

LAS ÚLTIMAS REFORMAS DEL IRPF: EL CASO DE ASTURIAS

Francisco J. Delgado Rivero*

Universidad de Oviedo

En este trabajo se abordan las reformas del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF) acometidas en los últimos años y sus efectos para los contribuyentes de Asturias. Tras una discusión sobre la descentralización del impuesto, se realiza un ejercicio de microsimulación estática con la profunda reforma de 1998, analizando los ejercicios 1999 y 2001 para detectar el efecto de la inflación sobre la carga fiscal, progresividad y capacidad redistributiva del impuesto. Posteriormente, se analiza la reforma parcial vigente desde enero de 2003 mediante una simulación de cuotas para contribuyentes tipo, y se efectúa un análisis comparativo de las deducciones autonómicas implantadas por las regiones de territorio fiscal común con especial atención al caso de Asturias.

Palabras clave: IRPF, descentralización, microsimulación, progresividad, redistribución.

1. INTRODUCCIÓN

Durante las últimas décadas, el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF), principal exponente del principio de capacidad de pago en la tributación, ha desempeñado un destacado papel en la recaudación fiscal¹

(*) El autor agradece la financiación recibida del Instituto de Estudios Fiscales –Ministerio de Economía y Hacienda– (Proyecto de Investigación “El IRPF tras la reforma de 1998: análisis del impuesto en territorio fiscal común y las haciendas forales mediante microsimulación”, 2003) y de la CICYT (Plan Nacional de I+D+I 2004-2007, Proyecto SEJ2004-08253/ECON).

También desea agradecer los valiosos comentarios y sugerencias de dos evaluadores anónimos.

(1) En el año 2000, el IRPF suponía el 6,6% del PIB en España, sensiblemente inferior a la media de los países OCDE, 10%, y de la media de la UE, 10,9%. En relación al total de impuestos, el IRPF representaba el 18,7% en nuestro país, frente al 26% de la OCDE y el 25,6% en la UE (OCDE, 2002).

y la política redistributiva. Dada su gran trascendencia, es objeto de continuas reformas. Por un lado, en su normativa, con una profunda revisión en 1998 (Ley 40/1998) y una reforma parcial vigente desde 2003 (Ley 46/2002). Por otro, en el marco de la financiación autonómica, la cesión inicial en 1994 del 15% sin capacidad normativa –*tax-sharing* o participación territorializada– ha evolucionado hasta la cesión del 33% a partir de 2002, con capacidad normativa sobre la tarifa autonómica y la deducción por vivienda, donde pueden modificar los porcentajes autonómicos de deducción hasta un 50%², además de la potestad de establecer ciertas deducciones autonómicas vigentes desde 1997. Son deducciones por circunstancias personales y familiares, así como por inversiones no empresariales y por aplicación de renta.

En este marco, las regiones de territorio fiscal común disponen de un amplio margen para incorporar modificaciones en el impuesto. No obstante, los gobiernos regionales no han comenzado aún a retocar la tarifa autonómica, sino que han optado por las deducciones autonómicas.

Sin embargo, cuestiones como el continuo proceso descentralizador, la diversidad de políticas regionales y el escenario diferenciado de las regiones forales, País Vasco y Navarra, producirán a medio plazo, casi con toda seguridad, los primeros movimientos de tipos en la escala autonómica³.

El objetivo de este trabajo es analizar los efectos de las reformas del IRPF aprobadas en los últimos años sobre los contribuyentes de Asturias⁴.

(2) En la actualidad, tan sólo Cataluña ha modificado el porcentaje autonómico de deducción estatal por vivienda habitual, situado inicialmente en el 4,95%. El tipo será del 3,45% en general, ascendiendo al 6,45% en caso de menores de 32 años, desempleados, minusválidos y unidades familiares con al menos un hijo, así como para la adecuación de vivienda para minusválidos.

(3) En los últimos años, el debate fiscal en nuestro país parece guiarse por la aparente bondad de la rebaja de impuestos, especialmente en el caso del IRPF. Sin embargo, y como vemos en este trabajo, a estas reformas le siguen unos ejercicios fiscales en los que la inflación actúa en sentido contrario. De este modo, el Sector Público recupera (parte de) la recaudación perdida con la reforma y, además, el ciudadano sufre ilusión fiscal con el consiguiente beneficio electoral.

En la línea de rebaja de IRPF se ha manifestado recientemente la comunidad de Madrid, ya que ha anunciado que rebajará un punto los marginales del tramo autonómico del impuesto. En el lado opuesto, Asturias, en su búsqueda de mayores ingresos fiscales, está actualmente estudiando la posibilidad de incrementar los tipos marginales de la escala regional. No obstante, si bien esta medida pretende aumentar la progresividad del impuesto, no debe olvidarse que este tributo recae fundamentalmente sobre el trabajo asalariado. El fraude fiscal y la tributación de las plusvalías, de competencia estatal, constituyen, a nuestro juicio, elementos más interesantes en los que debe basarse cualquier reforma tendente a aumentar la recaudación del impuesto y su progresividad.

Para una comparación del IRPF en territorio fiscal común y las regiones forales, véase Delgado (2003).

(4) Castañer, Onrubia y Paredes (1999) analizan los efectos de la reforma de 1998 por regiones para el ejercicio 1999, comparando el nuevo escenario con la normativa anterior –Ley 18/1991–. En este trabajo abordamos el análisis durante el periodo de vigencia de la reforma 1999-2002.

Con este fin se realizarán ejercicios de microsimulación estática a partir del Panel de Declarantes por IRPF del Instituto de Estudios Fiscales. En concreto, se estudia la profunda revisión de 1998 y los efectos derivados de la falta de ajuste posterior al proceso inflacionario⁵, para lo que se analizará también el ejercicio 2001. De igual manera, la reforma parcial vigente desde 2003 será objeto de estudio, con una valoración de algunos de sus efectos y de las deducciones autonómicas incorporadas por Asturias en 2003.

Este trabajo se organiza del siguiente modo. En la sección 2 se revisan los argumentos de la teoría del Federalismo Fiscal para la posible descentralización del impuesto. En la sección 3 se aborda la reforma del IRPF de 1998 para el caso de Asturias, mientras que la reforma parcial vigente desde enero de 2003 se estudia en la sección 4 mediante simulación de cuotas y un análisis del ejercicio de la capacidad normativa por parte de las comunidades autónomas. Finalmente, se presentan sintetizadas las principales conclusiones obtenidas.

2. EL IRPF EN EL MARCO DE LA DESCENTRALIZACIÓN FISCAL

Según la teoría clásica del Federalismo Fiscal (Oates, 1972), el impuesto sobre la renta personal debe ser mayoritariamente central –estatal– e intermedio –regional– dadas sus características redistributivas y estabilizadoras, y los niveles inferiores –locales– podrán establecer recargos con fines recaudatorios⁶. Se pretende así evitar migraciones ante un hipotético escenario de competencia fiscal entre jurisdicciones, que llevaría a la recolocación de los contribuyentes de renta alta en los territorios de baja fiscalidad, aumentando la presión fiscal sobre las localidades integradas por individuos de renta baja cuya movilidad es inferior.

(5) La inflación altera las características principales del impuesto. En primer lugar, eleva el tipo medio efectivo que soporta el contribuyente debido al denominado "bracket creep" o salto de intervalo, que conlleva un tipo superior para la misma renta real. Además, este incremento de gravamen es más intenso en las rentas bajas por lo que afecta a la progresividad del tributo. Aunque existen diversas soluciones como indexar el impuesto o deflactar la renta, a menudo el impuesto es utilizado como un método de control de inflación y crecimiento de ingresos o control del déficit. La experiencia internacional es muy variada y, a modo de ejemplo, podemos citar los casos de Canadá y Suiza. En Canadá, se ha optado por indexar completamente el impuesto cada año desde el ejercicio 2000, es decir, se corrige la tarifa y las deducciones establecidas en términos nominales. En Suiza, esta actualización se produce cuando la inflación acumulada supera el 7%. En nuestro país, no existe ningún procedimiento establecido de modo que la decisión queda en manos del Parlamento cada año.

(6) En nuestro país, este recargo local sobre el IRPF se implantó en 1983 tras la Ley de Medidas Urgentes de Saneamiento y Regulación de las Haciendas Locales. Si bien un buen número de grandes municipios hicieron uso de este recargo, fue declarado inconstitucional en 1985.

La capacidad normativa de los niveles subcentrales responde básicamente a la necesidad de lograr cierto grado de autonomía fiscal y corresponsabilidad, de modo que los ciudadanos de cada región puedan “elegir” el nivel de presión fiscal y la contrapartida en forma de servicios públicos. La existencia de imposición progresiva sobre la renta a nivel subcentral puede reflejar las distintas preferencias de sus ciudadanos sobre la redistribución, así como diferencias en el coste de la vida entre regiones o estados. Goodspeed (1989) concluye que la utilización de impuestos sobre la renta a nivel local provoca pequeñas pérdidas de eficiencia y produce cierta redistribución, aunque surgirán ciertas desviaciones de los principios de equidad horizontal y vertical y debe evitarse la exportación fiscal.

Badenes *et al.* (2001) realizan una propuesta para simplificar y descentralizar el impuesto sobre la renta. Respecto a la simplificación, se trata de sustituir la estructura habitual por un tributo lineal –tipo único y sin deducciones– cuya progresividad venga definida por el mínimo exento. Para la descentralización, su estrategia consiste en una reducción del impuesto estatal en proporción a la renta después del impuesto, de modo que pueda ser aprovechada por las regiones para establecer sus recargos diferenciados⁷.

Cubel y Lambert (2001) demuestran que un impuesto sobre la renta diferenciado por regiones, manteniendo la progresión dentro de ellas, conlleva mejoras de bienestar, con un sistema implícito de transferencias entre las mismas. Es decir, que cierta desigualdad o inequidad puede ser beneficiosa.

En un reciente trabajo, López-Laborda y Onrubia (2003) proponen que la región establezca un impuesto progresivo sobre la renta, mientras que el Estado se limite a un recargo o deducción proporcional sobre la renta del individuo tras el pago del tributo regional, para hacer frente a las diferencias de necesidad entre grupos que, en el trabajo citado, se refiere a dos grupos de regiones según su nivel medio de renta.

La creciente capacidad normativa de las regiones encaja dentro de un sistema diferenciado, si bien los planteamientos anteriores requieren de cierta supervisión para que las regiones “ricas” y las regiones “pobres” se comporten de modo similar.

Las soluciones adoptadas en el contexto internacional son diversas. Así, en los países nórdicos se establece un tipo único sobre la base del gobierno central que se encarga de su recaudación. Por ejemplo, en Finlandia, el impuesto municipal sobre las rentas del trabajo se basa en un tipo fijo, sin limitaciones, que se sitúa entre el 15% y el 19,75%, sin capacidad alguna sobre la base. En Estados Unidos, el impuesto esta-

(7) Badenes *et al.* (2001) destacan que, bajo ciertos supuestos, su propuesta permite reducir la desigualdad de renta tanto dentro de cada región como en el conjunto del país, así como aumentar el bienestar social.

tal sobre la renta presenta mayoritariamente una tarifa progresiva, con tipos máximos cuya media se sitúa en el entorno del 7%, aplicada sobre una base que no difiere sustancialmente de la federal⁸. En Bélgica y Canadá (excepto Quebec con un sistema independiente) se basa en un recargo local, y las provincias establecen tipos diferenciados. En Suiza, los cantones permiten a los gobiernos locales establecer recargos sobre el impuesto cantonal⁹. Por último, en Japón el impuesto local sobre la renta es progresivo (3%-10% en el impuesto municipal más 2%-3% en el impuesto de la prefectura) y se aplica a la misma base central. Además, existe un impuesto de capitación, de recaudación local, para no residentes que trabajan en el municipio, cuya cuantía (1.500, 2.000 ó 2.500 yenes) se establece a nivel nacional según el tamaño del mismo.

Las cifras contenidas en el cuadro 1¹⁰ evidencian, como norma general, una menor relevancia del impuesto a nivel subcentral respecto al central o federal, tal y como ocurre en países federales como Estados Unidos, Austria y Canadá, y en gran medida en los países unitarios como España y Japón. En el lado opuesto, el impuesto a nivel subcentral tiene un peso mayor en Suiza (73%) y Alemania (57,1%), y en países unitarios como Suecia (82,7%), Noruega (57,4%) y Dinamarca (57,1%). Por último, el nivel central presenta una participación similar al subcentral en Bélgica, y Finlandia e Islandia.

En nuestro país, la reforma del sistema de financiación autonómica aprobada a finales de 2001 supuso el aumento de cesión del IRPF a las comunidades autónomas hasta el 33%. Por tanto, este tributo ha pasado a desempeñar un papel más relevante en la estructura fiscal de las regiones de territorio común. De este modo, en el presupuesto del Principado de Asturias para 2003, el tramo autonómico del IRPF, 359.489.200 euros, supone el 79,04% de los impuestos directos y el 14,76% de los ingresos corrientes, alcanzando el 12% de los ingresos totales de la administración regional. Estas cifras revelan el importante instrumento fiscal que supone el IRPF para el diseño de reformas tributarias en la región.

(8) No obstante, el tipo máximo en el Estado de Montana es sensiblemente superior, el 11%. Además, varios Estados no contemplan el impuesto estatal sobre la renta (Alaska, Florida, Nevada, South Dakota, Texas, Washington y Wyoming).

(9) A modo de ilustración y por su singularidad, desde 2004 el cantón de Schaffhausen ha introducido una escala de tipos en forma de U invertida. Tras un marginal del 8% y un máximo del 11,5%, el tipo desciende al 10%, 8% y finalmente un 6% para rentas superiores a 10 millones de francos suizos. Esta decisión se justifica en la propia normativa para atraer contribuyentes de renta alta.

(10) Estas cifras deben tomarse con la debida cautela ya que la comparación directa resulta demasiado arriesgada por ejemplo debido a las diferencias en la capacidad normativa de los niveles inferiores.

Cuadro 1
PESO DEL IRPF SUBCENTRAL OCDE, 2000

	Sobre IRPF total país	Sobre total impuestos subcentral	Sobre total impuestos país (incl. SS)
Países federales			
Alemania	57,1	48,4	14,5
Australia	-	-	-
Austria	28,1	32,0	6,2
Bélgica	49,8	56,9	15,6
Canadá	37,3	31,3	13,7
Estados Unidos	17,5	24,4	7,4
México	-	-	-
Suiza	73,0	65,8	22,3
<i>Media</i>	<i>32,8</i>	<i>32,3</i>	<i>10,0</i>
Países unitarios			
Checa, Rep.	64,6	66,3	8,2
Corea	11,5	11,1	1,7
Dinamarca	57,1	91,6	30,2
Eslovaquia, Rep.	20,2	50,3	2,0
España	19,5	21,6	3,6
Finlandia	51,0	74,4	15,7
Francia	-	-	-
Grecia	-	-	-
Holanda	-	-	-
Hungría	0,2	0,8	0,0
Irlanda	-	-	-
Islandia	50,7	78,0	17,4
Italia	-	-	-
Japón	34,5	27,8	7,1
Luxemburgo	-	-	-
Noruega	57,4	89,9	14,7
Nueva Zelanda	-	-	-
Polonia	53,4	76,0	12,3
Portugal	2,9	7,6	0,5
Reino Unido	-	-	-
Suecia	82,7	100,0	29,8
Turquía	10,8	17,9	2,3
<i>Media</i>	<i>23,5</i>	<i>32,4</i>	<i>6,6</i>

Fuente: OCDE (2002).

3. REFORMA DEL IRPF DE 1998¹¹

3.1. El IRPF en territorio fiscal común

La reforma del IRPF aprobada a finales de 1998 introdujo numerosos cambios en el impuesto. Además del proceso de liquidación, las principales novedades fueron la introducción de los mínimos personal y familiar para ajustar la renta del contribuyente antes de su sometimiento a la tarifa, y la existencia de una sola tarifa con únicamente seis tramos, cuyos tipos marginales oscilaban entre el 18% y el 48%. En el cuadro 2 se resumen los rasgos más destacados del impuesto tras la reforma.

Cuadro 2
LIQUIDACIÓN DEL IMPUESTO TRAS LAS REFORMA DE 1998,
EJERCICIO 1999

Base Imponible incluye reducción por trabajo	entre 375.000 y 500.000
mínimo personal	550.000 (650.000 si > 65; minusvalías)
mínimo familiar descendientes	200.000 1º y 2º, 300.000 3º y siguiente más 50.000 si < 3
ascendientes	100.000
reducciones pensiones compensatorias cónyuge y anualidades	máx. 1.100.000 ó 20% rendimientos
Base liquidable (general y especial)	
Cuota Íntegra (estatal y autonómica)	tarifa 6 tramos con tipos 18 – 48% 20% sobre base especial
deducciones vivienda habitual otras autonómicas	15% (hasta 25%) máx. 1.500.000 actividades económicas, donativos, bienes interés cultural, Ceuta y Melilla
Cuota Líquida	
deducción doble imposición retenciones y pagos a cuenta	dividendos (40%) e internacional
Cuota diferencial	

(11) En esta sección se empleará la peseta como moneda de referencia.

En los ejercicios posteriores a su entrada en vigor, las modificaciones más destacadas se refieren a la disminución del tipo aplicable a la base especial, conformada por los incrementos de patrimonio generados en un periodo superior al año, del 20 al 18%, cambios vigentes desde el ejercicio 2000. Además, se ampliaron considerablemente los topes máximos de reducción por aportaciones a planes de pensiones¹². Respecto a los ajustes del impuesto al crecimiento de precios, únicamente se actualizó la tarifa en un 2% en el ejercicio 2000, sin que se produjeran modificaciones en la reducción por trabajo ni en el mínimo personal y familiar en todo el periodo 1999-2002.

3.2. Microsimulación para Asturias

El ejercicio de microsimulación estática se realiza a partir de una muestra para Asturias del Panel de Declarantes IRPF 1995 del Instituto de Estudios Fiscales, último disponible para su análisis. Por tanto, se trata de replicar, a los contribuyentes de la muestra, las declaraciones del impuesto con las normativas vigentes en los ejercicios 1999 y 2001. Para ello ha sido necesario realizar una serie de ajustes y supuestos, que se detallan en el Anexo. En síntesis, se actualizan las cifras del Panel por el crecimiento de precios (IPC) en el periodo, se simulan los rendimientos regulares y no se consideran las deducciones autonómicas. El ejercicio de microsimulación tiene carácter estático –al ser realizado mediante una sección cruzada de un ejercicio, 1995– y sin comportamiento en las unidades observadas, es decir, sin crecimiento real de las rentas ni de la población.

La medición de la progresividad del impuesto se efectúa a través del indicador de Kakwani (1977) que refleja el alejamiento de la proporcionalidad. Denotando por X la renta, T el impuesto, L la curva de Lorenz, C la concentración y G el índice de Gini:

$$K = 2 \int_0^1 [L_X(p) - L_T(p)] dp = C_T - G_X \quad (1)$$

Por otro lado, el carácter redistributivo se cuantifica mediante el indicador de Reynolds-Smolensky (1977), que recoge la diferencia de desigualdad antes y después de la aplicación del impuesto. Una interesante propiedad del indicador consiste en su descomposición en tres efectos: progresividad, potencial recaudatorio (t representa el tipo medio efectivo¹³)

(12) En 1999, el tope máximo se situaba en 1.100.000 pts ó el 20% del rendimiento neto del trabajo y actividades económicas. Sin embargo, en 2002 el techo máximo se elevó hasta 1.200.000, aunque los partícipes mayores de 52 años podían deducir cantidades superiores, hasta alcanzar un máximo de 3.800.000 pts. en caso de 65 años o más.

(13) El tipo medio efectivo es el gravamen medio que realmente soporta el contribuyente y se define como el cociente entre el impuesto (cuota líquida) y la renta (base imponible) del sujeto pasivo. Otro concepto diferente es el tipo medio, que relaciona la cuota íntegra (cuota tras aplicar la escala y antes de practicar las deducciones en ella) y la base liquidable sometida a gravamen. Por tanto, el tipo relevante para el contribuyente es el tipo medio efectivo.

y efecto reordenación (D). Este efecto se produce porque la determinación de la factura fiscal no depende sólo de la renta, por lo que otras características pueden provocar cambios en la ordenación de contribuyentes según renta después del pago del tributo (Lambert, 1993).

$$RS = 2 \int_0^1 [L_{X-T}(p) - L_X(p)] dp = G_X - G_{X-T} \quad (2)$$

$$RS = K \left(\frac{t}{1-t} \right) - D \quad (3)$$

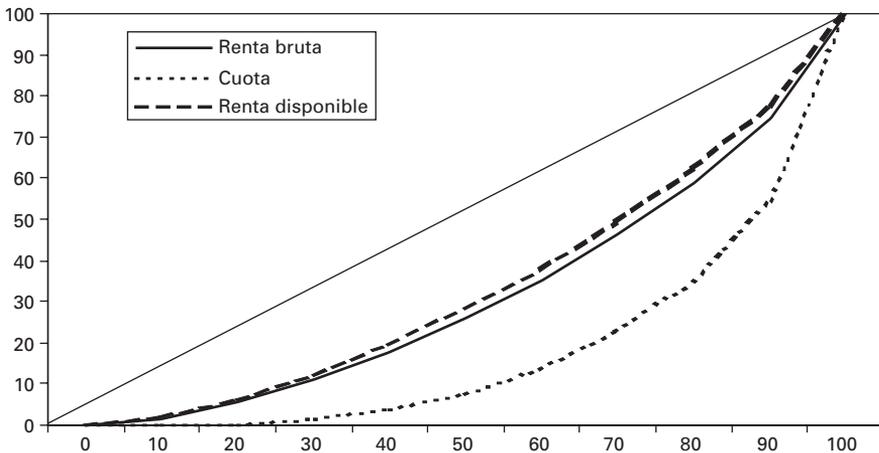
Los resultados más destacados de los ejercicios de microsimulación se sintetizan en el cuadro 3. Como se puede observar en dicho cuadro, la rebaja fiscal introducida con la reforma para el ejercicio 1999 (Instituto de Estudios Fiscales, 2001) no tuvo continuación en los siguientes ejercicios

Cuadro 3
REFORMA IRPF 1998 EN ASTURIAS: 1999 Y 2001

Concepto	1999	2001	Variación %
I. Recaudación			
Renta	2.455.107	2.630.503	7,14
Cuota líquida	272.715	306.414	12,36
Tipo efectivo	11,11	11,65	4,86
Renta disponible	2.182.392	2.324.090	6,49
II. Progresividad y redistribución			
Gini antes	0,35606	0,35606	
Gini después	0,32104	0,32061	-0,13
Progresividad K	0,28707	0,27644	-3,70
Redistribución RS	0,03503	0,03545	1,20
Conc. cuotas C_T	0,64314	0,63250	-1,65
Reordenación D	0,00085	0,00099	16,47
III. Tipos medios efectivos por decilas			
1	0,22	0,34	54,55
2	0,52	0,76	46,15
3	2,37	2,85	20,25
4	4,13	4,86	17,68
5	4,86	5,51	13,37
6	7,47	7,79	4,28
7	8,94	9,44	5,59
8	10,67	11,28	5,72
9	13,51	14,00	3,63
10	20,18	20,82	3,17
Total	11,11	11,65	4,86

debido fundamentalmente a su falta de ajuste a la inflación. Como es sabido, el carácter progresivo del impuesto conlleva una progresividad fría o rémora inflacionaria que se aprecia en el incremento del tipo efectivo del 11,11% en 1999 al 11,65% en 2001 en el caso de Asturias. El desigual efecto sobre los distintos niveles de renta provoca una pérdida del carácter progresivo medido por el indicador de Kakwani, que se reduce un 3,7%. No obstante, el incremento recaudatorio conlleva un aumento final de la capacidad redistributiva, cuantificada a través del índice de Reynolds-Smolensky, del 1,2%. En el análisis por decilas de contribuyentes se aprecia un incremento general del tipo efectivo, si bien las primeras decilas experimentan aumentos porcentuales más significativos que afectan a la primera mitad de la población. La distribución de la renta inicial, del impuesto y de la renta disponible se representa en el gráfico 1.

Gráfico 1
DATOS ACUMULADOS RENTA Y CUOTA IRPF 1999 ASTURIAS



4. LA REFORMA PARCIAL DEL IRPF VIGENTE DESDE 2003

4.1. Legislación común

La reforma parcial del IRPF aprobada en territorio fiscal común a finales de 2002 no ha introducido demasiados cambios en el proceso de liquidación del impuesto. Entre las novedades más destacadas pueden citarse la modificación de la tarifa y de los mínimos personal y familiar, así como la introducción de nuevas reducciones y la deducción por maternidad. Esta deducción, que puede alcanzar un importe máximo de 1.200 euros para mujeres trabajadoras con hijos menores de 3 años, opera en la cuota diferencial y es adicional a la establecida en el mínimo familiar.

Cuadro 4
MODIFICACIONES MÍNIMOS Y DEDUCCIONES IRPF 1999-2003

Concepto	1999	2003	% Var.	% IPC ₉₉₋₀₃
Reducción trabajo	2.253,80-3.005,06	2.400-3.500	6,49-16,47	
Mínimo personal	3.305,57	3.400	2,86	
Mínimo familiar				
- descendientes				
1º	1.202,02	1.400	16,47	14,0
2º	1.202,02	1.500	24,79	
3º	1.803,04	2.200	22,02	
4º y ss.	1.803,04	2.300	27,56	
< 3 años	300,51	1.200	299,32	
- ascendientes	601,01	800	33,11	

Tal y como se refleja en el cuadro 4, el mínimo personal apenas se ha incrementado un 2,86% respecto a la normativa anterior vigente desde 1999, frente al 14% de inflación acumulada en el periodo. En el resto de deducciones, se observan incrementos similares o superiores al de los precios, exceptuando la reducción por trabajo, y de modo especial en el caso de hijos menores de 3 años¹⁴.

Para llevar a cabo la comparación de las normativas, se ha procedido a realizar un ejercicio de simulación de cuotas para contribuyentes representativos de la población. Por un lado, se tomará como única fuente de rendimientos los derivados del trabajo con un abanico que oscila entre 9.000 y 120.000 euros, y se supone que no se ejerce el derecho a deducción por adquisición de vivienda habitual ni por aportaciones a planes de pensiones. Se consideran dos escenarios: un individuo sin cargas familiares y el caso de una familia con un perceptor de renta y dos hijos con derecho a deducción, uno de ellos menor de 3 años. Los resultados se presentan en el cuadro 5. Las primeras columnas, IRPF1998(2003), reflejan las cuotas y tipos medios efectivos que resultarían "simplemente" de adaptar la legislación del IRPF 1998 a precios de 2003. Las siguientes, IRPF2002(2003), recogen la carga fiscal de 2003 con la nueva normativa.

Se puede apreciar que el resultado comparativo presenta importantes diferencias. Así, mientras el contribuyente individual sin cargas familiares no ha sido siquiera compensado por el aumento de los precios en el periodo, las verdaderas rebajas fiscales se aprecian en el caso de cargas familiares y, más exactamente, en el caso de hijos menores de 3 años.

(14) A partir de 2004, la inflación volverá a modificar la carga del impuesto y su distribución por niveles de renta si no se corrige la tarifa y los mínimos personal y familiar.

Cuadro 5
SIMULACIÓN DE CUOTAS IRPF 2003

Renta	IRPF1998 (2003)		IRPF2002 (2003)		Diferencia absoluta		Diferencia relat. %
	Cuota	Tmef	Cuota	Tmef	Cuota	Tmef	
A. Tributación individual							
9.000	361,00	4,01	342,49	3,81	-18,51	-0,21	-5,13
12.000	1.113,00	9,28	1.072,94	8,94	-40,06	-0,33	-3,60
15.000	1.833,00	12,22	1.848,00	12,32	15,00	0,10	0,82
18.000	2.553,00	14,18	2.568,00	14,27	15,00	0,08	0,59
21.000	3.284,00	15,64	3.344,00	15,92	60,00	0,29	1,83
24.000	4.133,00	17,22	4.184,00	17,43	51,00	0,21	1,23
27.000	4.982,00	18,45	5.024,00	18,61	42,00	0,16	0,84
30.000	5.831,00	19,44	5.864,00	19,55	33,00	0,11	0,57
36.000	7.669,00	21,30	7.940,00	22,06	271,00	0,75	3,53
42.000	9.901,00	23,57	10.160,00	24,19	259,00	0,62	2,62
48.000	12.133,00	25,28	12.380,00	25,79	247,00	0,51	2,04
54.000	14.555,00	26,95	14.856,00	27,51	301,00	0,56	2,07
60.000	17.255,00	28,76	17.556,00	29,26	301,00	0,50	1,74
90.000	31.004,00	34,45	31.056,00	34,51	52,00	0,06	0,17
120.000	45.404,00	37,84	44.556,00	37,13	-848,00	-0,71	-1,87
B. Tributación conjunta 2 hijos -1 menor de 3 años-							
9.000	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	
12.000	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	
15.000	326,00	2,17	255,00	1,70	-71,00	-0,47	-21,78
18.000	908,00	5,04	768,00	4,27	-140,00	-0,78	-15,42
21.000	1.628,00	7,75	1.488,00	7,09	-140,00	-0,67	-8,60
24.000	2.348,00	9,78	2.208,00	9,20	-140,00	-0,58	-5,96
27.000	3.068,00	11,36	2.928,00	10,84	-140,00	-0,52	-4,56
30.000	3.893,00	12,98	3.764,00	12,55	-129,00	-0,43	-3,31
36.000	5.590,00	15,53	5.444,00	15,12	-146,00	-0,41	-2,61
42.000	7.352,00	17,50	7.385,00	17,58	33,00	0,08	0,45
48.000	9.584,00	19,97	9.605,00	20,01	21,00	0,04	0,22
54.000	11.816,00	21,88	11.825,00	21,90	9,00	0,02	0,08
60.000	14.172,00	23,62	14.181,00	23,64	9,00	0,01	0,06
90.000	27.715,00	30,79	27.681,00	30,76	-34,00	-0,04	-0,12
120.000	42.115,00	35,10	41.181,00	34,32	-934,00	-0,78	-2,22

En la tributación individual, sólo los niveles de renta más reducidos, 9.000 y 12.000 euros, y el más elevado, 120.000 euros, preferirían la nueva normativa a la anterior actualizada por la inflación.

Bajo el escenario de la tributación familiar con 2 hijos, la reforma beneficia a los contribuyentes cuyas rentas no superan 36.000 euros y a las rentas más elevadas. Aquellos contribuyentes situados en los niveles intermedios hubiesen preferido nuevamente el ajuste por precios de la legislación aprobada en 1998.

4.2. Asturias

A pesar de la capacidad normativa descrita en las secciones anteriores, Asturias no ha incorporado hasta el ejercicio 2003 deducciones autonómicas en el IRPF, medida introducida a través de la Ley de medidas presupuestarias, administrativas y fiscales o Ley de Acompañamiento de los Presupuestos de 2003. En el cuadro 6 se recogen los detalles de las deducciones aprobadas en la región. El cuadro 7 resume las deducciones autonómicas introducidas por el resto de comunidades de régimen fiscal común para 2003.

Cuadro 6
DEDUCCIONES AUTONÓMICAS IRPF ASTURIAS, EJERCICIO 2003

Deducción	Cuantía
Por acogimiento no remunerado de mayores de 65 años [requisito: $BI_{MPF} < 22.000$]	300 euros
Por adquisición o adecuación de vivienda habitual en Asturias para contribuyentes discapacitados (65%)	3% capital (base ded. máx. 12.020)
Por adquisición o adecuación de vivienda habitual para contribuyentes con los que convivan sus cónyuges, ascendientes o descendientes minusválidos	3% capital (base ded. máx. 12.020)
Por inversión en vivienda habitual protegida	100 euros
Por alquiler de vivienda habitual [requisitos: $BI_{MPF} < 22.000$ y alquiler $> 15\% BI_{MPF}$]	5% máx 250 euros
Para desempleados menores de 30 años y desempleadas que se establezcan como trabajadores por cuenta propia o autónomos	150 euros
A favor de los trabajadores autónomos o por cuenta propia [requisito: $BI_{MPF} < 22.000$]	60 euros
Por incentivos a la donación de fincas rústicas a favor del Principado de Asturias	20%

Nota: BI_{MPF} es la base imponible previa a la aplicación del mínimo personal y familiar.

A la luz de ambos cuadros destaca en primer lugar que Asturias, al contrario que la mayoría de regiones, no ha introducido en el impuesto deducciones por nacimiento de hijos ni por hijos menores de 3 años, a pesar de la situación demográfica de la región caracterizada por la reducida tasa de natalidad y el envejecimiento de la población que se presentan de modo más intenso que en el conjunto del país. Así, en el ámbito de las deducciones autonómicas por circunstancias personales y familiares,

Cuadro 7
DEDUCCIONES AUTONÓMICAS IRPF RESTO COMUNIDADES
RÉGIMEN COMÚN 2003

Comunidad	Deducción
Andalucía	<ul style="list-style-type: none"> • Hijos < 3 años: 50 euros • Partos múltiples: 50 euros por hijo • Adquisición vivienda habitual protegida: 30 euros • Adquisición vivienda habitual < 35 años: 2% • Alquiler vivienda habitual < 35 años: 10% máx. 150 euros • Fomento autoempleo hombres < 35 años: 150 euros • Fomento autoempleo mujeres: 300 euros
Aragón	<ul style="list-style-type: none"> • Nacimiento o adopción 3^{er} hijo y ss.: 500 - 600
Baleares	<ul style="list-style-type: none"> • Sujeto pasivo > 65: 36 euros • Minusvalía: 60 euros • Custodia de niños < 3 años: 15% (máx. 200 euros) • Adquisición de libros excepto universidad: 100% • Gastos de conservación y mejora terrenos rústicos: 50% • Adquisición vivienda habitual < 35 años: 5% • Alquiler vivienda habitual < 35 años: 10%
Canarias	<ul style="list-style-type: none"> • Gastos de estudios < 25 años: 300 - 600 euros • Donativos finalidad ecológica: 10% • Donativos patrimonio histórico Canarias: 20% • Bienes interés cultural: 10%
Cantabria	<ul style="list-style-type: none"> • Ayuda a madres trabajadoras con hijos < 3 años: 15% (máx. 180 euros)
Castilla y León	<ul style="list-style-type: none"> • Nacimiento o adopción: 100 - 500 euros • Familia numerosa: 225 - 450 euros • Cuidado hijos < 3 años: 30% (máx. 150 euros en individual y 300 en conjunta) • Recuperación patrimonio histórico-artístico y natural: 15% • Donaciones: 15%
Castilla-La Mancha	<ul style="list-style-type: none"> • Cuidado de niños < 3 años: 100 euros • Cuidado de ascendientes > 70 años: 100 euros • Cuidado ascendientes y descendientes discapacitados: 300 euros • Contribuyente minusválido: 300 euros • Cooperación internacional: 10 - 15%
Cataluña	<ul style="list-style-type: none"> • Nacimiento o adopción: 150 euros (300 euros en conjunta) • Pago intereses préstamos destinados 3^{er} ciclo univers: 100% • Alquiler vivienda habitual ciertos colectivos: 10% • Cantidades donadas a descendientes adquisición primera vivienda habitual: 1%

.../...

Cuadro 7
DEDUCCIONES AUTONÓMICAS IRPF RESTO COMUNIDADES
RÉGIMEN COMÚN 2003 (continuación)

Comunidad	Deducción
Extremadura	<ul style="list-style-type: none"> • Adquisición vivienda habitual < 35 años: 3% capital • Trabajo dependiente: 120 euros • Donaciones bienes patrimonio a Comunidad: 10% • Inversión patrimonio histórico: 5%
Galicia	<ul style="list-style-type: none"> • Nacimiento o adopción: 240 - 300 euros • Familia numerosa: 200 - 380 euros • Cuidado de hijos < 3 años: 180 euros • Alquiler vivienda habitual < 35 años: 10%
Madrid	<ul style="list-style-type: none"> • Nacimiento o adopción de hijos: 600 - 900 euros • Adopción internacional de niños: 600 euros • Acogimiento familiar de menores: 600 - 900 euros • Acogimiento no remunerado de mayores de 65 años y/o discapacitados: 600 euros • Arrendamiento vivienda habitual < 35 años: 20% • Donativos a fundaciones: 10% • Percepción ayudas prisión más un año: 15%
Murcia	<ul style="list-style-type: none"> • Gastos de guardería para niños < 3 años: 15% (máx. 150 euros en individual y 300 en conjunta) • Adquisición o rehabilitación vivienda habitual jóvenes: 3 - 5 % • Donativos protección patrimonio histórico-artístico: 30%
La Rioja	<ul style="list-style-type: none"> • Nacimiento o adopción 2º o ulterior hijo: 150 - 180 euros • Adquisición o rehabilitación vivienda habitual para jóvenes: 3% • Adquisición o rehabilitación segunda vivienda en medio rural: 7% (máx. 450,76 euros)
C. Valenciana	<ul style="list-style-type: none"> • Nacimiento o adopción 2º hijo o posterior: 150 euros • Nacimiento o adopción de niños discapacitados: 200 - 250 euros • Nacimientos o adopción múltiples: 200 euros • Contribuyente discapacitado > 65 años: 160 euros • Familia numerosa: 180 - 400 euros • Labores no remuneradas en el hogar: 120 euros • Adquisición vivienda habitual < 35 años: 3% • Adquisición o rehabilitación viv. habitual ayudas públicas: 90 euros • Alquiler vivienda habitual: 10% • Alquiler vivienda fuera municipio por actividad: 10% • Donaciones con finalidad ecológica: 20% • Donaciones Patrimonio Cultural valenciano: 5 - 10%

Nota. Es necesario tener en cuenta que cada deducción tiene unos requisitos para su aplicación. ■

Asturias se encuentra a gran distancia de comunidades como Madrid, Baleares y la Comunidad Valenciana, que han apostado de forma más intensa por este apoyo fiscal a las familias vía IRPF. Por otro lado, la reincorporación de la deducción por alquiler de vivienda habitual, suprimida por la reforma estatal del impuesto de 1998, y la nueva deducción para los autónomos¹⁵, parecen configurar las deducciones con mayor impacto tanto para los contribuyentes como para las arcas regionales.

5. CONCLUSIONES

La reforma del IRPF aprobada a finales de 1998, vigente en el cuatrienio 1999-2002, supuso inicialmente una rebaja fiscal que se fue atenuando en los años siguientes debido a la falta de ajuste al crecimiento de precios. Así, la reducción por trabajo, los mínimos personal y familiar, y la tarifa, apenas experimentaron variaciones nominales con la consiguiente rémora inflacionaria. Mediante un ejercicio de microsimulación, se observa cómo en Asturias el tipo medio efectivo se elevó desde el 11,11% en 1999 al 11,65% en 2001, con incrementos más significativos en la primera mitad de la distribución. Además, la progresividad también se vio reducida un 3,7%, con lo que la capacidad redistributiva del impuesto creció en un 1,2% por el incremento recaudatorio.

Transcurridos cuatro ejercicios desde su entrada en vigor, se llevó a cabo una reforma parcial del tributo, vigente desde enero de 2003, caracterizada por la actualización de las deducciones y la modificación de la tarifa, que queda reducida a 5 tramos con tipos entre el 15% y el 45%. El ejercicio de simulación de cuotas para contribuyentes tipo desvela que, para la mayoría de contribuyentes individuales sin cargas familiares, una simple corrección por inflación hubiese sido más favorable que la reforma introducida. Las rebajas fiscales así definidas se aprecian verdaderamente en el caso de cargas familiares y, de modo más intenso, con hijos menores de 3 años, aunque tal rebaja no se ha producido para todos los niveles de renta.

Finalmente, el ejercicio de la capacidad normativa de las regiones de régimen común ha sido muy limitado. Por el momento, no han alterado en ningún caso la tarifa autonómica y se han ceñido a introducir deducciones autonómicas. Asturias ha participado en este proceso de forma tardía, en 2003, y destaca la ausencia de una corrección por natalidad existente en la mayoría de las comunidades como medida de apoyo fiscal a la familia.

(15) Según las estadísticas de la Seguridad Social correspondientes a octubre de 2003, los datos de afiliaciones en Asturias alcanzan los 81.449 trabajadores (incluye el régimen especial de trabajadores autónomos -64.249- y los trabajadores por cuenta propia de los regímenes especiales agrario -16.796- y del mar -454-).

Anexo. Supuestos del ejercicio de microsimulación

a) Rentas del trabajo. Es necesario distinguir en la deducción según normativa de 1991 entre el 5% (máximo 250.000) o 15% (máximo 600.000) en caso de minusvalía, y el resto de gastos deducibles, ya que el primer componente ya no es deducible en el nuevo escenario. Además, en caso de minusvalía, se efectuará el incremento de la reducción por trabajo dependiente. En concreto, si en la información contenida en el Panel se observa que el sujeto pasivo se ha deducido el porcentaje del 15%, aplicable cuando haya desplazamiento al lugar de trabajo sin poder hacerlo por sí mismo, se incrementará la reducción un 125%, correspondiente al caso de minusvalía comprendida entre el 33 y 65% con necesidad de ayuda para el desplazamiento o desempeño del trabajo. No ha sido posible incorporar el incremento del 175%.

b) Capital inmobiliario.

b.1) La normativa anterior consideraba los rendimientos derivados de inmuebles urbanos no arrendados, incluyendo vivienda habitual. Como actualmente sólo se considera la imputación de rentas (frente al rendimiento de capital inmobiliario de la legislación anterior) por viviendas distintas a la habitual, se ha optado por no considerar ese rendimiento por otras viviendas ya que no es posible hacer la distinción a partir del Panel.

b.2) En cuanto a los inmuebles arrendados, se ha actualizado la cifra de rendimiento neto sin ningún ajuste adicional, ya que su tratamiento apenas ha sufrido variaciones.

c) Capital mobiliario. Se consideran los rendimientos netos sin la reducción legal, ya que desaparece este mínimo exento de la legislación anterior (29.000 pesetas en 1998).

d) Rendimientos de actividades económicas. Además de la inflatación, se ha considerado en casos de estimación directa la posibilidad de realizar la declaración simplificada. Así, si el importe íntegro del rendimiento (aproximación de la cifra neta de negocios) es inferior a 100 millones de pesetas, se podrá deducir un 5% del rendimiento neto como gastos de difícil justificación.

e) Otros rendimientos regulares: transparencia fiscal e incrementos netos de patrimonio regulares. Se han incluido en el estudio previamente indicados.

f) Situación personal y familiar.

f.1) Mínimo personal: se ha tomado el mínimo de 650.000 si en el Panel se practicaba la deducción de la cuota por sujeto pasivo mayor de 65 años. En cuanto a las ampliaciones para discapacitados, se ha elevado a 850.000 si el sujeto pasivo se aplicaba la deducción del 15% de los rendimientos del trabajo. Nuevamente no se ha utilizado el mínimo de 1.150.000 para minusvalías iguales o superiores al 65%. No se ha empleado aquí la información suministrada por la deducción por discapacidad de la cuota, ya que en el Panel de 1995 se realizaba no sólo por sujeto

pasivo, sino también por ascendiente o descendiente. En caso de tributación conjunta, el mínimo conjunto asciende a 1.100.000, incrementado cuando se den las circunstancias de edad y minusvalía ya descritas.

f.2) Descendientes: se ha realizado según la información proporcionada por la deducción de la cuota de la normativa anterior, si bien no ha sido posible considerar los incrementos en función de la edad (menores de 3 años) a partir de la información disponible.

f.3) Ascendientes: según la deducción de la cuota por ascendientes aplicada en el Panel.

f.4) Ascendientes y descendientes discapacitados: se ha realizado según la deducción por este concepto del Panel si bien, como ya se ha comentado, también se realizaba por sujeto pasivo. Ante la falta de información sobre el grado de discapacidad, se ha tomado la cantidad media entre 300.000 y 600.000, es decir, 450.000 pesetas.

g) Reducciones base imponible. A pesar de que los límites se han incrementado, sólo es posible actualizar las cifras del Panel ya que no existe información sobre posibles excesos que sí tengan cabida en la nueva legislación. En concreto, según la legislación anterior, las aportaciones a planes de pensiones tenían un límite de 800.000 pesetas, mientras que en 1999 el límite ascendía a 1.100.000 o 20% de los rendimientos netos del trabajo y actividades económicas.

h) Deducción por vivienda habitual.

h.1) Alquiler de vivienda habitual: desaparece esta deducción en el nuevo IRPF.

h.2) Aportaciones a cuentas vivienda: el límite anterior de la base de deducción, el 30% de la base liquidable, se sustituye por el absoluto de 1.500.000, manteniendo el porcentaje de deducción en el 15%. Por tanto será necesario considerar el mínimo entre la base anterior aplicada en el Panel o 1.500.000. Otra modificación ha sido rebajar de 5 a 4 años el periodo para la compra de la vivienda, si bien este cambio no ha sido incorporado al análisis.

h.3) Adquisición vivienda habitual. El límite se sitúa en 1.500.000 aplicándose distintos porcentajes en función de la forma de financiación y tiempo transcurrido desde la compra. Así, se aplicarán los porcentajes del 25% para las primeras 750.000 y 15% para las restantes, aplicables cuando se emplea financiación ajena durante los dos primeros años tras la adquisición. La cuantía de los intereses se estimará deduciendo de la partida "gastos de inmuebles urbanos no arrendados" del Panel el otro componente, el IBI, aproximado a partir de la información catastral para cada comunidad tomando el tipo medio de gravamen.

i) Resto de deducciones que se mantienen en la nueva normativa (inversión en actividades económicas, donativos, rentas obtenidas en Ceuta y Melilla, inversiones y gastos en bienes de interés cultural, doble imposición): actualización según IPC.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Badenes, N.; López-Laborda, J.; Onrubia, J. y Ruiz-Huerta, J. (2001): "Simplification and decentralization of the income tax", *Public Finance Review*, vol. 29, n° 1, pp. 49-60.
- Castañer, J. M.; Onrubia, J. y Paredes, R. (1999): "Análisis de los efectos recaudatorios y redistributivos de la reforma del IRPF por Comunidades Autónomas", *Hacienda Pública Española*, n° 150, pp. 79-108.
- Cubel, M. y Lambert, P. J. (2001): "A regional approach to income tax reform", *Public Finance Review*, vol. 30, n° 2, pp. 124-143.
- Delgado, F. J. (2003): "IRPF común y foral tras la reforma de 1998: análisis de las diferencias recaudatorias y redistributivas mediante microsimulación", *Investigaciones Regionales*, n° 2, pp. 103-120.
- Goodspeed, T. J. (1989): "A Re-Examination of the Use of Ability to Pay Taxes by Local Governments", *Journal of Public Economics*, vol. 38, n° 3, pp. 319-342.
- Instituto de Estudios Fiscales (2001): *Evaluación de los efectos de la reforma del IRPF en la Ley 40/1998*, Ministerio de Hacienda, Madrid.
- Kakwani, N. (1977): "Measurement of Tax Progressivity: An International Comparison", *The Economic Journal*, n° 87, pp. 71-80.
- Lambert, P. J. (1993): *The Distribution and Redistribution of Income: A Mathematical Analysis*, University Press, Manchester.
- López-Laborda, J. y Onrubia, J. (2003): "Personal Income Tax Decentralization, Inequality and Social Welfare", XVIII Simposio Análisis Económico, diciembre, Sevilla.
- Oates, W. E. (1972): *Fiscal federalism*, Harcourt Brace Jovanovich, Chicago.
- OCDE (2002): *Revenue Statistics 1965-2001*, París.
- Reynolds, M. y Smolensky, E. (1977): *Public Expenditure, Taxes and the Distribution of Income: The United States 1950, 1961, 1970*, Academic Press, Nueva York.

ABSTRACT

In this work we focus on the last personal income tax reforms in Spain and their effects on the taxpayers from Asturias. After a brief debate over the decentralization of the income tax, the 1998 reform is analysed by a microsimulation exercise. This exercise concentrates on the effects of inflation on tax liability, progressivity and redistributive capacity, so the exercise is performed for two years, 1999 and 2001. Then the 2003 partial reform of the income tax is studied by a simulation of the tax burden for different types of taxpayers. Finally, we analyze the autonomous tax credits approved for the common regions and specially the case of Asturias.

Key words: personal income tax, decentralization, microsimulation, progressivity, redistribution.