

Fedea Policy Papers - 2015/05

**Evaluación de la Reforma del IRPF 2015-2016:
Impacto Recaudatorio y Distributivo***

Julio López Laborda (Universidad de Zaragoza y FEDEA)

Carmen Marín González (FEDEA)

Jorge Onrubia Fernández (Universidad Complutense de Madrid, FEDEA y GEN)

(5 de junio de 2015)

* Agradecimientos: Los autores agradecen la financiación recibida del Ministerio de Economía y Competitividad, proyecto ECO2012-37572 (Julio López y Jorge Onrubia) y ECO2014-59196-P (Carmen Marín) y del Gobierno de Aragón y el Fondo Social Europeo (Grupo de investigación de Economía Pública, Julio López). También agradecen los comentarios de Ángel de la Fuente.

fedea

RESUMEN (NON TECHNICAL SUMMARY)

En este trabajo se analiza el impacto esperado de la reciente reforma del IRPF, que entrará en vigor de forma escalonada en los años 2015 y 2016. Para ello, se parte de la última muestra anual de declarantes de IRPF disponible a día de hoy, que es la correspondiente a 2011. Esta fuente contiene información detallada sobre unos dos millones de declaraciones representativas de una población total de 19,5 millones de declaraciones. También se ha utilizado la muestra de No Obligados-No Declarantes formada por los contribuyentes que no tenían la obligación de presentar declaración y no la presentaron. Esta muestra abarca a unos 37.000 perceptores de una población de 2,3 millones.

El primer paso consiste en actualizar las rentas de los contribuyentes, que se proyectan al ejercicio 2014 utilizando información agregada sobre la evolución de los distintos tipos de rentas durante el período relevante. Con las rentas así estimadas, la declaración de cada integrante de la muestra de declarantes se realiza seguidamente bajo tres normativas diferentes: i) la vigente en 2014 antes de la reforma; ii) la que se aplicará en 2015 cuando entra en vigor la primera fase de la reforma; y iii) la aplicable una vez se complete la reforma, que, en principio, entraría en vigor en 2016.

La comparación de los resultados obtenidos con los tres escenarios de simulación permite cuantificar los efectos esperables de las dos fases de la reforma para el conjunto de los contribuyentes, tanto declarantes como no declarantes (no obligados), y para distintos subgrupos de ellos, según su fuente mayoritaria de renta gravable o sus características personales y familiares. Los resultados más destacables del estudio son los siguientes.

1) La reforma apenas modifica la base imponible general, pero incrementa en más de un 25% la base imponible del ahorro debido, fundamentalmente, a la eliminación de la exención de los primeros 1.500 euros en dividendos.

2) La reforma supone una rebaja sustancial de los tipos de gravamen y de la recaudación estatales. Su primera fase supone básicamente la eliminación de las llamadas tarifas complementarias en las que se plasmó la subida del impuesto introducida a finales de 2011, y comporta una rebaja del tramo estatal del impuesto en unos 5.000 millones de euros, a los que habría que añadir unos 1.400 millones adicionales en la segunda fase. En términos porcentuales, estas cifras suponen rebajas de la recaudación estatal por IRPF de un 14,52% en la primera fase y de un 18,78% una vez se complete la reforma en 2016. El Cuadro 1 resume el impacto de la reforma para el Estado en los tipos medios de gravamen (cuota íntegra) sobre las rentas del ahorro y las integradas en la base general del impuesto.

Cuadro 1. Tipos medios de gravamen estatales (cuota íntegra)

<i>Tipos medios sobre</i>	<i>2014</i>	<i>2015</i>	<i>2016</i>
– rentas integradas en la base general	8,51%	7,37%	7,04%
– rentas del ahorro	10,79%	9,41%	8,98%

Nota: en cada uno de los tres escenarios, estos tipos medios se obtienen dividiendo, respectivamente, la cuota íntegra estatal general y del ahorro entre el componente general y del ahorro de la renta gravable. La renta gravable se define, respectivamente para ambos componentes, como el resultado de incrementar la base imponible general en las reducciones específicas de trabajo personal, capital inmobiliario y de actividades económicas, o el resultado de incrementar la base imponible del ahorro en la cuantía de la exención aplicada a los primeros 1.500 euros de dividendos.

3) A pesar del aumento de la base del ahorro, (consecuencia de la eliminación de la exención parcial de dividendos, como se explica en el punto 1), la eliminación del gravamen complementario del ahorro por parte del Estado hace que realmente caiga la cuota íntegra del ahorro estatal entre 2014 y 2015 en casi un 13%. Es decir, el efecto de la bajada de tipos es mayor que el del aumento de la base. Esta caída de tipos, que además tiende a aplanar la tarifa de las rentas del ahorro, afecta en mayor medida a los contribuyentes cuya renta gravable total está integrada mayoritariamente por rentas del ahorro, ya que para éstos la exención parcial de los dividendos tenía generalmente una importancia limitada.

4) La reforma de la normativa estatal, per se, ha tenido un efecto muy limitado sobre el tramo autonómico del impuesto, al que en principio afectaría únicamente a través de los cambios que se introducen en el cálculo de la base imponible y en la tarifa del ahorro. Por otra parte, las comunidades autónomas tienen capacidad normativa sobre la escala general del impuesto y la cuantía de los mínimos personales y familiares y pueden introducir deducciones. El efecto neto de ambos factores ha sido muy limitado en promedio: en 2015, la recaudación autonómica se reduciría en tan solo un 0,69%.

5) Sin embargo, las distintas comunidades han hecho un uso muy desigual de sus potestades tributarias para modificar la normativa del impuesto en 2015. El IRPF autonómico se reduce por encima del 5% en Castilla-La Mancha y Canarias. En La Rioja y Cataluña se incrementa por encima del 1%. En términos agregados para todas las comunidades, un 42,9% de los contribuyentes va a pagar un IRPF autonómico menor entre 2014 y 2015, y un 23,6%, un impuesto mayor. Hay que destacar que en todas las comunidades autónomas, el IRPF autonómico se incrementa para la última decila de renta gravable (un 35,3% de los declarantes se va a beneficiar de la reforma, pero el 64,7% restante pagará un impuesto autonómico más alto).

6) Aunque la reforma aumenta la progresividad del impuesto (medida por el índice de Kakwani), la significativa caída de la recaudación hace que su impacto redistributivo total se reduzca ligeramente (con una caída del 6,6% del índice de redistribución de Reynolds-Smolensky).

7) En promedio, todas las decilas de renta pagan menos tras la reforma, con una ganancia neta que es mayor en términos porcentuales para los grupos de menor renta. Solo un 5,2% de los contribuyentes saldrá perdiendo con la reforma en 2016.

8) La reforma favorece especialmente a las familias con más hijos y a los discapacitados, pero no a los pensionistas. También favorece a aquellos que obtienen la mayor parte de su renta del ahorro (por las razones que se apuntan en el punto 3).

Introducción

En este trabajo se realiza una estimación de los efectos recaudatorios y redistributivos de la reforma del IRPF aprobada mediante Ley 26/2014, de 27 de noviembre, que entra en vigor secuencialmente en los ejercicios 2015 y 2016 (fundamentalmente). La reforma se ha evaluado mediante la realización de varios ejercicios de microsimulación, en los que se ha utilizado como fuente de información original la Muestra Anual de Declarantes de IRPF 2011 elaborada por la AEAT y difundida por el IEF.

El trabajo se estructura en dos secciones. En la primera se explica la metodología empleada. La segunda presenta y discute los principales resultados obtenidos. Todos los resultados de los ejercicios de microsimulación realizados se recogen en los cuadros del Anexo.

1. Metodología

1.1. Base de datos y actualización

Como se acaba de señalar, la base de datos empleada ha sido la Muestra Anual de Declarantes de IRPF 2011, integrada por 2.036.186 declaraciones representativas de una población censal de 19.467.730 declaraciones correspondientes al ejercicio 2011 del impuesto. Esta muestra ha sido obtenida por muestreo estratificado aleatorio con afijación de mínima varianza, con un error en la media de la variable renta de muestreo menor del 1,1% y con un nivel de confianza del 3 por 1.000. Cada observación muestral incorpora información correspondiente a 447 variables del impreso de declaración de IRPF de ese año.

En una primera fase del análisis se han actualizado todos los datos económicos recogidos en las declaraciones de la muestra de 2011, proyectándolos al ejercicio 2014, año previo a la entrada en vigor de la reforma, y que tomaremos como escenario base en las simulaciones. Las variables económicas actualizadas han sido las declaradas por los contribuyentes: ingresos computables, gastos deducibles, así como las diversas cuantías generadoras de reducciones y de deducciones de la cuota. La información sobre las circunstancias personales y familiares de los declarantes –estatus marital, edades, grado de discapacidad, número de ascendientes y de descendientes, etc.– se ha mantenido igual. Se trata, por tanto, de ejercicios de microsimulación realizados sobre una población constante.

La actualización realizada trata de forma diferencial a las distintas categorías de rentas gravadas por el impuesto. Esta opción de actualización, frente a la más habitualmente

empleada de corregir los valores en función del IPC, creemos que es adecuada para un escenario de crisis económica como el que ha afectado a la economía española en el período temporal considerado, en el que la evolución de las rentas gravables ha sido bastante heterogéneo según su fuente y, desde luego, muy distinto de la de los precios. No obstante, para contrastar la influencia de esta decisión, todas las simulaciones también han sido realizadas para una actualización alternativa de los microdatos de 2011 mediante la tasa de IPC acumulada entre 2011 y 2014 (3,73%).

Las fuentes de información utilizadas para realizar esta proyección han sido las siguientes:

a) Rentas del trabajo personal dependiente: tasa de variación 2011-2014 del componente de rentas salariales del PIB, publicado por el INE (caída del 6,89%, aplicada tanto a los ingresos computables como a los gastos deducibles).

b) Rendimientos del capital mobiliario financiero (gravados en la base del ahorro): se ha diferenciado, por un lado, los intereses y los rendimientos de operaciones de seguros y, por otro, los dividendos y otras participaciones en beneficios. En el primer caso, por su dependencia con la evolución del tipo de interés, se ha optado por usar la tasa de variación de las rentas del capital mobiliario de acuerdo con las Estadísticas de Recaudación de la AEAT (reducción del 28,39%). En el caso de las retribuciones por participación en fondos propios, la actualización se ha realizado a partir de la tasa de variación de la retribución a accionistas ofrecida por la CNMV (incremento del 28,97%). Los gastos deducibles de administración y custodia se han actualizado con esta misma tasa.

c) Rendimientos del capital mobiliario no financiero (gravados en la base general): se ha aplicado la tasa de variación del Excedente Bruto Empresarial publicado por el INE (aumento del 0,77%), tanto a los ingresos computables como a los gastos deducibles.

d) Rendimientos del capital inmobiliario (arrendamientos): tasa de variación de estos ingresos recogida en las Estadísticas de Recaudación de la AEAT (caída del 8,45%). Para los gastos deducibles se ha optado por aplicar la tasa de IPC acumulado (3,73%).

e) Imputación de renta correspondiente a inmuebles no arrendados: la tasa de variación acumulada de los valores catastrales proporcionada por la Dirección General del Catastro (incremento del 12,44%).

f) Rendimientos netos de actividades económicas: la tasa de variación del Excedente Bruto Empresarial publicado por el INE (aumento del 0,77%).

g) Atribuciones e imputaciones de renta: se han aplicado las tasas de variación correspondientes a la naturaleza de cada categoría.

h) Variaciones patrimoniales: tasa de variación de las ganancias de patrimonio declaradas recogida en las Estadísticas de Recaudación de la AEAT (aumento del 9,29%).

A los solos efectos de mejorar la estimación del coste recaudatorio de la reforma, también se ha trabajado con la Muestra de no declarantes-no obligados a declarar del Modelo 190 de retenciones e ingresos a cuenta por rendimientos del trabajo, que incluye a los perceptores cuya suma de retribuciones se encuentra entre 10.000 y 22.000 euros brutos anuales. La muestra de 2011 tiene un total de 42.169 registros que corresponden a 37.168 perceptores y que representan a una población de 2.364.675 perceptores.

1.2. Simulaciones

IRPF 2014

El escenario de referencia de la evaluación corresponde al ejercicio de IRPF 2014. Puesto que la última Muestra Anual de Declarantes de IRPF disponible es la correspondiente al ejercicio 2011, con los datos actualizados se ha realizado la liquidación del impuesto de acuerdo con la normativa vigente para 2014. La liquidación incorpora las tarifas estatales complementarias general y del ahorro introducidas por el Real Decreto Ley 20/2011, aplicadas desde 2012 hasta 2014. Además, se han introducido las tarifas generales en vigor en cada una de las comunidades autónomas, así como los mínimos personales y familiares aprobados en uso de sus competencias normativas. En el caso de las deducciones de la cuota autonómicas, debido a la ausencia de información detallada, se han aplicado las existentes en 2011 que permanecían vigentes en 2014, manteniendo los importes originales. Se ha eliminado de la liquidación la compensación fiscal por deducción en adquisición de vivienda habitual anterior a 20 de enero de 2006, al estar derogada en el ejercicio 2014. También se suprime la deducción por obras de mejora de la vivienda habitual.

Por limitaciones en la información contenida en la base de datos original no se han podido incluir en la liquidación del IRPF de 2014 las siguientes medidas incorporadas entre 2012 y 2014: la eliminación de la libertad de amortización, el cambio en la deducción por adquisición de vivienda habitual de 2012 y su posterior supresión en 2013 para nuevas adquisiciones, la inclusión en la base imponible general de las ganancias y pérdidas patrimoniales derivadas de la transmisión de elementos que hubieran permanecido en

posesión del contribuyente durante menos de un año, la exclusión del Régimen de Estimación Objetiva de actividades económicas no agrarias de los empresarios que facturen menos del 50% de sus operaciones a particulares y cuyas actividades originen un rendimiento íntegro mayor de 50.000 euros anuales y estén obligados a practicar una retención del 1%, la reducción del 20% del rendimiento de las actividades económicas en Régimen de Estimación Directa si estas se inician a partir de 2013 y las correspondientes a reinversión, así como la deducción para “business angels”.

IRPF 2015

Con la misma información base de la Muestra de 2011 actualizada a 2014, se ha liquidado el IRPF de acuerdo con la normativa del impuesto aplicable en el ejercicio 2015. A la vista de las medidas de la Ley 26/2014 que entran en vigor en este ejercicio, la simulación realizada ha tenido en cuenta:

- Los cambios en la determinación del rendimiento neto reducido del trabajo personal: nuevo gasto deducible en concepto de “otros gastos” y modificación de la reducción por obtención de rendimientos de trabajo, que integra la anterior deducción en la cuota.
- La supresión de la exención de 1.500 euros para los dividendos (simulada a partir de la información aportada por los datos de retenciones de capital mobiliario).
- La minoración del porcentaje de reducción para todos los rendimientos generados en más de dos años e irregulares (del 40% al 30%).
- La aplicación de una única reducción del 60% del rendimiento neto correspondiente al arrendamiento de vivienda, con independencia de la edad del arrendatario.
- En la determinación de los rendimientos de actividades económicas, el establecimiento de un límite de 2.000 euros para los gastos de difícil justificación y por provisiones del régimen de Estimación Directa Simplificada, así como la nueva regulación de reducciones para declarantes con un único pagador de rendimientos sometidos a retención y para declarantes con rendimientos inferiores a 12.000 euros. Estas reducciones también han absorbido la anterior deducción por percepción de rendimientos de actividades económicas.
- En la base imponible del ahorro, la posibilidad de compensar (hasta el 10% en 2015) los saldos negativos de los rendimientos del capital mobiliario con el saldo positivo de las ganancias patrimoniales. Por falta de información, no se ha podido simular la compensación de pérdidas patrimoniales con rendimientos positivos del capital mobiliario.

- Los nuevos límites de la reducción por aportaciones y contribuciones a sistemas de previsión social.
- La eliminación de la reducción por aportaciones y cuotas de afiliación a partidos políticos.
- Las modificaciones de las cuantías de los mínimos personales y familiares.
- Las nuevas escalas de gravamen estatales, general y del ahorro, aprobadas en la reforma para 2015, así como la supresión de las escalas complementarias introducidas por el RDL 20/2011.
- La modificación de los porcentajes de deducción por donativos (en 2015, 50% para los primeros 150 euros y 27,5% para el resto), e inclusión en este concepto de la donación a partidos políticos.
- La supresión de las deducciones de la cuota por depósitos en cuentas “ahorro-empresa”, por alquiler de vivienda y por obtención de rendimientos del trabajo o actividades económicas, así como de la compensación fiscal por percepción de determinados rendimientos del capital mobiliario con período de generación superior a dos años.
- Las nuevas deducciones reembolsables por familia numerosa y personas con discapacidad a cargo.

Para las comunidades autónomas, se han tenido en cuenta las tarifas vigentes en cada una de ellas para el ejercicio 2015, así como los cambios habidos en la regulación autonómica de los mínimos personales y familiares. Se han aplicado los mismos importes de las deducciones autonómicas que en la simulación de 2014, eliminando las suprimidas en 2015.

IRPF 2016

De nuevo con la base informativa actualizada a 2014, se ha liquidado el IRPF de acuerdo con la normativa del impuesto vigente en el ejercicio 2016. A la vista de las medidas de la Ley 26/2014 que entran en vigor en este ejercicio, la simulación realizada ha tenido en cuenta, adicionalmente a los cambios incorporados en 2015:

- La elevación del porcentaje de compensación en la base del ahorro de los rendimientos del capital mobiliario y variaciones patrimoniales negativos hasta el 15% (que se incrementará hasta el 20% en 2017, y el 25% desde 2018).
- Las escalas de gravamen estatales, general y del ahorro, aplicables en 2016.

- Los cambios en los porcentajes de las deducciones en la cuota por donativos, del 75% para los primeros 150 euros y del 30% para el resto.

Debe precisarse que todos los ejercicios de simulación que se han llevado a cabo han tenido un carácter estático, es decir, que en ningún caso han incorporado posibles respuestas de comportamiento ante la reforma por parte de los contribuyentes.

1.3. Renta gravable

Para el análisis distributivo realizado en el trabajo se ha definido un concepto de renta gravable que se construye incrementando los componentes general y del ahorro de la base imponible en las reducciones específicas aplicadas para la determinación del rendimiento neto reducido del trabajo personal, del capital inmobiliario y de actividades económicas. No se han incluido en este concepto las reducciones por obtención de rendimientos generados en más de dos años y por rendimientos irregulares. En el caso de los dividendos percibidos, estos han sido incrementados en la cuantía de exención (1.500 euros) vigente en la normativa de 2014.

De acuerdo con los supuestos establecidos para los ejercicios de microsimulación realizados, la renta gravable es la misma en los tres escenarios de liquidación, 2014, 2015 y 2016. Su importe medio (incluyendo las observaciones con valor cero) es de 22.031,75 euros.

2. Resultados

La discusión que sigue se refiere, en todo caso, a los resultados obtenidos con los ejercicios de microsimulación realizados a partir de la actualización al año 2014 de la información contenida en la Muestra de Declarantes de IRPF 2011 con los diversos criterios explicados en la sección precedente de Metodología. Estos resultados se pueden contrastar con los alcanzados actualizando todos los datos económicos de la Muestra a la misma tasa de variación del IPC, que se recogen en el Anexo.

La carga impositiva satisfecha por los declarantes se expresa, alternativamente, mediante los conceptos de cuota resultante de la autoliquidación y cuota final. Por regla general, los comentarios de los resultados se hacen en relación con la cuota final. La utilización en el análisis de ambos conceptos de cuota impositiva atiende a la necesidad de contemplar el impacto que sobre la cuota tienen las deducciones reembolsables “por maternidad” y “por

familia numerosa y discapacidad”, esta última incorporada por la reforma. Es necesario precisar, no obstante, que los beneficiarios de estas prestaciones pueden acogerse a la opción de su abono mensual directo por parte de la AEAT.

La reforma apenas modifica la base general, pero incrementa sustancialmente la base del ahorro

Las modificaciones introducidas por la reforma en el ámbito de la determinación de la base imponible se concentran en el ejercicio 2015. Su efecto sobre la base general es muy limitado. El rendimiento neto del trabajo se reduce, de media, en un 1,99%, y el de las actividades económicas, en un 1,61%. En consecuencia, la base imponible general agregada disminuye un 1,78%, y la base liquidable general, un 1,76%.

En cambio, la eliminación de la exención de los 1.500 euros para dividendos y participaciones en beneficios tiene un impacto sustancial sobre los rendimientos de capital mobiliario gravados en la base del ahorro, que crecen de media un 26,18%. De tal manera que, aunque el cálculo de las ganancias patrimoniales no experimenta cambios, la base imponible del ahorro se incrementa en un 17,99%, y la base liquidable, en un 17,80%.

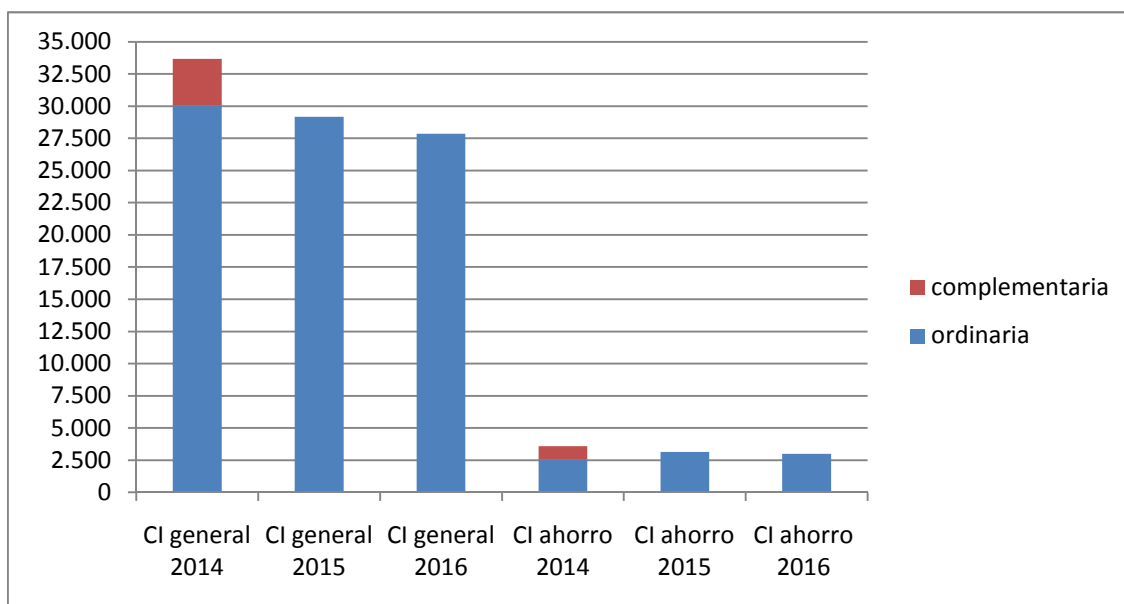
En 2015 ya se ha corregido totalmente el aumento de cuotas estatales derivado de las tarifas complementarias (y poco más)

La cuota íntegra total (general + ahorro) estimada para el Estado con la normativa de 2014 asciende a 37,3 miles de millones de euros, de los que 4,7 corresponden a las tarifas complementarias. Con la normativa de 2015, la misma cuota representa 32,3 millardos. Por lo tanto, la reforma ha disminuido la cuota íntegra agregada del Estado en 5 millardos, prácticamente, el importe de la recaudación proporcionada por las tarifas complementarias. Los cambios en la cuota aplicables en 2016 añaden otros mil cuatrocientos millones de reducción a la cuota íntegra estatal, que llega hasta 30,9 miles de millones de euros.

Si observamos más detenidamente los resultados, podemos comprobar que la neutralización del efecto de las tarifas complementarias se debe al comportamiento de la cuota íntegra general, porque la cuota íntegra del ahorro estatal se reduce entre 2014 y 2016 de 3,6 a 3 millardos de euros, por debajo de la cuota derivada de su correspondiente tarifa complementaria, que es de 1,1 millardos (Gráfico 1). En definitiva, a pesar de la supresión de la tarifa complementaria del ahorro, la cuota íntegra del ahorro estatal ordinaria se

incrementa entre 2014 y 2016 en 0,45 millardos de euros. La eliminación de la exención de 1.500 euros para los dividendos y los cambios en la escala de gravamen ordinaria del ahorro explican, fundamentalmente, este aumento.

Gráfico 1. Cuota íntegra estatal, general y del ahorro, ordinaria y complementaria, en 2014, 2015 y 2016 (en millones de euros)



En términos relativos, la reforma minorará la cuota íntegra estatal total entre 2014 y 2015 un 13,3%, y la cuota final, el 14,52%. Entre 2015 y 2016, la cuota íntegra se reduce otro 4,48%, y la cuota final, un 4,99 %.

La reforma tiene un impacto muy reducido sobre el IRPF autonómico...

Del análisis realizado hasta ahora hemos obtenido dos resultados de interés. El primero, que la reforma apenas ha reducido la base general, que representa el 90% de la base total de los contribuyentes, aunque ha elevado de manera sustancial la base del ahorro, que supone el 10% restante. Y el segundo, que las modificaciones en la cuota íntegra parecen haberse encaminado, fundamentalmente, a corregir el efecto sobre la recaudación de las tarifas complementarias introducidas en el ejercicio 2012 y que, como es sabido, afectan a la cuota estatal, pero no a la autonómica.

Combinando ambos resultados, y teniendo en cuenta que las tarifas autonómicas del IRPF no se separan significativamente de las estatales, no cuesta interpretar las consecuencias de la reforma para el IRPF autonómico. La cuota íntegra general agregada de las comunidades autónomas se reduce en un 3,98% en 2015 (y, en nuestras simulaciones, nada más en 2016, porque aún no conocemos las decisiones de las comunidades autónomas para ese año), frente al 2,90% de rebaja de la cuota íntegra general estatal ordinaria. Por su parte, la cuota íntegra del ahorro autonómica aumenta en un 23,37% en 2015 y se reduce en 2016 en un 4,56% (aquí sí que conocemos que la tarifa autonómica será la misma que la del Estado).

En definitiva, la reforma reduce la cuota íntegra autonómica total entre 2014 y 2015 un exiguo 1,82%, y la cuota final, un 0,69%. Entre 2015 y 2016, la cuota íntegra se reduce otro 0,45%, y la cuota final, un 0,49 %. En los apartados finales de esta sección examinamos con cierto detalle el impacto de la reforma sobre cada comunidad autónoma.

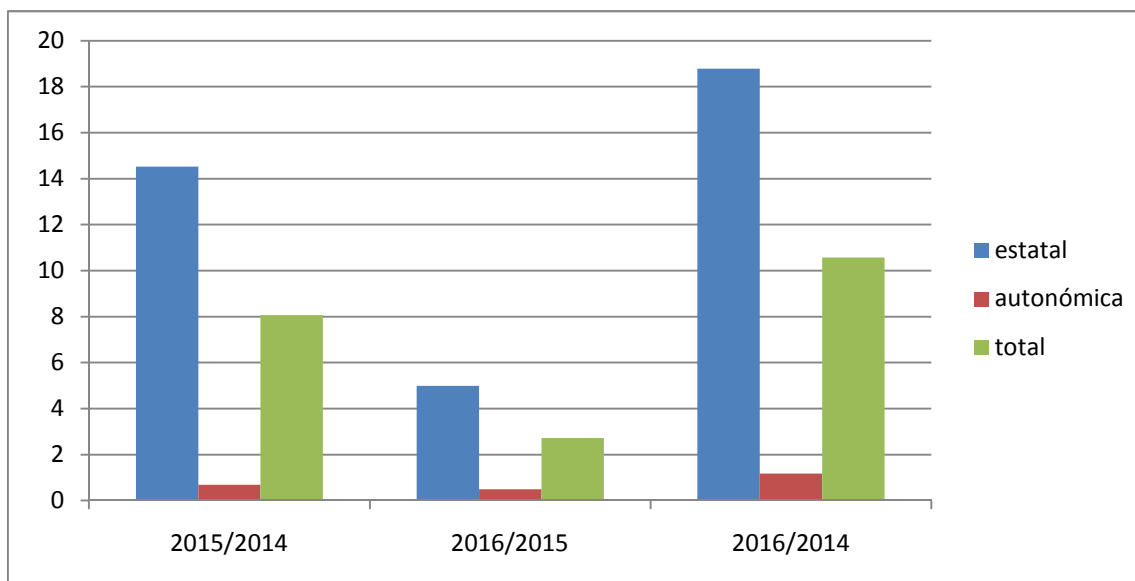
...sí bien el impacto recaudatorio global es significativo

Si sumamos el impacto de la reforma sobre la recaudación del IRPF estatal y autonómico, obtenemos que, con la normativa de 2015, la cuota final del impuesto es un 8,07% inferior a la obtenida con la legislación en vigor en 2014 (5,1 miles de millones). Y si añadimos los cambios que entrarán en vigor en 2016, la reducción alcanza el 10,57%, esto es, 6,7 miles de millones de euros (Gráfico 2). Si tenemos en cuenta, adicionalmente, la rebaja fiscal para los sujetos no obligados a presentar declaración pero que soportan las pertinentes retenciones, el impuesto puede reducirse en otros 370 millones de euros en 2015 y 66 en 2016.

El porcentaje obtenido para 2015 es prácticamente idéntico al 8,06% anunciado por el Gobierno en su presentación de la reforma.¹ Es mayor la diferencia en el resultado alcanzado para el período 2014-2016: frente al 10,57% de nuestras simulaciones, el Gobierno estima una rebaja impositiva del 12,5%. Las discrepancias pueden deberse a diversas causas. Por ejemplo, es probable que el Gobierno haya sido capaz de cuantificar algunos cambios que nosotros no hemos podido introducir en nuestros ejercicios. O quizás haya incluido en su estimación algún supuesto de modificación de la tarifa general por parte de las comunidades autónomas.

¹<http://www.minhap.gob.es/Documentacion/Publico/GabineteMinistro/Notas%20Prensa/2014/S.E.%20HACIENDA/20-06-14%20Presentaci%C3%B3n%20Reforma%20Fiscal.pdf>.

Gráfico 2. Reducción de la cuota final del IRPF estatal, autonómico y total, 2014-2016 (en porcentaje)



La capacidad redistributiva del IRPF se reduce a consecuencia de la reforma

El análisis de la reforma desde la perspectiva de la corrección de las desigualdades depara unos resultados que resultarán familiares a cualquier observador de las reformas aprobadas en España desde hace casi veinte años, cuando estas vienen acompañadas de una reducción de la recaudación.

Como es sabido, el efecto redistributivo de un impuesto se mide habitualmente a través del índice de Reynolds-Smolensky, que es el producto (corregido por el índice de reordenación) del índice de Kakwani de progresividad global y el nivel del impuesto. En consecuencia, para una progresividad dada, la capacidad redistributiva disminuye si también lo hace la recaudación y, por tanto, el tipo impositivo efectivo y el nivel del impuesto. O, desde otra perspectiva, si la recaudación es más pequeña, solo se puede mantener el efecto redistributivo del impuesto reforzando su progresividad.

Como hemos visto en los apartados anteriores, la recaudación del IRPF va a experimentar una reducción notable a causa de la reforma que estamos analizando. Calculado sobre la cuota final (solo para las declaraciones con cuota positiva), el tipo efectivo cae desde el 14,9% en 2014 al 13,8% en 2015 y 13,4% en 2016.

Aunque el índice de progresividad global del impuesto aumenta desde 0,3085 en 2014 hasta 0,3242 en 2015 y 2016, este incremento no es suficiente para evitar la disminución del

índice de redistribución, cuyos valores son 0,0529 en 2014, 0,0509 en 2015 y 0,0494 en 2016. O, de otra manera, el IRPF reduce un 12,75% la desigualdad de la renta gravable (medida por el índice de Gini) en 2014, un 12,26% en 2015 y un 11,89% en 2016.

A la vista de estos datos, puede afirmarse que la contribución del IRPF a la corrección de la desigualdad de la renta va a disminuir, *ceteris paribus*, a consecuencia de la reforma.

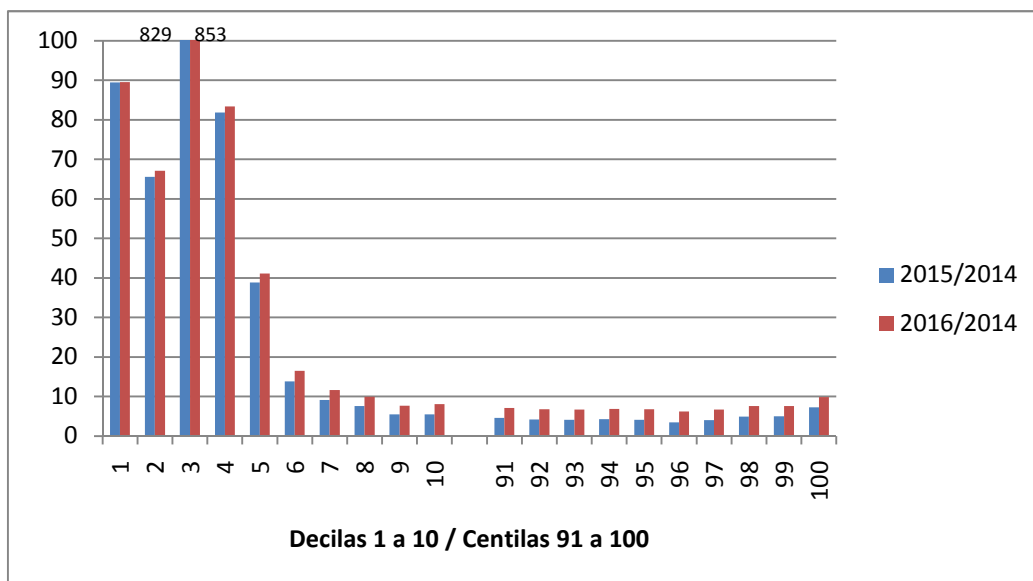
En línea con lo apuntado más arriba respecto de la supresión de las tarifas complementarias, se ha estimado que la mejora que estas introdujeron en el efecto redistributivo del IRPF (0,0021 puntos del índice) coincide prácticamente con la caída de la redistribución identificada en 2015 (0,0020). Este resultado refuerza la valoración de que, en 2015, la reforma parece haber limitado sus efectos recaudatorios y redistributivos, esencialmente, a los derivados de la supresión del gravamen complementario.

Todas las decilas de renta pagan menos de media con la reforma...

Podemos afinar un poco el análisis distributivo acercando el foco a lo que ocurre cuando agrupamos a los contribuyentes por decilas de renta gravable. Todas las decilas pagan menos impuesto (ya sea en términos de cuota resultante de la autoliquidación o final) en 2015 y 2016 que en 2014. Además (con la excepción de un comportamiento anómalo en las decilas tercera y cuarta), la ganancia relativa es decreciente con la renta hasta llegar a la última decila. Dentro de esta, se aprecia que la ganancia impositiva sigue reduciéndose, aunque de manera algo errática, hasta la centila 97, en que empieza a aumentar (Gráfico 3). De tal forma que el beneficio de la reforma para el 1% de los contribuyentes que más renta declaran en el IRPF (superior a 94.182 euros) es mayor en términos relativos que para el 20% de los contribuyentes más ricos (cuya renta gravable es superior a 29.549 euros).

Si seguimos contrastando nuestras simulaciones con las previsiones publicadas por el Gobierno, este estima que los contribuyentes con “rentas” inferiores a 24.000 euros se beneficiarán de una rebaja del 19,03% entre 2014 y 2015 y del 23,47% entre 2014 y 2016. Según nuestros cálculos, los contribuyentes con una renta gravable inferior a 24.058 euros (esto es, los situados en las primeras siete decilas de la distribución) experimentan una reducción tributaria del 21,17% entre 2014 y 2015, y del 23,68% entre 2014 y 2016.

Gráfico 3. Reducción de la cuota final por decilas y centilas de renta gravable, 2014-2016 (en porcentaje)



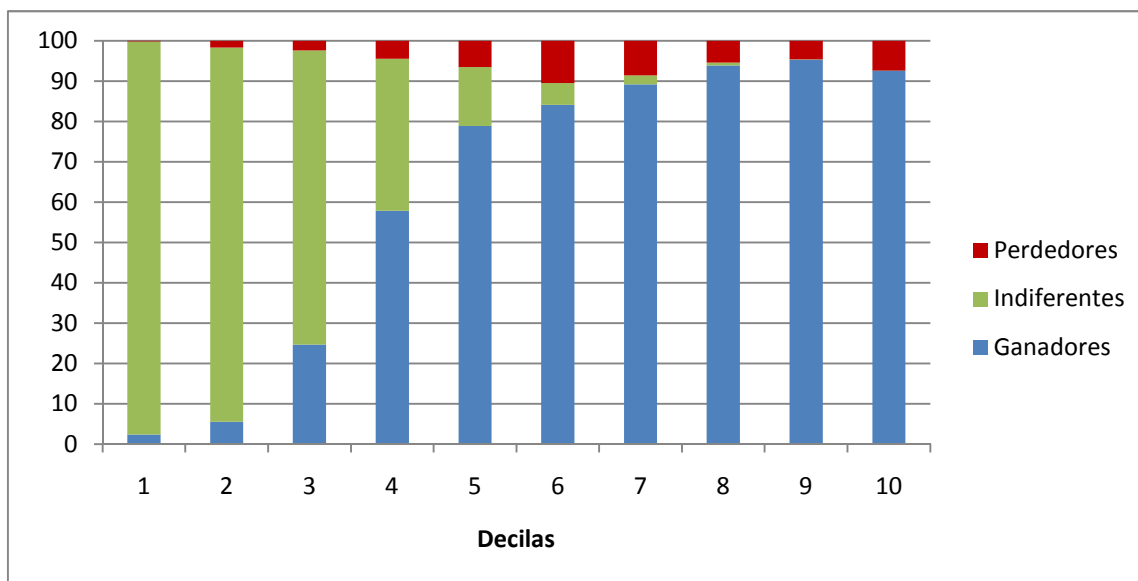
... pero hay ganadores (la mayoría) y perdedores

En términos de cuota final, un 60,7 % de los contribuyentes paga un IRPF menor en 2015 que en 2014, y un 6,9%, un impuesto mayor, resultando la reforma indiferente para el resto. Si añadimos los efectos de la segunda parte de la reforma, aplicada en 2016, los ganadores con la reforma crecen hasta el 62,4% de los contribuyentes, y los perdedores caen al 5,2%. La ganancia media entre 2014 y 2016 es de 505,20 euros y la pérdida media, de 361,36 euros.

El número de beneficiarios va aumentando con la renta hasta la última decila, en la que disminuye. El número de perdedores también crece, hasta la sexta decila. Las modificaciones aplicables a partir de 2016 aumentan el número de ganadores y reducen el de perdedores en todas las decilas de renta (Gráfico 4).

En general, el incremento medio en la cuota final para los perdedores de la reforma crece a lo largo de las decilas. Las ganancias no presentan un comportamiento claro. Los cambios introducidos en 2016 aumentan la cuota ahorrada por los ganadores, y reducen el incremento de cuota de los perdedores, hasta la sexta decila.

**Gráfico 4. Ganadores y perdedores por decilas en términos de cuota final, 2014-2016
(en porcentaje)**



Los más beneficiados son los contribuyentes cuya renta está integrada mayoritariamente por rentas del ahorro

Los individuos no obtienen renta procedente de una única fuente. Lo normal es que perciban rendimientos de diversas fuentes en distintas proporciones. Por eso, en lugar de examinar las consecuencias de la reforma para cada tipo de renta por separado, hemos agrupado a los contribuyentes de acuerdo con la fuente más importante de procedencia de sus rentas. Utilizamos dos criterios para determinar cuál es la fuente mayoritaria: que la renta en cuestión (del trabajo, actividades económicas, capital mobiliario integrado en la base del ahorro, capital inmobiliario, ganancias de patrimonio) represente más del 50% o del 90% de la renta gravable del contribuyente.

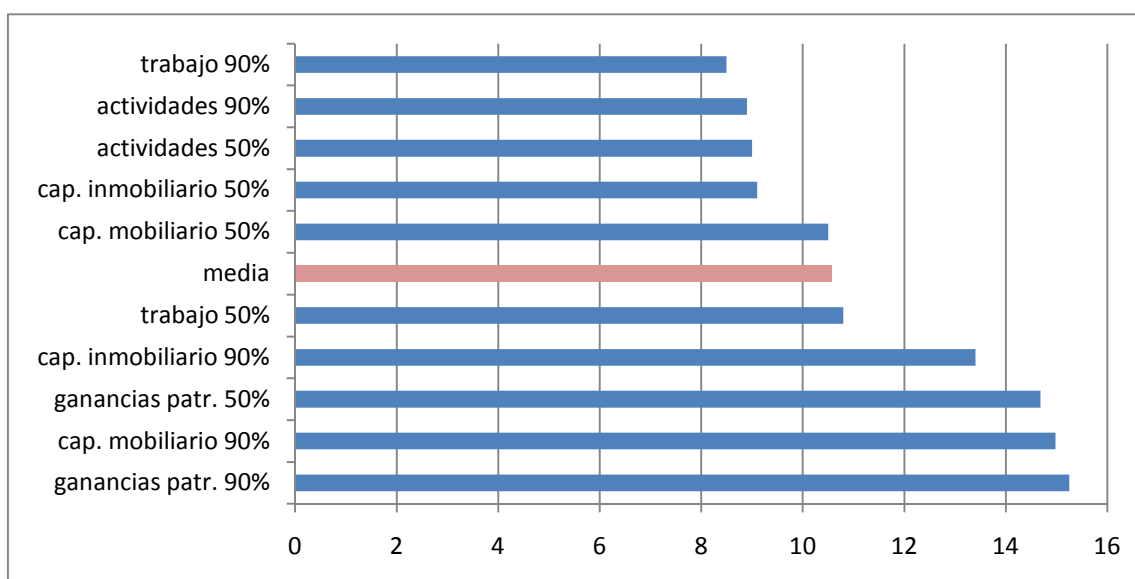
El primer resultado que se observa es que los contribuyentes que experimentan una mayor reducción tributaria entre 2014 y 2016, en términos de cuota resultante de la autoliquidación o final, son aquellos en cuya renta gravable tienen más peso las ganancias de patrimonio, y también los sujetos con rendimientos mobiliarios o inmobiliarios superiores al 90% de su renta. En los tres casos, se trata de colectivos poco numerosos, y tanto las ganancias como las pérdidas se concentran claramente en las decilas de renta más altas.

Los dos grupos menos beneficiados corresponden a los contribuyentes cuyas rentas principales son de actividades económicas o del trabajo siempre que, en este segundo caso,

su peso sea superior al 90% de la renta gravable (Gráfico 5). En estos colectivos, mucho más numerosos que los anteriores, ganadores y perdedores se distribuyen a lo largo de toda la escala de rentas.

La posición privilegiada de los perceptores de rentas del ahorro (y, en especial, de ganancias patrimoniales) se debe a la reducción de los tipos impositivos operada por la reforma. Para los restantes grupos de contribuyentes, el efecto de aquella depende de más factores, que dificultan la interpretación: cambios en la base de los diversos tipos de renta, en las tarifas generales estatal y autonómica, etc.

**Gráfico 5. Reducción de la cuota final según la fuente principal de renta, 2014-2016
(en porcentaje)**



Un objetivo declarado de la reforma, plasmado en el preámbulo de la Ley 26/2014, es que la reducción de la carga impositiva sea “especialmente significativa para los perceptores de rendimientos del trabajo o de actividades económicas de renta más baja”. Desde luego, este objetivo se cumple, tanto en términos de cuota resultante de la autoliquidación como de cuota final. Para las restantes categorías de renta, la rebaja impositiva para las rentas más bajas también es significativa en términos de cuota final, debido al efecto de la nueva deducción para familias numerosas y por discapacidad.

La reforma favorece especialmente a las familias con más hijos y a los discapacitados, pero no a los pensionistas

La nueva Ley del IRPF también se propone reducir significativamente el impuesto a “los que soporten mayores cargas familiares, en particular familias numerosas o personas con discapacidad”.

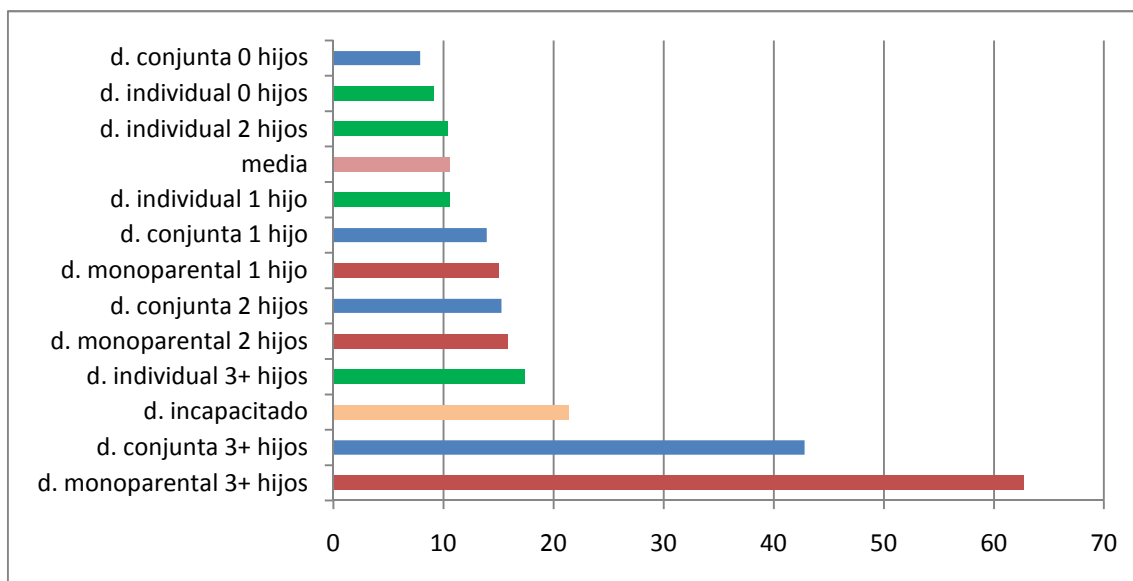
Del análisis de los efectos de la reforma sobre diversos grupos familiares sobresalen los siguientes resultados. En primer lugar, para los contribuyentes sin hijos, la reducción porcentual de la carga impositiva es mayor para las declaraciones individuales que para las conjuntas. Y, en ambos casos, el beneficio es inferior a la ganancia media para el conjunto de contribuyentes.

Las cosas cambian para las familias con hijos. Para este grupo de contribuyentes, la ganancia relativa es mayor, *ceteris paribus*, para las familias monoparentales que para las biparentales que declaran conjuntamente, y también es mayor para estas que para las familias biparentales que declaran individualmente. Además, para los dos primeros tipos de familia, los beneficios de la reforma aumentan con el tamaño familiar. En cambio, para las familias biparentales que declaran individualmente, las ganancias relativas en términos de cuota resultante de la autoliquidación son menores al aumentar el tamaño de la familia; en términos de cuota final, dichas ganancias aumentan para tres o más hijos, gracias a la aplicación de la deducción para familias numerosas.

Es particularmente llamativa la minoración de la carga tributaria derivada de esta nueva deducción: entre 2014 y 2016, la cuota final disminuye un 17,43% para las familias biparentales que declaran individualmente, un 42,79% para las mismas familias que declaran conjuntamente, y un 62,68% para las familias monoparentales.

También las declaraciones en las que algún miembro presenta una discapacidad salen notablemente beneficiadas con la reforma: su cuota final se reduce entre 2014 y 2016 en un 21,41% (Gráfico 6).

Gráfico 6. Reducción de la cuota final según las cargas familiares, 2014-2016 (en porcentaje)



El coste de la deducción por familia numerosa y discapacidad se ha estimado en 693 millones de euros anuales, mientras que el de la deducción por maternidad asciende a 780 millones anuales.

Sin embargo, los pensionistas no constituyen un colectivo especialmente favorecido por el nuevo IRPF, al menos en los cambios normativos que hemos podido simular. Tanto su cuota resultante de la autoliquidación como su cuota final disminuyen por debajo de los porcentajes medios para el conjunto de contribuyentes. Frente al 10,57% de minoración de la cuota final media entre 2014 y 2016, la reducción para los pensionistas es del 9,51%.

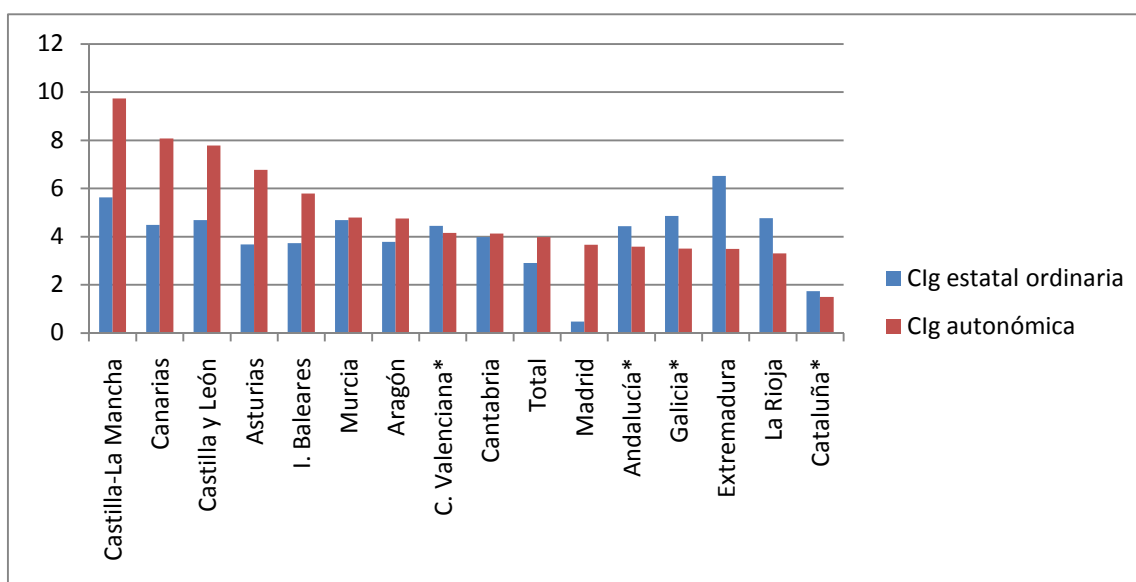
Las comunidades autónomas han hecho un uso desigual de sus potestades tributarias...

Los efectos de la reforma del IRPF en la recaudación obtenida en las diferentes comunidades autónomas van a depender de diversos factores: por un lado, de la renta de cada comunidad y su distribución y de su estructura productiva; por otro, del ejercicio por las comunidades autónomas de sus competencias normativas en materia de tarifa general, mínimo personal y familiar y deducciones.

Vamos a empezar fijándonos en qué le ocurre a la cuota íntegra general autonómica, ya que es la única sobre la que pueden decidir las comunidades autónomas. Compararemos su

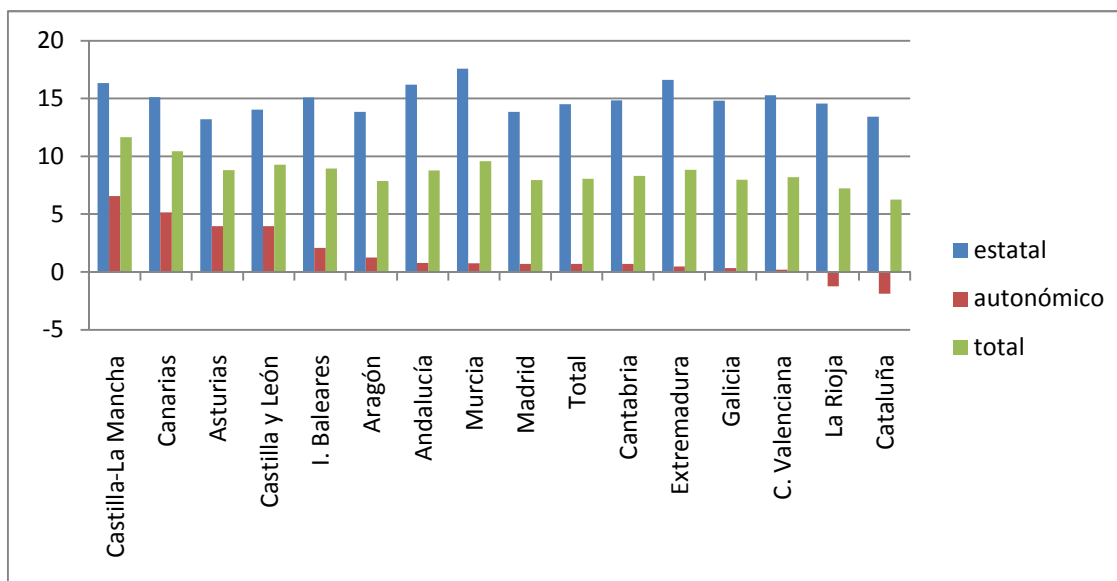
evolución con la de la cuota íntegra general estatal ordinaria (es decir, sin considerar la tarifa complementaria) en cada comunidad. Ceñiremos nuestro análisis a los ejercicios 2014 y 2015, ya que desconocemos el uso que vayan a hacer las comunidades autónomas de sus competencias normativas en 2016. En general, la rebaja de la cuota autonómica es mayor (y, en algunos casos, mucho mayor) que la de la cuota estatal. Sin embargo, en algunas comunidades ocurre lo contrario: Comunidad Valenciana, Andalucía, Galicia, Cataluña, Extremadura y La Rioja. Las cuatro primeras comunidades no han modificado la tarifa del IRPF autonómico entre 2014 y 2015 (Gráfico 7).

Gráfico 7. Reducción de la cuota íntegra general estatal ordinaria y la cuota íntegra general autonómica por comunidad autónoma entre 2014 y 2015 (en porcentaje)



Veamos ahora cómo afecta la reforma al IRPF que pagan finalmente los contribuyentes de cada región, tanto al Estado como a su respectiva comunidad autónoma: esto es, sumando las respectivas cuotas general y del ahorro y restando las diferentes deducciones. La rebaja en la parte estatal del IRPF difiere poco entre comunidades autónomas. Sin embargo, la divergencia es mucho mayor en la parte autonómica, como consecuencia del diferente ejercicio por las comunidades autónomas, en 2015, de sus poderes tributarios en materia de tarifa y deducciones. Mientras el IRPF autonómico se reduce por encima del 5% en Castilla-La Mancha y Canarias, en La Rioja y Cataluña se incrementa por encima del 1%. En cualquier caso, el resultado agregado en todas las comunidades autónomas es la reducción del impuesto pagado (Gráfico 8).

Gráfico 8. Reducción de la cuota final del IRPF estatal, autonómico y total por comunidad autónoma entre 2014 y 2015 (en porcentaje)



...aunque, en todas ellas, los contribuyentes más ricos van a pagar, de media, un IRPF autonómico más alto

Para concluir, nos detendremos en la evolución del IRPF autonómico para las diferentes decilas de renta gravable. Nos ocuparemos solo de la cuota final autonómica, e ignoraremos la cuota estatal, porque queremos identificar la política redistributiva realizada por cada comunidad autónoma. Para interpretar correctamente los resultados, debe tenerse en cuenta que los tramos de renta gravable que conforman cada decila difieren entre comunidades.

Las primeras decilas de renta experimentan en todas las comunidades autónomas fuertes reducciones en el IRPF regional. A partir de la tercera o cuarta decila, el beneficio relativo empieza a decrecer, y se convierte en pérdida para las decilas superiores. En todas las comunidades autónomas, el IRPF autonómico se incrementa para la última decila de renta gravable. En algunas, como Extremadura, Murcia y La Rioja, el incremento relativo en el IRPF autonómico de la última decila es muy próximo o superior al 6% (Gráfico 9). Téngase en cuenta que, además de las decisiones adoptadas por las comunidades autónomas en materia de tarifa autonómica general y deducciones, se ha eliminado la exención parcial aplicable a los dividendos y se han incrementado los tipos de la tarifa autonómica del ahorro, que es común a todas las comunidades.

En términos agregados, un 42,9% de los contribuyentes va a pagar un IRPF autonómico menor entre 2014 y 2015, y un 23,6%, un impuesto mayor. El 35,3% de los individuos situados en la última decila de renta gravable (calculada para todo el país) se va a beneficiar de la reforma, pero el 64,7% restante va a pagar un impuesto autonómico más alto.

Gráfico 9. Incremento (+) o reducción (-) de la cuota final autonómica en las dos decilas superiores de renta gravable de cada comunidad autónoma, entre 2014 y 2015 (en porcentaje)

