30.

I. INTRODUCCIÓN

EN un contexto de fuerte desequilibrio presupuestario con un déficit público situado finalmente en 2011 alrededor del 9,4 por 100 del PIB, el gobierno resultante de las elecciones de noviembre pasado tomó en los primeros momentos de su mandato una batería de medidas de carácter fiscal entre las que destaca la reforma del IRPF (1). Asimismo, dejó para los siguientes meses otro conjunto de medidas, también de naturaleza fiscal, como la esperada reforma del IVA. En una situación como la actual, el impacto recaudatorio de tales reformas impositivas debe ser uno de los criterios fundamentales por los que debería evaluarse la acción de gobierno, habida cuenta de la urgente necesidad de obtener recursos que reduzcan esos desequilibrios en las finanzas públicas.

La fuerte presión que los mercados financieros ejercen sobre el coste de la deuda obliga al gobierno, aún más si cabe, a afinar las predicciones de impacto recaudatorio de las reformas a efectos de cumplir con los objetivos de déficit público pactados con las autoridades europeas (6,3 por 100 en 2012; 4,5 por 100 en 2013 y 2,8 por 100 en 2014). La correcta evaluación del impacto que tales reformas tienen sobre la recaudación esperada debe hacerse teniendo en cuenta que los agentes económicos —los

hogares en el caso del IRPF y del IVA— alteran su comportamiento en respuesta a tales cambios. Por ejemplo, el aumento en los tipos de IVA puede llevar a los hogares a consumir más de unos bienes y menos de otros en función de cuáles sean las elasticidades precio-cruzadas de esos bienes y servicios. Asimismo, el ciclo económico tiene efectos sobre la recaudación que también han de ser tenidos en cuenta. Por ejemplo, como consecuencia del efecto ciclo se reduce la renta bruta media de los hogares y por tanto la recaudación esperada de IRPF.

Con estas premisas, en este artículo se evalúa el impacto recaudatorio asociado a las reformas de IVA e IRPF teniendo en cuenta los cambios de comportamiento que inducen tales modificaciones impositivas. El trabajo se desarrolla como sigue. La sección II analiza el impacto recaudatorio esperado del aumento en los tipos marginales del IRPF. Primero, asumiendo el supuesto poco realista de que los individuos no alteran sus decisiones en respuesta al aumento en los tipos. Seguidamente, se replican los cálculos para el caso en el que las bases liquidables del impuesto sufren modificaciones como resultado de la respuesta a las reformas implementadas. La sección III analiza los efectos recaudatorios esperados del aumento de tipos de IVA. La modelización de los cambios que la reforma introduce en la composición de la cesta de consumo de los hogares se

efectúa con el modelo *Almost Ideal Demand System* (AIDS) desarrollado por Deaton y Muellbauer (1980a y b). El artículo concluye ofreciendo una breve discusión sobre el sesgo de las previsiones de impacto recaudatorio así como de la oportunidad de las medidas tributarias analizadas.

II. LA REFORMA DE LOS TIPOS MARGINALES DEL IRPF

A la semana de la llegada a La Moncloa, el gobierno elegido tras las elecciones del 20 de noviembre de 2012 aprobó un incremento de los tipos marginales del IRPF. El cuadro n.º 1 sintetiza dichos cambios que han afectado tanto a la tarifa que grava las rentas del ahorro como a la tarifa que recae sobre el resto de rentas. Como se puede ver, la subida oscila entre el 6,25 y el 29,79 por 100 en el caso de la base liquidable general, y entre el 10,53 y el 28,57 por 100 en la base liquidable del ahorro.

El aumento de los tipos marginales se aplicará a las rentas ganadas por las personas físicas residentes en los años 2012 y 2013. El presente artículo evalúa los efectos de esta reforma, siendo necesario efectuar las siguientes matizaciones:

1) En el Régimen Fiscal de Territorio Común, el IRPF es un impuesto compartido tanto en términos normativos como recaudatorios por el Gobierno Central y las Comunidades Autónomas. Contrariamente, los territorios forales del País Vasco y Navarra gozan de independencia en la gestión de dicho impuesto. Por ello, aquí se ofrece un análisis del impacto de la reforma en el Territorio Fiscal de Régimen Común dejando al margen el País Vasco y

Navarra. La reforma afecta exclusivamente al tramo estatal de la tarifa.

2) En este artículo se presentan dos ejercicios alternativos de simulación de la reforma. El primero, menos realista, asume que los contribuyentes no alteran su comportamiento en respuesta al aumento de tipos marginales. En el segundo se asume que los cambios impositivos sí introducen alteraciones en las decisiones de los individuos en ámbitos como la participación laboral, el número de horas trabajadas, la distribución del ahorro hacia activos con diferentes componentes de rentabilidad-riesgo o el tamaño de las rentas no declaradas. La interacción de todo ese conjunto de cambios de comportamiento tiene reflejo en el tamaño y composición de la base liquidable de los contribuyentes. De este modo, puede afirmarse por tanto que cuanto más sensible sea la base liquidable a un aumento en los tipos marginales menor será la ganancia recaudatoria derivada de la reforma. Y, consecuentemente, menos realistas serán las estimaciones efectuadas bajo el supuesto de ausencia de comportamiento de los contribuyentes.

3) La simulación del cambio normativo se ha realizado programando las rutinas de liquidación del impuesto sobre la renta personal, tanto en el escenario previo como en el posterior a la reforma. A tal efecto originalmente se han empleado las declaraciones de IRPF del Régimen Fiscal de Territorio Común de la Agencia Estatal de la Administración Tributaria de 2002. La muestra original está compuesta por un total de 907.399 declaraciones extraídas mediante procedimiento estratificado aleatorio. Las variables de estratificación han sido la provincia, el tipo de declaración —individual y conjunta— y el nivel de renta —desagregada en doce tramos—. Para simular el ejercicio 2012, año en que entrarán en vigor las medidas anunciadas, la base de datos originaria se ha sometido a un procedimiento de *upgrading* utilizando información de la Agencia Tributaria. De este modo los resultados obtenidos replican la estructura y distribución de rentas que se liquidarán en 2012, que alcanzarán los 19,32 millones de declaraciones.

CUADRO N.º 1

AUMENTO EN LOS TIPOS MARGINALES DE LA TARIFA ESTATAL

BASE LIQUIDABLE GENERAL		BASE LIQUIDABLE DEL AHORRO	
A partir de Euros	Incremento en puntos de tipo marginal (en %)	A partir de Euros	Incremento en puntos de tipo marginal (en %)
0,00	0,75 (6,25%)	0,00	1,00 (10,53%)
17.707,20	2,00 (14,29%)	6.000	2,00 (19,05%)
33.007,20	3,00 (16,22%)	24.000	3,00 (28,57%)
53.407,20	4,00 (18,60%)		
120.000,20 ..	5,00 (22,22%)		
175.000,20 ..	6,00 (25,53%)		
300.000,20 ..	7,00 (29,79%)		

Fuente: Elaboración propia.

1. Coste recaudatorio en ausencia de comportamiento

El cuadro n.º 2 resume el impacto de la reforma sobre la cuota íntegra, la cuota líquida y la cuota líquida ajustada bajo el supuesto de que los contribuyentes no alteran su comportamiento en respuesta a la reforma de los tipos marginales. Con estas

CUADRO N.º 2

DESGLOSE DE LOS DISTINTOS CONCEPTOS DE CUOTA IMPOSITIVA: CUOTA ÍNTEGRA, CUOTA LÍQUIDA Y CUOTA LÍQUIDA AJUSTADA
 (Miles de euros)

	ESCENARIOS		VARIACIÓN
	A (*)	B (*)	
Principales macromagnitudes			
Cuota íntegra	67.451.838	72.576.452	5.124.614
Cuota líquida	62.459.131	67.550.052	5.090.921
Cuota líquida ajustada	61.782.992	66.870.776	5.087.784
Desglose territorial de la cuota íntegra			
Cuota íntegra estatal	33.793.872	38.918.486	5.124.614
Cuota íntegra autonómica	33.657.966	33.657.966	0
Total cuota íntegra	67.451.838	72.576.452	5.124.614
Desglose territorial de la cuota líquida			
Cuota líquida estatal	30.512.657	35.603.578	5.090.921
Cuota líquida autonómica	31.946.475	31.946.475	0
Total cuota líquida	62.459.131	67.550.052	5.090.921
Desglose territorial de la cuota líquida ajustada			
Cuota líquida ajustada estatal	29.836.517	34.924.301	5.087.784
Cuota líquida ajustada autonómica	31.946.475	31.946.475	0
Total cuota líquida ajustada	61.782.992	66.870.776	5.087.784

Notas:

(*) A = escenario prerreforma; B = escenario posreforma.

Fuente: Elaboración propia.

premisas, utilizando los algoritmos de cálculo desarrollados por Sanz, Castañer y Romero (2009), la reforma incrementaría los ingresos por IRPF en 2012 en 5.088 millones de euros. De esa cuantía, 1.005 millones (20 por 100) se corresponden con el aumento en la recaudación originada por rentas del capital en tanto que los restantes 4.083 millones (80 por 100) procederían del resto de rentas (trabajo, capital inmobiliario, rentas empresariales y profesionales de autónomos, etcétera).

Los resultados mostrados en el cuadro n.º 3 reflejan asimismo que el tipo marginal estatal agregado para el total de la población pasaría del 15,06 al 17,5 por 100, incrementándose por tanto un 16,2 por 100. No obstante, dado que la reforma no genera cambios en el tipo marginal autonómico, el incremento del tipo marginal agregado total es del 8,02 por 100. Asimismo, la reforma eleva los tipos medios efectivos de forma significativa, independientemente de la forma en que sea computado.

CUADRO N.º 3

IMPACTO SOBRE EL TIPO MARGINAL Y MEDIO AGREGADO
 (Tanto por uno)

	ESTATAL			AUTONÓMICO			TOTAL		
	ESCENARIOS		TASA DE VARIACIÓN	ESCENARIOS		TASA DE VARIACIÓN	ESCENARIOS		TASA DE VARIACIÓN
	A (*)	B (*)		A (*)	B (*)		A (*)	B (*)	
Tipos marginales									
Total	0,1506	0,1750	0,1620	0,1498	0,1498	0,0000	0,3004	0,3248	0,0812
Tipos medios efectivos computados sobre renta bruta									
Total cédulas	0,0712	0,0820	0,1516	0,0709	0,0709	0,0000	0,1421	0,1529	0,0760
Cuota líquida	0,0643	0,0750	0,1668	0,0673	0,0673	0,0000	0,1316	0,1423	0,0815
Cuota líquida ajustada	0,0629	0,0736	0,1705	0,0673	0,0673	0,0000	0,1302	0,1409	0,0823

Nota: (*) A = escenario prerreforma; B = escenario posreforma.

Fuente: Elaboración propia.

Concretamente, si utilizamos la cuota íntegra en su cálculo, el tipo medio estatal crece un 15,16 por 100; el aumento es del 16,68 por 100 si usamos la cuota líquida estatal y, finalmente, del 17,05 por 100 si empleamos la cuota líquida ajustada. Si utilizamos la base liquidable total (gobierno central + autonómico), el aumento en los tipos medios es ligeramente inferior, situándose aproximadamente en el 8 por 100. Dicha cifra representa el aumento medio en la factura fiscal que soportarán los contribuyentes en los años de vigencia de la reforma.

2. Coste recaudatorio en presencia de comportamiento

Siguiendo la literatura iniciada por Feldstein (1995) y continuada entre otros por Saez (2003) y Creedy (1998), una reforma como la aprobada a finales de 2011 es susceptible de generar importantes costes de eficiencia que, además, tendrá un impacto recaudatorio negativo debido a las previsibles caídas de bases liquidables. Siguiendo a Creedy (2011) y Saez (2004), el impacto recaudatorio esperado, R , de una subida de los tipos marginales, τ , puede cuantificarse a través de la ecuación [1]:

$$\frac{dR}{d\tau} = \frac{\partial R}{\partial \tau} - \frac{\tau}{1-\tau} \cdot \eta_{y,(1-\tau)} \cdot y \quad [1]$$

que establece que el efecto de una subida del tipo marginal sobre la recaudación vendrá determinada por un efecto tipo impositivo, que se corresponde con el primer sumando del lado derecho de la ecuación, y un efecto comportamiento, que cuantifica las consecuencias recaudatorias asociadas a la modificación de la magnitud de base imponible declarada. Este último término coincide con la variación de los excesos de gravamen generados. Como puede comprobarse, el efecto comportamiento es directamente proporcional a la magnitud de la base liquidable de partida, al tipo marginal y a la elasticidad de la base liquidable al tipo impositivo neto del impuesto ($1 - \tau$). Este último término de la ecuación [1] resalta las consecuencias recaudatorias de subir los tipos marginales, que serán tanto más significativas cuanto mayores sean los tipos marginales, las bases liquidables de partida, así como la respuesta de las bases liquidables de los contribuyentes a los tipos marginales. Los cuadros n.ºs 4 y 5 presentan un análisis de sensibilidad, para distintos valores de $\eta_{y,(1-\tau)}$, de la recaudación esperada de la reforma que estamos analizando. Los cálculos se hacen tanto para las rentas procedentes del ahorro

CUADRO N.º 4

IMPACTO RECAUDATORIO ESPERADO SOBRE RENTAS DISTINTAS DEL AHORRO (Millones de euros)

$\eta_{y,(1-\tau)}$	Recaudación sin comportamiento	Coste recaudatorio inducido por el comportamiento	Recaudación efectiva
0,1	4.083	415,4	3.667,6
0,2	4.083	830,9	3.252,1
0,5	4.083	2.077,2	2.005,8
1	4.083	4.154,4	-71,4
1,5	4.083	6.231,6	-2.148,6

Fuente: Elaboración propia.

CUADRO N.º 5

IMPACTO RECAUDATORIO ESPERADO SOBRE RENTAS DEL AHORRO (Millones de euros)

$\eta_{y,(1-\tau)}$	Recaudación sin comportamiento	Coste recaudatorio inducido por el comportamiento	Recaudación efectiva
0,1	1.005	44,8	960,2
0,2	1.005	89,7	915,3
0,5	1.005	224,2	780,8
1	1.005	448,5	556,5
1,5	1.005	672,8	332,2

Fuente: Elaboración propia.

como para el resto de rentas sometidas al impuesto. Como puede comprobarse, la recaudación es altamente sensible a la respuesta de las bases liquidables declaradas a la magnitud de los tipos marginales. Para una elasticidad promedio del 0,5, que es la que se puede considerar un valor razonable dentro del rango de valores ofrecido por los estudios disponibles (Saez, Slemrod y Giertz, 2012), podemos concluir que es previsible que frente a la recaudación esperada de 5.088 millones de euros, que se deriva del análisis estático sin comportamiento, esta quede reducida a 2.786 millones de euros, es decir, los costes de eficiencia inducirían una caída del 45,2 por 100 de la recaudación esperada si no se obvian los cambios de comportamiento inducidos. Es importante llamar la atención sobre esta cuestión puesto que las estimaciones del gobierno adolecen de un mal muy extendido en los informes de recaudación asociados a las reformas fiscales: no tener en cuenta la respuesta del comportamiento económico de los contribuyentes cuando se modifican los impuestos que tienen que pagar. Nada más lejos de la realidad:

los contribuyentes siempre ajustan sus conductas cuando se modifican las condiciones económicas.

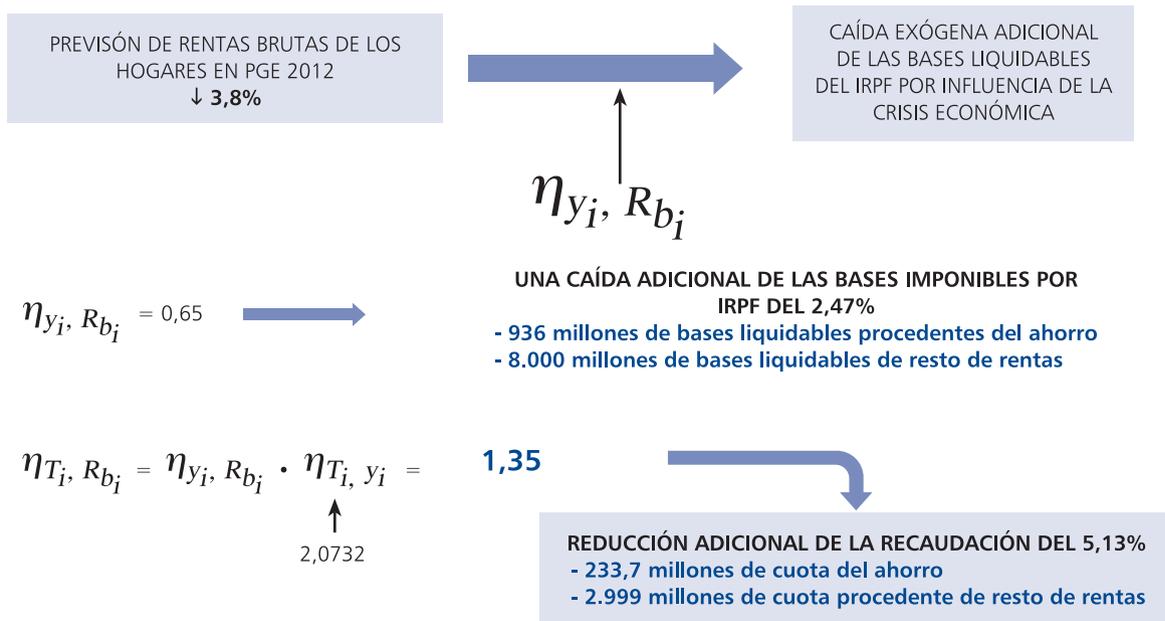
Desafortunadamente, a todo lo anterior debemos añadir una consideración adicional que también tiene trascendencia recaudatoria. En los cálculos precedentes solo se incorpora el efecto de los cambios de comportamiento inducidos por la propia reforma. Junto a esto debemos tener en cuenta que además estamos en un contexto de crisis económica en donde, según los Presupuestos Generales del Estado para 2012, la previsión de rentas brutas de los hogares españoles caerán un 3,8 por 100 respecto al año precedente. Es decir, junto al efecto de comportamiento asociado al incremento de los tipos marginales decretado en 2011 debemos cuantificar la caída exógena adicional de bases liquidables por la influencia de la crisis económica.

Este efecto adicional de la crisis económica sobre las bases liquidables del IRPF puede aproximarse a partir de la elasticidad de la base liquidable a la renta bruta de los hogares que Creedy y Sanz (2010) estiman para España en 0,65. Utilizando esta elas-

ticidad, la caída de las rentas brutas de los hogares a lo largo de 2012 producirá una reducción adicional de bases liquidables del 2,47 por 100, lo que supondrá unos 936 millones de bases liquidables procedentes del ahorro y alrededor de los 8.000 millones de bases liquidables procedentes del resto de rentas. La simulación de estas caídas complementarias de bases liquidables inducirán una reducción adicional de la recaudación por IRPF durante 2012 de un 5,13 por 100. Concretamente, unos 234 millones menos de cuota procedente de rentas del ahorro y una reducción de otros 3.000 millones adicionales de rentas distintas al ahorro. Es decir, el deterioro macroeconómico por sí solo, incluso en el contexto optimista reconocido en los Presupuestos Generales del Estado, supondrá una importante reducción en la recaudación respecto al año anterior. A efectos ilustrativos, el esquema 1 resume sucintamente el impacto recaudatorio final una vez tenido en cuenta tanto el deterioro de las rentas brutas de los hogares como la respuesta de las bases liquidables a la fuerte elevación de los tipos marginales. En definitiva, combinando simultáneamente los costes recaudatorios asociados a los costes de eficiencia de

ESQUEMA 1

SECUENCIA DE LAS CONSECUENCIAS RECAUDATORIAS DEL INCREMENTO DE TIPOS MARGINALES EN EL IRPF UNA VEZ TENIDO EN CUENTA EL DETERIORO MACROECONÓMICO DE LAS RENTAS DE LOS HOGARES Y LA RESPUESTA DE LAS BASES LIQUIDABLES DE LOS CONTRIBUYENTES A LA ELEVACIÓN DE LOS TIPOS MARGINALES



la subida de tipos con los costes recaudatorios asociados a la crisis económica, la previsión más probable es que la recaudación por IRPF de 2012 sea 6.019 millones inferior a la presupuestada. La caída en recaudación de IRPF podría ser aún mayor en el cómputo anual si se intensifica el deterioro de la actividad económica durante el último trimestre de 2012 como consecuencia de la fuerte subida en los tipos de IVA que se analizan en la sección siguiente.

Por último, debe tenerse en cuenta que el aumento en los tipos marginales de IRPF genera efectos sobre el consumo de los hogares al reducir su renta disponible. 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, para una elasticidad de la recaudación del sistema impositivo indirecto español, que nosotros estimamos en 0,70, podemos concluir que la subida de tipos marginales en el IRPF generará una caída adicional por impuestos sobre el consumo de 430 millones de euros. En definitiva, además de las distorsiones e ineficiencias generadas, la subida de los tipos marginales en el Impuesto sobre la Renta, lejos de amainar el problema del déficit ahondará probablemente en él.

III. LA REFORMA EN LOS TIPOS DE IVA

Durante la actual crisis económica, los tipos de IVA han subido dos veces, en julio de 2010 y en septiembre de 2012, para poner freno al fuerte deterioro de la recaudación impositiva. En la primera subida, el tipo reducido pasó del 7 al 8 por 100 y el normal del 16 al 18 por 100. Este cambio normativo fue tomado en un contexto en el que la recaudación de IVA se había reducido un 14 por 100 en 2008 y un 33 por 100 en 2009. En términos absolutos, la recaudación fue de 55.700 millones de euros en 2007, en tanto que en 2009 fue de 33.500 millones de euros. En otras palabras, la pérdida acumulada de recaudación originada por la crisis en sus dos primeros años fue del 40 por 100 (22.200 millones de euros respecto de la recaudación obtenida en 2007). En 2010 la recaudación de IVA consiguió remontar hasta 49.000 millones de euros y se mantuvo en 49.300 millones de euros en 2011. Las cifras de recaudación de esos dos años, 2010 y 2011, fueron ligeramente superiores a las obtenidas en 2008 (48.000 millones de euros).

El déficit público de las Administraciones Públicas terminó finalmente en 2011 en un 9,4 por 100, muy por encima del 6 por 100 acordado por el anterior gobierno con la Unión Europea. En este contexto, la segunda reforma del IVA se aprobó en el Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, aunque su entrada en vigor se ha producido el pasado 1 de septiembre. A lo largo de la primera mitad de 2012 se especuló mucho sobre el alcance de esta reforma. A ello contribuyó, sin duda, la fuerte presión ejercida por organismos internacionales como el Fondo Monetario Internacional y la Comisión Europea bajo el argumento de que, según Eurostat, España presenta la menor ratio de recaudación de IVA respecto al PIB (5,5 por 100). En 2010, dicho valor fue inferior al 6,1 por 100 de Luxemburgo o al 6,2 por 100 de Italia, y muy alejado, por ejemplo, del 7 por 100 de Francia, del 9,2 por 100 de Portugal o del 9,9 por 100 de Dinamarca. Alrededor del proceso de reforma se produjo un intenso debate —tanto en ámbitos políticos como sociales y académicos— sobre el diseño de la reforma, ya que existía la posibilidad teórica de aumentar tipos pero también de modificar las bases de gravamen.

Finalmente, el gobierno ha optado por la segunda de las opciones referidas, de modo que se han modificado tipos pero también la definición de las bases del impuesto. En lo que respecta al aumento de los tipos de gravamen, el reducido ha pasado del 8 al 10 por 100 y el normal del 18 al 21 por 100, en tanto que el superreducido se ha mantenido en el 4 por 100 —este último permanece invariable desde enero de 1995—. Junto a este aumento de tipos se han producido además modificaciones en la definición de las bases de gravamen que referimos a continuación: 1) el tipo soportado por el material escolar —por ejemplo, cartulinas, cuadernos, pinturas, etc.— aumentará del 4 al 21 por 100; 2) las viviendas nuevas pasarán a tener un tipo de gravamen del 10 por 100 (hasta el 31 de diciembre de 2012 es del 4 por 100); 3) el tipo aplicable a la rehabilitación de vivienda pasará del reducido al normal desde el 1 de enero de 2013 y, por último, 4) la entrada al teatro, circo, cine, otros espectáculos, así como los servicios de televisión digital, peluquería, servicios funerarios y la compra de flores y plantas y obras de arte, pasarán del tipo reducido al nuevo tipo del 21 por 100.

El resultado más directo y visible de las reformas de IVA implementadas en los años 2010 y 2012 ha sido el fuerte incremento aplicado sobre los tipos reducido (3 puntos) y normal (5 puntos). En lo que respecta al tipo normal, el porcentaje aplicable en

CUADRO N.º 6

**TIPOS DE IVA VIGENTES EN LA UE-27
(Ordenados por tipo normal)**

Países	Superreducido	Reducido	Normal
Hungría	–	5/18	27
Dinamarca	–	–	25
Suecia	–	6/12	25
Rumania	–	5/9	24
Grecia	–	6,5/13	23
Irlanda	4,8	9/13,5	23
Polonia	–	5/8	23
Portugal	–	6/13	23
Finlandia	–	9/13	23
Bélgica	–	6/12	21
España	4	10	21
Italia	4	10	21
Letonia	–	21	21
Lituania	–	5/9	21
Bulgaria	–	9	20
República Checa	–	14	20
Estonia	–	9	20
Austria	–	10	20
Eslovenia	–	8,5	20
Eslovaquia	–	10	20
Reino Unido	–	5	20
Francia	2,1	5,5/7	19,6
Alemania	–	7	19
Holanda	–	6	19
Malta	–	5/7	18
Chipre	–	17	17
Luxemburgo	3	6/12	15

Fuente: Comisión Europea (julio de 2012).

España al inicio de la crisis era del 16 por 100, siendo, tras el 15 por 100 de Luxemburgo, el más bajo de la Unión Europea. Actualmente, como se puede ver en el cuadro n.º 6, el 21 por 100 aplicable en España coincide con el vigente en Bélgica, Italia, Letonia y Lituania. Tal porcentaje coincide exactamente con la media aritmética del tipo normal vigente en la UE-27. No obstante, es ligeramente inferior al 23 por 100 existente en países como Portugal, Grecia o Irlanda. Actualmente, la estructura de tipos de IVA que se aplica en España —superreducido, reducido y normal— es la misma que la de Italia.

1. Metodología seguida en la evaluación de la reforma de IVA

Son varios los elementos a tener en cuenta en el diseño o la reforma de cualquier figura tributaria. Sin duda, el binomio eficiencia-equidad juega un papel central en dicho proceso. Esta cuestión es especialmente importante en los impuestos indirectos *acusados*, de forma poco rigurosa y fundamentada,

de presentar una elevada regresividad. Sin embargo, no olvidemos que la primera razón de ser de los tributos es su capacidad para generar ingresos y asegurar, en consecuencia, la aplicación y puesta en práctica de las diferentes políticas públicas. En los convulsos tiempos económicos que vivimos, el principio impositivo de suficiencia recaudatoria juega, aún más si cabe, un papel central en el análisis de la reciente reforma de IVA. Por las razones aludidas anteriormente, en los primeros meses de 2012 se generó un intenso debate sobre la conveniencia de aplicar una reforma de IVA así como del alcance de sus efectos. Aun siendo conscientes de que esta discusión puede ayudar a aumentar el interés y la comprensión de la ciudadanía por tales cuestiones, lo cierto es que el debate ha sido esencialmente ideológico, carente prácticamente de cuantificación de los efectos. En este contexto, seguidamente evaluamos el impacto esperado que tendrá la reforma en los tipos de IVA con un doble objetivo. Primero, ofrecer al lector una cuantificación del incremento esperado de recaudación. A tal efecto empleamos técnicas de microsimulación que seguidamente pasamos a describir. En segundo lugar comparamos nuestros cálculos con las estimaciones realizadas por el gobierno.

Como ya vimos en la evaluación del IRPF, existen dos opciones posibles para evaluar el impacto recaudatorio de una subida de tipos de IVA. Una, la más simple y a la vez menos realista, consiste en evaluar la reforma asumiendo que los consumidores no alteran sus decisiones de consumo en respuesta. De ser cierta, el cumplimiento de esta hipótesis implicaría que los consumidores no anticipan, en ningún caso, su decisión de compra de bienes de consumo duradero, como una casa o un coche, en respuesta a un encarecimiento de los precios. Asimismo, en ausencia de comportamiento se asume, por ejemplo, que la proporción de la renta que finalmente es gastada se mantiene constante en los escenarios prerreforma y posreforma, que la relación renta-ahorro permanece invariable o que la asignación del presupuesto de los hogares entre los diferentes bienes y servicios que componen su cesta de consumo es invariable en el tiempo. No hay dudas de que todos esos supuestos se encuentran muy alejados de la realidad. Lo más razonable, por tanto, a la hora de evaluar una reforma de IVA es asumir que el aumento en los tipos de gravamen genera cambios en las decisiones de consumo.

Una alternativa razonable y suficientemente contrastada es la utilización de la metodología desarrollada en los años ochenta por Deaton y Muelbauer

(1980a y b). Empleando un enfoque microeconómico, estos autores propusieron la utilización de un modelo de demanda denominado AIDS (*Almost Ideal Demand System*) que permite calcular elasticidades propio-precio y elasticidades cruzadas, así como elasticidades renta de los bienes que componen la cesta de consumo de los hogares. A partir de tales elasticidades se pueden realizar estimaciones de la cesta de consumo de los hogares una vez que se ha aplicado una reforma. La comparación de la recaudación asociada a las cestas de consumo de los escenarios inicial y final nos permite computar el efecto monetario de una reforma. La metodología AIDS tiene dos grandes ventajas. Primero, es especialmente útil para trabajar con datos de encuestas y por tanto podemos evaluar reformas a nivel microeconómico. Y segundo, permite cuantificar una reforma asumiendo que efectivamente los individuos modifican su comportamiento en respuesta a dicha reforma. En el modelo AIDS los hogares pueden modificar su cesta de consumo pero asumiendo que el nivel de gasto permanece constante.

En la simulación de la reforma se ha empleado el Simulador de Impuestos Indirectos de la Fundación de las Cajas de Ahorros (FUNCASindi) desarrollado por Sanz, Romero y Castañer (2012). Para simular la reforma de IVA, el primer paso consiste por tanto en estimar las elasticidades precio y renta utilizando la siguiente ecuación de demanda sugerida por Deaton y Muelbauer (1980a y b):

$$w_i = \alpha_i + \sum_{j=1}^n \gamma_{ij} \ln P_j + \beta_i \ln \left(\frac{G}{P} \right) \quad [2]$$

donde w_i recoge el peso del bien en el total de gastos del hogar, P_j representa el precio del bien, G/P se refiere al gasto total en términos reales del hogar. El modelo está expresado en logaritmos, siendo γ_{ij} y β_i los parámetros a estimar —con el primero se computan las elasticidades precio y con el segundo las elasticidades renta—. Utilizando los valores de γ_{ij} y β_i , el segundo paso es computar la cesta de consumo de los hogares del escenario final. Nótese que si las elasticidades precio y renta de un determinado bien son nulas, los valores de w en el escenario previo y posterior a la reforma serían iguales. De este modo, el peso que supone el consumo de ese bien en el total del gasto del hogar no varía como consecuencia de la reforma. En la práctica, sin embargo, los datos muestran que los diferentes grupos homogéneos de bienes —alimentación, tabaco, vivienda, etcétera— no son independientes sino que presentan diferentes grados de complementariedad o de sustitutibilidad y, además, no son inelásticos ni a precios ni a renta. Esta he-

rramienta emplea la *Encuesta de Presupuestos Familiares* referida al período 1998 a 2010. Ésta es una muestra representativa de los hogares españoles que contiene información de carácter socioeconómico de los hogares como gasto total, distribución del gasto entre un amplio número de bienes, ocupación del sustentador principal, estructura y composición del hogar, etc. Por ejemplo, en 2010, el tamaño es de 22.203 hogares muestrales que representan una población de 18.988.264 hogares.

2. Efecto recaudatorio y discusión de resultados

Los cálculos que se presentan en el cuadro n.º 7 muestran que la reforma de IVA incrementaría la recaudación en el sector hogares en 5.329,8 millones de euros. Debe tenerse en cuenta que los impuestos alteran los precios relativos generando aumentos en el consumo de unos bienes y disminución en otros atendiendo a su grado de complementariedad o sustitutibilidad. Esto explica que la recaudación por impuestos especiales disminuya en 319,3 millones de euros, situando el aumento neto en la recaudación en 5.010,5 millones de euros. La cifra de impacto recaudatorio total, teniendo también en cuenta el consumo sujeto a IVA que realizan el sector institucional de las empresas y de las Administraciones Públicas, sería de 6.680,7 millones de euros. Esto implica que el aumento de recaudación aportado por estos dos últimos sectores es de 1.672,5 millones, lo que supone aproximadamente el 25 por 100 de todo el impacto recaudatorio. Haciendo un sencillo cálculo, las estimaciones reflejan que en el contexto económico actual el impacto recaudatorio medio por trimestre sería aproximadamente de 1.670 millones de euros.

CUADRO N.º 7

ESTIMACIÓN DEL IMPACTO RECAUDATORIO DE LA REFORMA COMPUTADO CON FUNCASINDI (Millones de euros)

IVA hogares	5.329,8
Accisas hogares	-319,3
Total hogares	5.010,5
Total todos los sectores económicos	6.680,7

Notas: (SR): superreducido, (R): reducido, (N): normal.

(*) Asumiendo que la recaudación de IVA y accisas generada por los hogares supone el 75 por 100 de toda la recaudación.

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

Fuente: Elaboración propia.

CUADRO N.º 8

ESTIMACIÓN OFICIAL DEL IMPACTO RECAUDATORIO DE LA REFORMA (Millones de euros)

Año	2012	2013	2014
Impacto recaudatorio	2.300	10.134	9.670

Fuente: http://www.minhap.gob.es/Documentacion/20120803_Plan_en.pdf.

En el cuadro n.º 8 se presentan las estimaciones oficiales sobre impacto recaudatorio de la reforma. Como se puede ver, el impacto estimado por el gobierno para el período comprendido entre el 1 de septiembre al 31 de diciembre de 2012 es de 2.300 millones de euros —esta cifra es ligeramente superior a los 1.672 millones referidos en el párrafo anterior—. Asimismo, las estimaciones oficiales muestran que la reforma generará 10.134 millones de euros en 2013, en tanto que en 2014 será de 9.670 millones de euros. Esas cifras son muy superiores a los 6.680 millones que hemos computado en este trabajo. Por tanto, las estimaciones oficiales podrían estar sesgadas al alza para los años 2013 y 2014 en una cifra próxima al 30 por 100 (3.454 millones en 2013 y 2.990 millones en 2014).

IV. CONCLUSIONES E IMPLICACIONES DE POLÍTICA PÚBLICA

A lo largo de 2012 hemos asistido, en primer lugar, a un incremento de los tipos marginales del Impuesto sobre la Renta Personal (IRPF) y, desde septiembre, en los tipos de IVA. El objetivo primario declarado de ambas reformas ha sido hacer frente a los fuertes desequilibrios de las finanzas públicas que situaron el déficit público en el 9,4 por 100 en 2011. La necesidad de obtener recursos adicionales en un contexto como el actual está fuera de toda duda. No obstante, en el proceso de implementación de ambas reformas se han cometido errores tanto en lo que se refiere al propio diseño impositivo como a la cuantificación de los efectos de las reformas. Por lo que respecta al diseño, el gobierno ha cometido al menos cuatro errores: 1) se ha primado el incremento de la recaudación frente a una contención más severa del gasto; 2) se ha elegido en primer lugar el IRPF como la figura impositiva sobre la que sustentar el incremento recaudatorio; 3) la reforma del IRPF se ha fundamentado en un aumento de los tipos marginales, con los consabidos efectos asignativos,

en vez de actuar sobre los tipos medios, y, por último, 4) se ha recuperado la deducción por adquisición de vivienda habitual. En lo que respecta al impacto de las reformas, los resultados de este trabajo muestran que las estimaciones oficiales no han tenido en cuenta el efecto que el comportamiento de los agentes y el ciclo generan sobre la recaudación.

La evidencia empírica disponible sobre el modo de atajar el déficit público es clara: la consolidación fiscal debe fundamentarse en el control del gasto corriente. En otras palabras, el gestor público debe actuar fundamentalmente sobre la variable gasto público y en menor medida sobre el ingreso si desea actuar decididamente sobre el control de los desequilibrios presupuestarios. Y este orden de prioridades no se ha seguido en España puesto que la decisión de aumento del IRPF se tomó cuando aun existía margen de contención del gasto. En este contexto, a finales de 2011, el gobierno disponía básicamente de dos opciones para aumentar impuestos: IRPF o IVA. El primero de ellos redistribuye los costes del deterioro económico de un modo más equitativo, al menos en el corto plazo. El IVA, en cambio, reduce los costes de eficiencia asociados a ese incremento impositivo, minorando su impacto sobre el PIB y el empleo a medio plazo. El gobierno apostó por elevar primero el IRPF dando por tanto prioridad a las consideraciones de equidad cortoplacistas frente a la mejora distributiva y asignativa en el medio plazo. Tal elección puede tener efectos en el medio plazo en forma de menor actividad económica, y por tanto mayor desempleo. Cierto es que el IVA es un impuesto distorsionante, pero el tamaño de tales distorsiones es menor que las generadas por el IRPF. Primero, porque el IRPF es un impuesto progresivo con una elasticidad recaudatoria superior a la unidad, mientras que el IVA es un impuesto proporcional inelástico. Y segundo, porque el IVA distorsiona las decisiones de consumo, mientras que en el caso del IRPF la distorsión se produce por partida doble: primero al generar las rentas, distorsionando los procesos productivos, y después sobre las decisiones de consumo, al minorar la renta disponible del contribuyente.

Normalmente, los gestores públicos no tienen en cuenta los costes de eficiencia en sus decisiones. En buena medida porque la estimación de tales costes resulta compleja y queda relegada con frecuencia al ámbito académico. Además, al contrario de lo que sucede con las cuestiones distributivas, el papel de la eficiencia en la arena política

juega, con mucha frecuencia, un papel de actor secundario. A pesar de ello, los tipos marginales de IRPF sí son relevantes y afectan a decisiones como la participación laboral o el número de horas trabajadas. En este contexto se ha alentado la falsa creencia de que los contribuyentes no ajustan su comportamiento a cambios en los impuestos. Y aquí es donde tiene cabida el segundo bloque de errores que mencionamos al principio de esta sección. La creencia de que los agentes económicos no alteran su comportamiento en respuesta a cambios en los impuestos lleva a los gobiernos a efectuar predicciones erróneas de impacto recaudatorio. Estas predicciones son peores cuanto mayor es la respuesta de los agentes económicos. Por ejemplo, en el caso del IRPF, los resultados de este trabajo revelan que no tener en cuenta la respuesta de los individuos podría inflar la recaudación de 2012 en una cifra aproximada de 2.300 millones de euros. En este mismo sentido, las estimaciones oficiales de impacto recaudatorio de la reforma de IVA para 2013 y 2014 podrían estar sobrevaloradas en una cifra anual próxima a 3.000 millones de euros.

NOTA

(1) Entre las medidas más relevantes se encuentra el incremento significativo de los tipos marginales de la tarifa de IRPF, el aumento del Impuesto de Bienes Inmuebles para los inmuebles cuyo valor catastral se sitúe por encima del valor mediano del municipio, la elevación de la accisa que grava el tabaco y una elevación de los tipos medios por Impuesto sobre Sociedades.

BIBLIOGRAFÍA

- CREEDY, J. (1998), *Measuring Welfare Changes and Tax Burdens*, Edward Elgar, Cheltenham.
- (2011), *Tax and Transfer Tensions. Designing Direct Tax Structure*, Edward Elgar, Cheltenham.
- CREEDY, J., y SANZ SANZ, J.F. (2010), «Revenue Elasticities in Complex Income Tax Structures: An Application to Spain», *Fiscal Studies*, 31: 535-561.
- DEATON, A., y MUELBAUER, J. (1980a), *Economics and Consumer Behavior*, Cambridge University Press, Cambridge.
- (1980b), «An almost ideal demand system», *American Economic Review*, 70(3): 312-336.
- FELDSTEIN, M.S. (1995), «The effect of Marginal Tax Rates on Taxable Income: A Panel Study of the 1986 Tax Reform Act», *Journal of Political Economy*, 103: 551-572.
- SAEZ, E. (2003), «The effect of marginal tax rates on income: a panel study of 'bracket creep'», *Journal of Public Economics*, 87: 1231-1258.
- (2004), «Reported Incomes and Marginal Tax Rates, 1960-2000: Evidence and Policy Implications», en POTERBA, J. (ed.), *Tax Policy and the Economy*, MIT Press, Cambridge, MA, vol. 18: 117-173.
- SAEZ, E.; SLEMROD, J., y GIERTZ, S. (2012), «The Elasticity of Taxable Income with Respect to Marginal Tax Rates: A Critical Review», *Journal of Economic Literature*, 50(1): 3-50.
- SANZ, J.F.; CASTAÑER, J.M., y ROMERO, D. (2009), *Análisis de Reformas del Impuesto sobre la Renta Personal a partir de Microdatos Tributarios*, Fundación de las Cajas de Ahorros (FUNCAS), Madrid.
- SANZ, J.F.; ROMERO, D., y CASTAÑER, J.M. (2012), *Análisis de los Impuestos Indirectos a partir de Encuestas de Presupuestos Familiares. El Simulador de Impuestos Indirectos de la Fundación de las Cajas de Ahorros (Funcasindi)*, Fundación de las Cajas de Ahorros (FUNCAS), Madrid (en prensa).