

Retenciones a cuenta, número de declarantes y simplicidad en el nuevo IRPF*

Horacio Levy Copello
Magda Mercader Prats
Universitat Autònoma de Barcelona

Resumen

Uno de los objetivos de la reforma del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, llevada a cabo en 1998, era reducir su complejidad. Una de las principales estrategias seguidas pretendía reducir el número de declarantes mediante el ajuste de las retenciones a cuenta a la cuota líquida del impuesto de los contribuyentes con rendimientos del trabajo por cuenta ajena. En este trabajo se estudia hasta qué punto la reforma consigue cumplir sus propósitos, haciendo uso de EspaSim, un modelo de microsimulación de impuestos y subsidios sociales para España. El número de individuos no obligados a declarar se reduce significativamente con la reforma hasta aproximadamente un 40 por 100 del total de contribuyentes. No obstante, la cantidad de declaraciones de renta remitidas a la Agencia Tributaria se reduce mucho menos, puesto que el nuevo sistema de retenciones ajusta correctamente la cuota líquida de sólo el 37 por 100 de los contribuyentes no obligados a declarar. Además, el nuevo sistema aumenta hasta 7,6 mil millones de euros las sobrerretenciones. Se constata que ni los cambios normativos más recientes (Ley 46/2002) ni una reducción del número de tramos de la escala de gravamen a un tipo único (dejando el resto de parámetros inalterados) consiguen una reducción significativa del número de declarantes ni de la brecha retención-cuota líquida.

Palabras clave: reforma fiscal, declaración tributaria, retención a cuenta, IRPF, España.

Clasificación JEL: H24, K34.

Abstract

One of the aims of the Personal Income Tax reform introduced in 1998 was precisely to reduce the former's complexity. One of the main strategies implemented was designed to reduce the number of taxpayers filing returns by adjusting the direct deductions on taxable amount for persons obtaining remuneration for salaried employment. This work uses EspaSim, a micro-simulation model for taxes and social subsidies in Spain, to study the degree to which the reform achieved its purpose. The reform significantly reduced the number of individuals who are not obliged to file tax returns, to approximately 40 per 100 of the total number of taxpayers. Nevertheless, the number of tax returns submitted to the Tax Authority fell by considerably less than this figure, since the new system of deductions correctly adjusts the taxable amount for just 37 per 100 of taxpayers who are not obliged to file returns. Furthermore, the new system increases the amount of excess withholdings to 7,6 bn euros. It is noted that neither the most recent legal amendments (Law 46/2002) nor a reduction in the number of income bands in the tax scale at a single-rate (leaving the rest of parameters unaltered) achieve a significant reduction in the number of taxpayers filing returns or serve to close the withholdings-taxable amount gap.

Keywords: tax reform, tax return, withholding on account, personal income tax, Spain.

JEL Classification: H24, K34.

* Se agradece el apoyo financiero del programa público BEC2000-0415, de la Direcció General de Recerca (Nº 2001SGR-160), y PFE2001-0010 así como de la Fundació Jaume Bofill. Los autores quisieran agradecer también a María Luisa Delgado sus valiosos comentarios y a Eurostat el acceso a los microdatos procedentes del PHOGUE (European Community Household Panel - ECHP/37/00 [13/99]). Las opiniones expresadas en este trabajo, al igual que cualquier error que pudiera contener, son responsabilidad exclusiva de los autores.

1. Introducción

El Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF) español tiene una amplia reputación de ser un impuesto muy complicado. Los aspectos en los que se suele incidir al describir la complejidad de la legislación en materia del IRPF son su excesiva extensión (lleno de detalles y excepciones), la existencia de un esquema de doble imposición (individual y conjunta) y el uso de un vocabulario complicado y vago, incomprensible para la mayoría de contribuyentes. Cerca del 80 por 100 de los contribuyentes españoles admiten que necesitan ayuda para rellenar su declaración de impuestos (Área de Sociología Tributaria, 2001). Esta falta de comprensión de la legislación por parte del contribuyente medio es una de las explicaciones para la pérdida de aprobación social del IRPF español. La percepción general es la de que los ricos, que se pueden permitir la obtención de buenos consejos profesionales, son quienes más se benefician de esta complejidad. El público en general no considera que se trate de un impuesto justo y progresivo. Según Alvira Martín y García López (1998), la mitad de la población contribuyente española prefiere el IVA (un impuesto considerado ampliamente como regresivo en España) antes que el IRPF.

Reducir la complejidad fue, por tanto, uno de los principales objetivos de la reforma fiscal española llevada a cabo a finales de 1998. Sin embargo, la estrategia principal para simplificar el sistema consistió en rebajar el número de declaraciones presentadas a la Agencia Estatal de Administración Tributaria (AEAT). Esto no implicó, estrictamente, la reducción del número de contribuyentes, ya que bajo la nueva legislación, un porcentaje no despreciable de contribuyentes cumple con sus obligaciones fiscales mediante el pago de retenciones.

Este trabajo tiene un doble objetivo. En primer lugar, pretende ofrecer una valoración del alcance en que la reforma de 1998 ha cumplido con su objetivo de simplificar el sistema en el sentido de reducir el número de declarantes a través del ajuste de las retenciones a la deuda tributaria y reducir los costes de cumplimiento. En segundo lugar, se estudia hasta qué punto los cambios normativos más recientes permiten avanzar en el doble objetivo de reducir el número de declaraciones y minimizar la brecha entre el pago de retenciones y la deuda tributaria. Se analiza, también, el efecto sobre la simplicidad de pasar a una escala de gravamen de tipo único, dejando el resto de parámetros del IRPF inalterados.

Para llevar a cabo este análisis se simula la reforma del IRPF a través del modelo español de microsimulación de impuestos y subsidios sociales, EspaSim. Este modelo permite calcular las retenciones y las deudas tributarias antes y después de la reforma, partiendo de una muestra de individuos y familias representativa de la población en España.

El trabajo se estructura en seis secciones. Tras la introducción, se ofrece una breve descripción de la función impositiva implícita en el IRPF español, antes y después de la reforma de 1998, incluyendo el sistema de retenciones. En la tercera sección se presenta el modelo de microsimulación EspaSim y los microdatos empleados en las simulaciones. En la cuarta sección se describen y analizan los efectos de la reforma del IRPF sobre la simplicidad, mirando el número de declaraciones enviadas a la AEAT y la brecha entre las retenciones y la deuda tributaria así como los costes de cumplimiento. La sección 5 toma como base el sistema de 1998 y estudia algunos escenarios fiscales alternativos incluyendo la reforma del tributo aprobada recientemente. Finalmente, se concluye en la sección sexta.

2. Descripción del IRPF en España

2.1. Función impositiva efectiva implícita en el IRPF español

Supóngase que T_i es la función impositiva del individuo i bajo el esquema de tributación individual. En el IRPF español, los individuos que forman parte de una unidad familiar¹ pueden optar por contribuir mediante la modalidad conjunta, en la que los ingresos de todos los miembros de la familia tributan conjuntamente. Supóngase que $T_{f(i)}^c$ es la deuda tributaria de la unidad familiar $f(i)$, donde c representa la modalidad de declaración conjunta. Suponiendo que los miembros de la unidad familiar minimizan la deuda tributaria familiar, la función impositiva individual, T_i^* , puede representarse del siguiente modo:

$$T_i^* = \begin{cases} T_i^c \forall i \in f(i) \text{ y } \sum_{i \in f(i)} T_i \geq T_{f(i)}^c \\ T_i \text{ en caso contrario} \end{cases} \quad [1]$$

siendo T_i^c la deuda tributaria (individualizada) bajo la modalidad de declaración conjunta y T_i^* la deuda tributaria o cuota líquida final.

El Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas se recauda de forma periódica a lo largo del año, mediante el sistema de retenciones o pagos a cuenta del impuesto. Si bien el impuesto sobre la renta se aplica a la renta anual total, las retenciones se deducen de forma separada para cada fuente de ingresos. Por lo general, el importe de la retención será diferente del de la deuda tributaria o cuota líquida final, T_i^* .

En España, a cada tipo de renta se le aplica un tipo de retención diferente. A la renta procedente del trabajo por cuenta propia, las rentas del capital y los alquileres se practican retenciones a un tipo impositivo fijo, mientras que las retenciones aplicadas a las rentas del trabajo (salarios y prestaciones sociales) siguen un esquema progresivo. Al final del ejercicio fiscal, los contribuyentes obligados a declarar deben presentar una declaración. Si las retenciones ya practicadas son mayores que la deuda tributaria, el sujeto pasivo percibe una devolución. Si son menores, el sujeto pasivo tiene que abonar la diferencia a la AEAT.

Bajo el actual IRPF, sólo están obligados a presentar la declaración del IRPF los contribuyentes con rentas superiores a unos determinados umbrales. Por debajo de estos umbrales, el individuo no tiene la obligación de presentar declaración. Los contribuyentes exentos pueden optar por presentar la declaración y abonar el importe exacto del impuesto o aceptar las retenciones ya practicadas como su deuda tributaria definitiva. Suponiendo que el sujeto pasivo minimice el importe a abonar en concepto de impuesto, la función impositiva efectiva, τ_i , puede representarse de la forma siguiente:

$$\tau_i = \begin{cases} \min[W_i, T_i^*] \text{ si el individuo no está obligado a declarar} \\ T_i^* \text{ en caso contrario} \end{cases} \quad [2]$$

siendo W_i la función individual de retenciones.

¹ La unidad familiar consta de los cónyuges (excluidas las parejas de hecho) y sus hijos menores de 18 años, o, en el caso de unidades familiares monoparentales, de un padre o madre y sus hijos menores de 18 años (Ley 40/1998, art. 68).

2.2. La función impositiva efectiva sobre las rentas del trabajo antes y después de la reforma de 1998

Antes de la reforma de 1998, el umbral a partir del cual el individuo estaba obligado a declarar era inferior al nivel de renta a partir del que se le aplicaba algún tipo de retención. Mientras que estaba obligado a declarar a partir de la obtención de 7.200 euros anuales², el pago por retenciones aplicado a las rentas del trabajo (salarios y prestaciones sociales) se iniciaba con la obtención de rentas superiores a los 7.500 euros anuales (con umbrales que variaban en función del nivel de ingresos y el número de hijos del contribuyente). Así, bajo la legislación anterior, toda persona física a la que se aplicaban retenciones estaba obligada a declarar. En caso de no estar obligada a declarar, no tenía deberes fiscales. La función impositiva efectiva para las rentas de trabajo antes de la reforma era de la forma siguiente:

$$\tau_i^e = \begin{cases} T_i^{e,*} & \text{si el individuo está obligado a declarar} \\ 0 & \text{en caso contrario} \end{cases} \quad [3]$$

siendo e la renta del trabajo.

La situación se modificó significativamente después de la reforma. El límite de renta del trabajo a partir del que es obligatoria la declaración se triplicó (hasta situarse en los 21.000 euros). El umbral a partir del que se aplican retenciones también se reformó³, pero su límite inferior no se elevó. En consecuencia, el hecho de que el individuo realice la declaración ya no garantiza que no contribuya a través del sistema de retenciones. Bajo el nuevo IRPF, la función fiscal efectiva para las rentas del trabajo es como se expresa en la ecuación [2].

Con el fin de evitar la disparidad entre el importe de la deuda tributaria y las retenciones practicadas, se modificó sustancialmente la función de retenciones a cuenta aplicada a las rentas del trabajo. Antes de la reforma, las retenciones sobre el rendimiento del trabajo se calculaban mediante una tabla de tipos impositivos medios que dependían del nivel de ingresos y el número de hijos. Tras la reforma, el cálculo es similar al de la modalidad de declaración individual (sin tener en cuenta las deducciones de cuota)⁴. Por consiguiente, para obtener el tipo de retención, es preciso calcular la base impositiva, deducir las reducciones fiscales y aplicar el tipo impositivo.

Por otro lado, se ha producido un cambio en el período temporal de base para la aplicación de las retenciones. Antes de la reforma, las retenciones se practicaban de forma periódica sobre la renta del período (que era normalmente de un mes). El tipo de retención se basaba en la previsión de renta anual del contribuyente. Si se modificaba la renta anual prevista o el número de hijos, el tipo de retención se recalculaba y el nuevo tipo se aplicaba a períodos posteriores. Las posibles diferencias entre lo retenido y la deuda tributaria final no

² Estaban obligadas a declarar las personas físicas con rentas procedentes del autoempleo o de patrimonio y con ingresos del capital superiores a los 1.500 euros. En 1998, el salario medio en España se situaba en torno a los 15.878 euros, según la *Encuesta de Salarios*.

³ El límite depende ahora también del estado civil y de la renta del cónyuge (Real Decreto 2717/1998).

⁴ Sin embargo, hay algunas leves diferencias que pueden afectar a algunos contribuyentes, como se indica en la sección 4.

tenían ningún efecto sobre el pago efectivo, ya que todos los contribuyentes tenían la obligación de presentar declaración. Sin embargo, con la reforma para alcanzar el objetivo de equiparar las retenciones y la cuota líquida, las nuevas retenciones se recaudan de forma acumulativa. Ello significa que el sistema procura asegurar que en cada momento del ejercicio fiscal se haya abonado la deuda tributaria adecuada para todo el ejercicio. A diferencia del sistema de retenciones anterior, si la previsión de ingresos anuales o las características personales del contribuyente varían, el nuevo sistema corrige la diferencia entre lo recaudado y lo que debió recaudarse hasta aquel momento. Así, el nuevo sistema incrementa de forma significativa los costes de cumplimiento fiscal del empresario, no sólo porque le obliga a tener un conocimiento mucho más detallado del impuesto sino, sobre todo, porque exige un mayor control de la renta acumulada y de la renta anual esperada del trabajador. En un país como España, donde en 1999 el 33 por 100 de los empleados estaban sujetos a contratos temporales, y un 52 por 100 de los contratos firmados tenían una duración inferior a los seis meses, la dificultad de prever los salarios anuales de los empleados puede ser considerable⁵. En la sección cuarta se analizará el efecto de estos cambios de la legislación sobre los costes de cumplimiento de los contribuyentes.

En síntesis, las ecuaciones [1] y [2] permiten entrever dos de los elementos que contribuyen decisivamente a la complejidad del IRPF español: la presencia de un esquema de tributación conjunta y la existencia de una condición de obligación a declarar ligada al sistema de retenciones. La complejidad que conlleva el segundo de estos elementos se hace manifiesta con la reforma de 1998 puesto que comporta una ruptura del vínculo declaración-contribución existente en la anterior legislación⁶.

3. Cuestiones metodológicas: modelo y datos

El análisis empírico se basa en EspaSim, un modelo integrado de microsimulación de impuestos y subsidios sociales para España⁷ que facilita el cálculo del impacto de reformas en los impuestos y en las prestaciones sociales sobre la renta disponible de una muestra representativa de personas y familias en España. El IRPF es uno de los principales elementos de política fiscal de EspaSim. El modelo simula el IRPF de forma detallada e incluye tanto los parámetros del IRPF antes de 1998 como los nuevos parámetros del sistema actual, incluidos los relacionados con el nuevo sistema de retenciones. Los usuarios pueden desplazarse por una serie de menús y submenús que les permite alterar la base impo-

⁵ Al analizar el sistema británico de retenciones (que es similar al sistema español después de la reforma), HUDSON y GODWIN (2000) llegaron a la misma conclusión. Según ellos, 'la meta de retener el importe exacto debido en el ejercicio financiero... hace que el sistema británico sea más complejo para que operen los empresarios y, por lo tanto, incrementa sus costes de cumplimiento fiscal'. Sin embargo, Hudson y Godwin también defienden la tesis de que este sistema simplifica la tarea para la mayoría de los contribuyentes. Al hallar economías de escala en tales actividades, afirman que el traspaso de los costes de las personas físicas a las personas jurídicas minimiza los costes globales de cumplimiento fiscal.

⁶ El Dictamen del CES 3/98 apunta el debilitamiento del principio de simplicidad que comporta la nueva normativa.

⁷ Se pueden encontrar más detalles sobre el modelo y los microdatos utilizados en LEVY, MERCADER y PLANAS (2001). EspaSim es un programa de libre acceso disponible en red en <http://selene.uab.es/ESPASIM/index.html>.

nible, las deducciones de base y cuota, la unidad contribuyente y las retenciones. La simulación con EspaSim no sólo permite conocer el número de declaraciones presentadas, la cantidad total retenida y la recaudación por IRPF, sino que también permite analizar la diferencia entre retenciones y deuda tributaria para todos los contribuyentes. En comparación con las fuentes oficiales (*Panel de Declarantes del IRPF*), EspaSim es un potente instrumento para llevar a cabo los objetivos de este trabajo, puesto que incluye tanto a aquellas personas que presentan declaración, como a aquéllas que no presentan declaración pero que pagan el impuesto a través del sistema de retenciones.

El modelo se basa en el supuesto de que no existan diferencias entre cómo funciona el sistema en la teoría y en la práctica, y que, si así se lo permite la legislación, las personas optan por pagar la menor cantidad posible en impuestos. Un motivo importante para esperar que se produzca un desvío de este supuesto es la existencia de la evasión fiscal. Asimismo, un segundo motivo por el que puede esperarse un desvío, que resulta particularmente importante en el contexto de este trabajo, es que los hogares con bajos niveles de renta que no tienen la obligación de presentar declaración, pueden optar por no solicitar el reintegro del importe que les correspondería si declararan. La omisión de estas diferencias entre las reglas del sistema en la teoría y en la práctica hace que el análisis que se presenta tenga más que ver con el impacto 'potencial' que el 'real' de la reforma fiscal. Por otra parte, las retenciones se modelan teniendo en cuenta los ingresos anuales 'reales'. Por consiguiente, las variaciones en las retenciones inducidas por variaciones en ingresos a lo largo del ejercicio no se consideran en el modelo. Ello implica que EspaSim subestima los costes del nuevo sistema de retenciones, en particular aquéllos asociados a variaciones en renta a lo largo del ejercicio.

Además, EspaSim es un modelo de microsimulación *estática*⁸. Esto significa que los cálculos se realizan sin tomar en consideración las reacciones en el comportamiento de los agentes suscitadas por el cambio de política fiscal. Por lo tanto, los resultados deben interpretarse como el efecto a corto plazo, antes de que los agentes hayan tenido tiempo de ajustar sus comportamientos al cambio en la política fiscal.

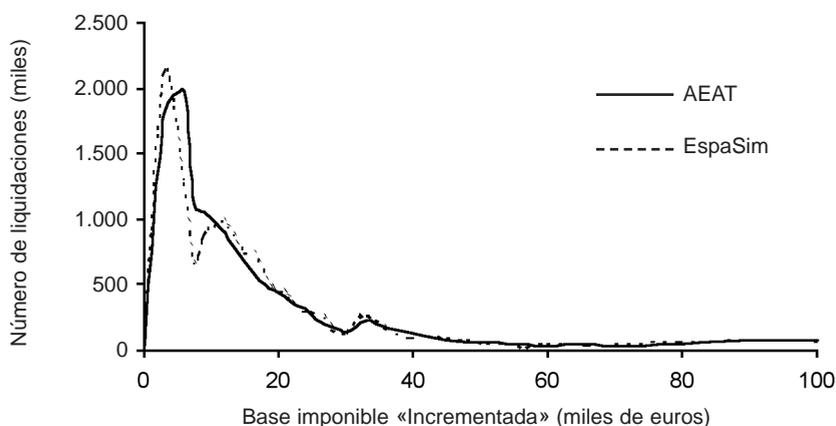
Los datos que se utilizan en este trabajo provienen de la tercera ola del Panel de Hogares de la Unión Europea (*European Community Household Panel o ECHP*). Esta base de datos es representativa de la población española en su conjunto y contiene información detallada sobre ingresos, vivienda y otras características demográficas, sociales y económicas de las personas y los hogares que comprenden la muestra, que consta de 6.119 hogares y 18.991 personas, incluidos tanto adultos como niños. Los datos son capaces de captar la complejidad de las características personales y familiares y las diversas fuentes de ingresos, así como la mayoría de las deducciones fiscales. No obstante, algunos elementos del impuesto sobre la renta español, como son las aportaciones a planes de pensiones privados e ingresos irregulares, no se simulan en EspaSim, debido a la falta de datos. Además, ha sido preciso realizar un importante trabajo con los microdatos antes de poder proceder a la simulación. Uno de los problemas es que algunas de las variables que se necesitan no están disponibles. Por ejemplo, la definición de renta en la encuesta es después de deducir las retenciones y cotizaciones sociales, por lo que se han imputado los rendimientos brutos del trabajo y las rentas del capi-

⁸ EspaSim sigue los patrones de modelos como TAXMOD (véase ATKINSON y SUTHERLAND, 1988) y, más recientemente, POLIMOD (REDMOND, SUTHERLAND y WILSON, 1998) y, en Francia, SYSIFF (BOURGUIGNON, CHIAPPORI y SASTRE-DESCALS, 1988).

tal mobiliario de acuerdo con la legislación correspondiente⁹. Los datos de renta para 1995 (la tercera ola) se actualizaron a niveles de 1999 usando 14 índices de actualización diferentes, contruidos a partir de información de cuentas nacionales y de la legislación sobre prestaciones sociales. Debe tenerse presente que EspaSim no considera las especificidades de la legislación en los sistemas de régimen foral del País Vasco y Navarra.

En lo que a la calidad de los datos de la renta se refiere, el PHOGUE es capaz de captar el 100 por 100 de los rendimientos del trabajo (sueldos, salarios, pensiones y prestaciones sociales) declarados en fuentes fiscales en 1999, alrededor del 90 por 100 de la renta del autoempleo, pero menos del 40 al por 100 de las rentas del capital¹⁰. Los microdatos utilizados reflejan bastante bien la distribución de contribuyentes por niveles de renta. En la Figura 1 se compara el número de «liquidaciones» (declaraciones, comunicaciones y solicitudes con derecho a devolución) publicado por la AEAT (2002) y las cifras simuladas por EspaSim por categorías de base imponible «Incrementada» para 1999. La figura cubre los contribuyentes con base imponible por debajo de los 100.000 euros anuales (el 99,44 por 100 de todos los contribuyentes). Obsérvese que los datos en EspaSim son especialmente precisos a la hora de representar la zona baja y media de la distribución de rentas. La Figura 2 muestra que EspaSim calcula de forma satisfactoria la distribución de la «cuota resultante»¹¹ para liquidaciones con renta anual por debajo de los 100.000 euros, mientras

FIGURA 1
NÚMERO DE LIQUIDACIONES POR INTERVALOS DE BASE IMPONIBLE
«INCREMENTADA»



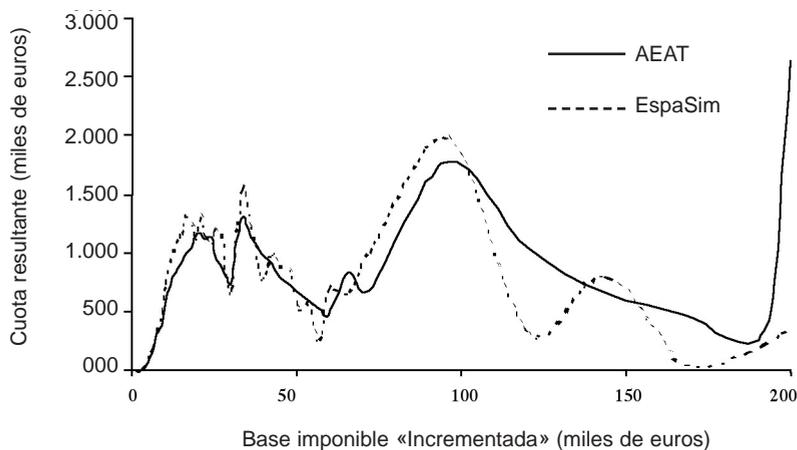
FUENTE: Ministerio de Hacienda (2000) y EspaSim/ECHP.

⁹ En el caso de las rentas del trabajo, esta conversión no es una cuestión trivial, y por este motivo se desarrolló un algoritmo de punto fijo teniendo en cuenta la legislación sobre retenciones y cotizaciones a la seguridad social.

¹⁰ Véase ANDRÉS y MERCADER (2001).

¹¹ La *Memoria* de la Administración Tributaria 2000 define la «cuota resultante» como «una partida recogida en los modelos de declaración y se obtiene de incrementar la cuota líquida total en la cuantía que supongan las pérdidas de determinadas deducciones de ejercicios anteriores y de minorarla en el importe de las deducciones por doble imposición y de las compensaciones fiscales por adquisición y arrendamiento de la vivienda habitual».

FIGURA 2
CUOTA RESULTANTE AGREGADA POR INTERVALOS DE BASE
IMPONIBLE «INCREMENTADA»



FUENTE: Ministerio de Hacienda (2000) y EspaSim/ECHP.

que, tal como cabría esperar, las simulaciones son bastante deficientes en cuanto al cálculo de unidades fiscales en la cola alta de la distribución.

4. Valoración de la reforma

En esta sección se analiza hasta qué punto la reforma de 1998 consiguió simplificar el sistema. Más particularmente, se considera su efecto sobre el número de declaraciones presentadas a la AEAT y sobre la brecha existente entre el pago por retenciones y la deuda tributaria.

La Tabla 1 presenta el número de declarantes bajo los escenarios fiscales de 1998 y 1999. IRPF99 es el escenario de impuestos y prestaciones sociales correspondiente al año 1999, una vez realizada la reforma de 1998, mientras que IRPF98 comprende los elementos del sistema de impuestos y prestaciones existentes en 1998. Según las estimaciones que se presentan, la reforma reduce el número total de contribuyentes (definido como personas con deuda tributaria efectiva estrictamente positiva, $\tau_i > 0$) en unos 1,3 millones de personas (de 12,4 millones a 11,1 millones). La causa principal de ello es la disminución de la presión fiscal que, según EspaSim, se reduce en términos nominales en un 6,1 por 100¹².

¹² Este resultado es similar al presentado por la *Memoria* de la Administración Tributaria 2000. Según dicha publicación, la «cuota resultante de autoliquidación» pasó de 32,8 mil millones de euros, en 1998, a 30,2 mil millones en 1999 (una reducción del 8 por 100). Los resultados obtenidos en este trabajo comparan la recaudación de los IRPF de 1998 y 1999 a pesetas corrientes. Otros estudios anteriores que pronosticaron una reducción de la carga fiscal inducida por la reforma de entre el 15 y el 20 por 100 eran ejercicios de estática comparativa sobre la misma base de datos.

TABLA 1
NÚMERO DE CONTRIBUYENTES, OBLIGADOS O NO OBLIGADOS
A DECLARAR, BAJO LOS ESCENARIOS FISCALES DE IRPF98 Y IRPF99

	Individuos con $(\tau_i) > 0$ †		Individuos con $(W_i$ o T_i^*) > 0 ††	
	(En miles)		(En miles)	
	IRPF98	IRPF99	IRPF98	IRPF99
Total población	12.399	11.112	14.926	15.267
Obligados a declarar	11.501 (149)	6.805 (124)	12.513 (152)	8.789 (136)
No obligados a declarar	897	4.308	2.412	6.478
$(W_i - T_i^*) = 0$		1.584 (64)		1.584 (64)
$(W_i - T_i^*) > 0$	98 (16)	1.850 (69)	1.612 (65)	2.879 (85)
$(W_i - T_i^*) < 0$	800 (46,309)	874 (48)	800 (46,309)	2.015 (72)

- NOTAS:
- Errores estándar entre paréntesis.
 - τ_i : deuda tributaria efectiva (véase la ecuación [2])
 - W_i : retenciones aplicadas (véase la ecuación [2])
 - T_i^* : deuda tributaria (véase la ecuación [1])
 - † Contribuyentes (individuos con una deuda tributaria efectiva mayor que cero)
 - †† Individuos con una carga tributaria mayor que cero.

FUENTE: EspaSim/ECHP.

Más de 4,3 millones de contribuyentes quedan exentos de presentar declaración tras la reforma, lo que representa el 39 por 100 de los contribuyentes, frente al 7,2 por 100 que estaban exentos bajo el anterior sistema. Sin embargo, debido a los desajustes entre retenciones y cuota líquida, cerca de 1,8 millones de contribuyentes pagan un importe excesivo en concepto de retenciones. Así, presumiblemente, ellos también presentarán declaración (bajo el sistema anterior, apenas 0,1 millones de contribuyentes eran objeto de estas «sobre-retenciones»). Sólo 2,45 millones de contribuyentes no obligados a declarar toman el pago por retenciones como su deuda tributaria definitiva. Sin embargo, obsérvese que sólo para 1,58 millones de contribuyentes (alrededor del 36 por 100 del total de contribuyentes no obligados a declarar) el sistema de retenciones ajusta correctamente su cuota líquida. Los 874 mil contribuyentes restantes pagan, bajo el nuevo sistema de retenciones, menos impuestos de los que deberían si declararan.

Estas cifras ofrecen una visión bastante positiva de la reforma, puesto que no tienen en cuenta a aquellos contribuyentes que no tienen deberes fiscales pero a los que se les aplica algún tipo de retención. Las dos últimas columnas de la Tabla 1 complementan este panorama al contar individuos que tienen deuda tributaria o retenciones estrictamente positivas

($T_i^* > 0$ o $W_i > 0$). Obsérvese que, tras la reforma, el número de contribuyentes más el número de personas sin deberes fiscales pero con retenciones aumenta en alrededor de 341.000. Casi 2 millones de personas deben presentar declaración a pesar de no tener que pagar impuestos. Otro millón de sujetos pasivos exentos de declarar están pagando retenciones innecesariamente, ya que su deuda tributaria final es también cero. Finalmente, hay más de 1,1 millones de personas que deberían estar pagando el impuesto pero que no contribuyen en absoluto, puesto que están exentos de presentar declaración y tienen retención cero. Según estas cifras, el número total de declaraciones presentadas a la AEAT ascendería a 8,79 millones (aquéllos obligados a presentar declaración) más 2,88 millones (aquéllos exentos de presentar declaración, pero con exceso de retención), lo cual supone una reducción neta en el número de declaraciones de tan sólo 2,5 millones con respecto al sistema anterior. De hecho, del número total de personas no obligadas a declarar pero que pagan retención o impuesto sobre la renta, sólo el 24 por 100 paga la cantidad correcta de impuestos. Además, el número de personas no obligadas a declarar a quienes se les practican retenciones por debajo de la cuota líquida correcta aumenta con la reforma en 1,2 millones (pasando de 0,8 millones a 2 millones).

4.1. Población no obligada a declarar

¿Por qué hay tantas personas no obligadas a declarar a las que se les retienen sumas diferentes a lo que debería ser su deuda tributaria? En la Tabla 2 se identifican y cuantifican algunas posibles fuentes de divergencia entre la función de retenciones y el IRPF99. Las principales fuentes de «sobreretención» (es decir, retención superior a cuota líquida) son la existencia de una modalidad de tributación conjunta y el trato diferenciado que reciben 'otras rentas' (es decir, rentas por autoempleo, capital y propiedad) en la función de retenciones. El 54 por 100 de las personas que pagan retenciones en exceso se acogen a la modalidad de tributación conjunta. El exceso acumulado de las retenciones para este colectivo corresponde al 92,8 por 100 de la brecha global. No es de extrañar, pues, que las diferencias entre la función fiscal bajo la modalidad de tributación conjunta y la función de retención expliquen una parte de esta brecha. La Figura 3 muestra, de forma detallada, las discrepancias entre la función de retenciones y la función impositiva, bajo las modalidades individual y conjunta, para una unidad fiscal 'tipo'¹³. Después de la reforma, la función de retención es similar a la deuda tributaria bajo el esquema individual, por lo que, si el contribuyente opta por dicha modalidad, la retención se ajustaría casi perfectamente a su deuda tributaria. Pero si el contribuyente elige la modalidad conjunta, la retención resulta ser mayor que la deuda tributaria y dicha brecha aumenta conforme va incrementándose la renta, dado el carácter progresivo de la escala de gravamen.

Un número importante de personas a las que se les practican retenciones en exceso dispone de 'otros ingresos' (1,97 millones); sin embargo, el exceso total de retenciones para este colectivo representa el 35 por 100 del importe total. El tratamiento diferente recibido por estas otras fuentes de ingresos en las funciones fiscal y de retención es el responsable de esta diferencia.

¹³ Véase la nota de la Figura 3.

TABLA 2
POSIBLES CAUSAS DE LA BRECHA ENTRE RETENCIONES
APLICADAS Y CUOTA LÍQUIDA, IRPF DE 1999

	Individuos no obligados a declarar con $(W_i \text{ o } T_i^*) > 0 \dagger$		Todos los individuos con $(W_i \text{ o } T_i^*) > 0$	
	Número (en miles)	Importe brecha (€ 1.000)	Número (en miles)	Importe brecha (€ 1.000)
«Sobrerretención»	2.879 (85)	968.459 (46,717)	9.528 (140)	7.697.803 (169,248)
Tributación conjunta	1.571 (64)	899.170 (46,519)	5.377 (113)	5.756.433 (158,449)
Paga hipoteca	0 (0)	0 (0)	2.702 (83)	3.321.176 (131,898)
Ascendiente dependiente a cargo	603 (40)	115.640 (14,766)	1.310 (59)	719.562 (52,658)
Padre/madre solo	47 (11)	22.043 (6,426)	132 (19)	114.806 (22,274)
Posee «Otros ingresos»	1.970 (72)	337.591 (26,892)	6.768 (124)	4.863.479 (142,306)
«Infrarretención»	2.015 (72)	-303.066 (18,833)	3.674 (95)	-1.062.572 (98,019)
Más de 2 hijos	56 (12)	-11.435 (3,828)	136 (19)	-72.067 (23,376)
Pensionista o desempleado	1.195 (56)	-201.309 (12,308)	2.040 (73)	-471.683 (61,509)
Exento de pagar retenciones	1.061 (53)	-183.106 (16,478)	1.262 (58)	-233.128 (18,580)
«Otros ingresos»	643 (42)	-55.719 (6,066)	1.614 (65)	-668.089 (96,183)

NOTAS: – Errores estándar entre paréntesis.

– τ_i : deuda tributaria efectiva (véase la ecuación [2])

– W_i : retenciones aplicadas (véase la ecuación [2])

– T_i^* : cuota líquida (véase la ecuación [1])

– «Sobrerretención» : Cantidad retenida que excede a la cuota líquida correspondiente.

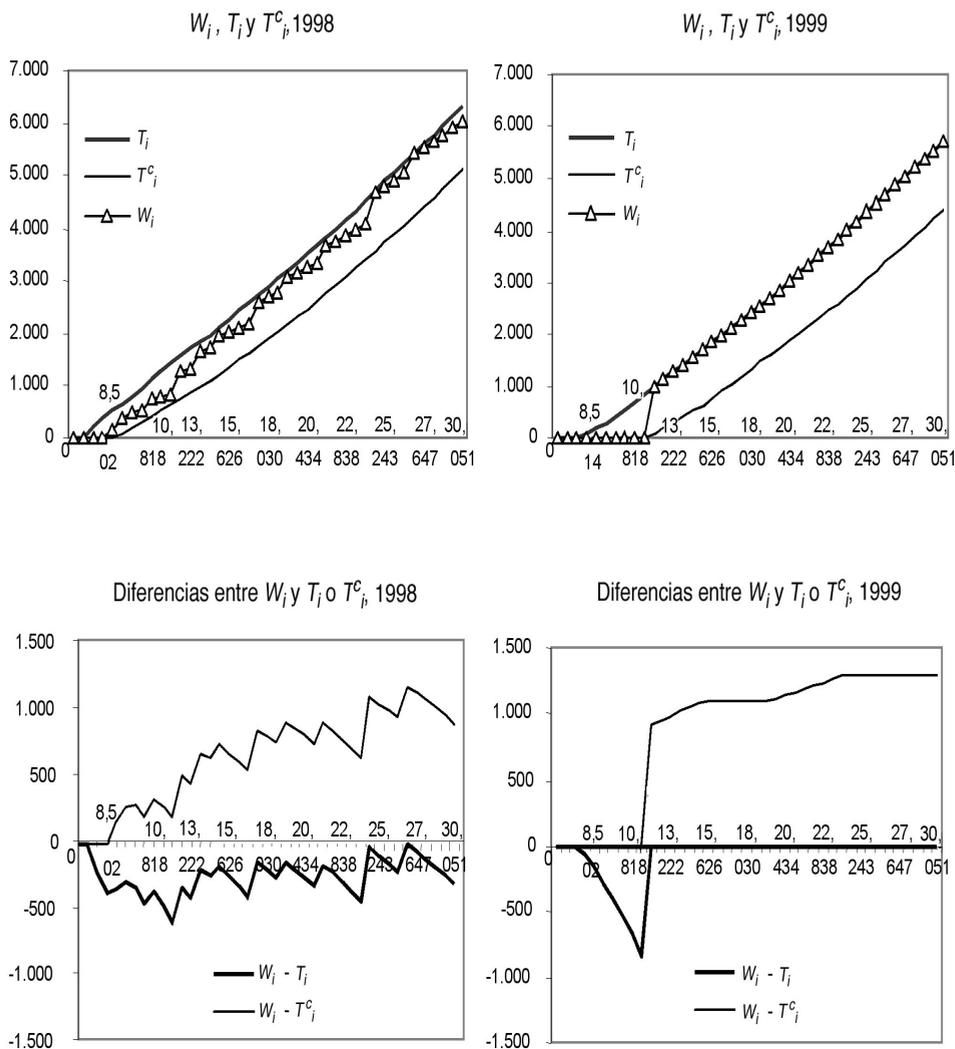
– «Infrarretención» : Cantidad retenida inferior a la cuota líquida correspondiente.

– «Otras rentas» : Rentas que no están incluidas bajo los Rendimientos por Trabajo por Cuenta Ajena (ingresos del trabajo por cuenta propia, rentas del capital y la propiedad).

– Los grupos que se presentan no son excluyentes; así algunos contribuyentes pueden estar contados en dos o más grupos.

FUENTE: EspaSim/ECHP.

FIGURA 3
RETENCIONES Y CUOTA LÍQUIDA BAJO LOS ESQUEMAS
DE TRIBUTACIÓN INDIVIDUAL Y CONJUNTA PARA UN CONTRIBUYENTE
TIPO, ESCENARIOS IRPF98 Y IRPF99 (En euros)



NOTA: Los cálculos utilizan un individuo tipo que sólo tiene renta procedente del empleo. Integra una unidad familiar con cónyuge sin renta y dos hijos con edades inferiores a los 18 años y sin ningún tipo de renta.

FUENTE: EspaSim

Menos importantes son los desajustes causados por la inexistencia de la deducción de base por ascendiente o de la imposibilidad de deducción del mínimo vital integral para los hogares monoparentales en la función de retención.

Entre aquellos sujetos pasivos a los que se les practican retenciones por debajo de lo que correspondería (es decir, cuyas retenciones son inferiores al importe de la cuota líquida), las principales razones de la brecha residen en las bonificaciones suplementarias para pensionistas y beneficiarios del subsidio de desempleo existentes en la función de retención (ausentes en la función impositiva), así como las diferencias entre los umbrales a partir de los que se aplican las retenciones y el impuesto, sobre todo entre aquellos contribuyentes que sólo poseen rendimientos del trabajo por cuenta ajena. Del total de la población sometida a la «infrarretención», el 59,3 por 100 está conformado por pensionistas o beneficiarios del subsidio de desempleo. Además, del total de la población que retiene de menos, poco más del 52 por 100 no está sujeto a retenciones, un colectivo compuesto por personas de baja renta que deberían pagar impuesto sobre la renta en caso de tener que presentar declaración. La cifra total de las «infrarretenciones» es de 303 millones de euros. Al no tener que presentar declaración, la AEAT renuncia a estos recursos, que representan el 1 por 100 de la recaudación del impuesto sobre la renta. De forma alternativa, se podría decir que la AEAT renuncia al 1 por 100 de la recaudación total para reducir el número total de declaraciones en 1,6 millones. Además, las diferencias en el tratamiento fiscal recibido a través del sistema de retenciones con respecto al que les correspondería según la función impositiva generan nuevas inequidades horizontales dentro del sistema.

En resumen, a pesar de que el nuevo IRPF de 1998 aumenta el número de personas no obligadas a declarar (hay 3,4 millones de contribuyentes no obligados a declarar), el número de declaraciones presentadas a la AEAT sólo disminuye en 2,5 millones, ya que es considerable el número de contribuyentes a los que se les practican retenciones en exceso. Además, el nuevo IRPF no ha eliminado por completo los costes de cumplimiento fiscal de las personas no obligadas a presentar declaración pero a las que se les aplican retenciones, que ascienden a 6,5 millones de personas después de la reforma. Si bien no tienen la obligación de declarar, necesitan calcular su cuota líquida para asegurarse de que no han pagado unas retenciones excesivas. Las personas no obligadas que posean rentas del capital no pueden predecir cuál es el modo más conveniente de pagar impuestos sin calcular su cuota líquida correspondiente. Los pensionistas, beneficiarios del subsidio de desempleo y personas solteras sin ingresos pero con renta y sin gastos deducibles (como hipotecas o donaciones) son quienes con más probabilidad no derivarán ventaja alguna de presentar una declaración. Las parejas casadas con una desigualdad considerable de ingresos entre los cónyuges son quienes se acogerán con más probabilidad a la modalidad de tributación conjunta y, por consiguiente, los que bajo el nuevo sistema soportan un importe excesivo en concepto de retenciones.

Una parte de los costes de cumplimiento al que debían hacer frente los contribuyentes de renta baja ha sido traspasada con la reforma a la AEAT. Como resultado de la mayor cantidad de información recabada a través del sistema de retenciones, la AEAT ahora ofrece la devolución rápida para los contribuyentes no obligados a declarar que pueden solicitarla por teléfono con ayuda de un empleado de la AEAT¹⁴.

¹⁴ Según el Área de Sociología Tributaria (2001), el número de contribuyentes que solicitan la ayuda de la AEAT ha aumentado con la reforma (pasando de 12,4 millones a 18,7 millones). Por otro lado, se ha reducido tanto el tiempo medio como el coste monetario directo para el contribuyente de la presentación de la declaración.

4.2. Población total

Complementando esta información, la misma Tabla 2 cuantifica la brecha de sobrerretenciones e infrarretenciones para el conjunto de contribuyentes, obligados y no obligados a declarar. Una vez más, la modalidad de tributación conjunta y el trato diferente de las rentas por autoempleo, capital mobiliario e inmobiliario son las principales causas de sobrerretención, aunque las deducciones de cuota por hipotecas y la reducción fiscal por padres dependientes también representan un papel importante. En relación con el sistema antiguo, las sobrerretenciones han aumentado considerablemente en el caso de aquellos contribuyentes con ‘otros ingresos’ o que contribuyen bajo la modalidad de tributación conjunta. Con respecto a la infrarretención, el trato diferente de los ‘otros ingresos’, las bonificaciones para pensionistas y beneficiarios del subsidio de desempleo bajo la función de retención, y las diferencias entre los umbrales de retención e imposición aparecen, también, como causas principales de las diferencias entre todos los sujetos pasivos.

Si bajo el sistema vigente en 1998 el pago por retenciones superaba a la recaudación impositiva en un 10,1 por 100, después de la reforma este porcentaje es de casi el 20 por 100 (Véase Tabla 3). Cabe recordar que el Gobierno español no paga intereses en las devoluciones, por lo que la sobrerretención se puede considerar como un préstamo obligatorio que el Gobierno obtiene de los contribuyentes libre de costes financieros. Algunos contribuyentes pueden interpretar la sobrerretención como una forma de comprometerse a un ahorro forzado. Según el Área de Sociología Tributaria (2001), el 36,7 por 100 de los contribuyentes a los que se les practicaron retenciones en exceso lo interpretaban así. No obstante, el 52,6 por 100 considera que no debiera haber sobrerretenciones o que el Gobierno debiera abonar intereses por este concepto. No es de sorprender que los contribuyentes, en su conjunto, expresen opiniones muy negativas a la hora de valorar el nuevo sistema de retenciones.

TABLA 3
RETENCIONES, CUOTA LÍQUIDA Y RECAUDACIÓN BAJO
LOS ESCENARIOS FISCALES DE IRPF98 Y IRPF99
(En miles de euros corrientes)

	IRPF98	IRPF99
Total retenciones $\sum W_i$	34.784.677 (960,185)	36.257.411 (987,751)
Total cuota líquida $\sum T_i^*$	31.274.810 (975,976)	29.622.181 (957,823)
Total recaudación $\sum \tau_i$	31.274.810 (975,976)	29.353.416 (957,882)

NOTAS: – Errores estándar entre paréntesis.
– τ_i : deuda tributaria efectiva (véase la ecuación [2])
– W_i : retenciones aplicadas (véase la ecuación [2])
– T_i^* : cuota líquida (véase la ecuación [1])

FUENTE: EspaSim/ECHP.

5. Escenarios alternativos de reforma

En esta sección se analiza el impacto sobre la simplicidad de los cambios más recientes en la normativa del IRPF, incluyendo la reforma parcial del IRPF de 2002. Más concretamente, se estudia el efecto que el nuevo escenario fiscal tendría sobre el número de declaraciones presentadas a la AEAT y sobre la brecha retenciones-deuda tributaria. También se analiza el efecto que tendría el pasar de una escala de gravamen de 5 tramos a una escala de tipo único, manteniendo el resto del sistema (unidad contribuyente, bonificaciones, etcétera) inalterado.

5.1. Principales cambios en la normativa desde la Ley 40/1998

Desde la Ley 40/1998 de reforma del IRPF, se han producido una serie de cambios normativos que han afectado tanto al cálculo del IRPF como al sistema de retenciones. Algunos de los cambios han permitido la eliminación de algunas de las diferencias existentes entre el sistema de retenciones y la función impositiva. En esta dirección, desde el año 2000 se permite que los hogares monoparentales puedan reducir el valor integral del mínimo familiar en el cálculo de las retenciones. Igualmente, el sistema de retenciones incluye la deducción por ascendiente en el mínimo vital, que no podía aplicarse hasta entonces. También se producen otros cambios en la legislación de las retenciones, como la reducción del tipo de retención sobre los ingresos procedentes del alquiler de inmuebles o la modificación en la condición de obligación a declarar¹⁵.

La aprobación de la Ley 46/2002 de reforma parcial del IRPF representa la primera modificación significativa del impuesto sobre la renta desde su reforma en 1998 (Ley 40/1998). La Tabla 4 sintetiza los principales cambios introducidos con esta ley. La modificación de la escala de gravamen es uno de los principales elementos de la reforma parcial. Con el nuevo sistema, el número de tramos se reduce de 6 a 5, el tipo de imposición mínimo se reduce del 18 al 15 por 100 y el máximo del 48 al 45 por 100. Otra de las novedades importantes de la reforma parcial es que crea la deducción por maternidad para las mujeres con hijos menores de 3 años que trabajan por cuenta propia o ajena y que están dadas de alta en la Seguridad Social o Mutualidad. El importe máximo de esta deducción es de 1.200 euros anuales por cada hijo, sin embargo, dicho importe no puede superar las cotizaciones y cuotas satisfechas a la Seguridad Social. La gran novedad de esta deducción es que se trata de la primera deducción de cuota *reintegrable* del impuesto español. Una parte importante de las medidas de la reforma parcial se encamina a incrementar el importe de las deducciones y demás valores monetarios del impuesto, muchos de los cuales habían permanecido inalterados desde su introducción. Se trata de un incremento bastante desigual según el elemento. Mientras que todas las deducciones familiares aumentan más de un 15 por 100, las deducciones referidas al mínimo personal no alcanzan el 3 por 100, con la única excepción del mínimo personal para mayores de 65 años, que se incrementa en un 7,5 por 100. La reducción máxima en concepto de rendimientos del trabajo por cuenta ajena aumenta un 16,5 por 100, sin embargo, el límite máximo de rentas para tener dere-

¹⁵ Véase Real Decreto 1088/2000 y Ley 14/2000.

TABLA 4
PRINCIPALES CAMBIOS NORMATIVOS LEY 46/2002
SIMULADOS EN ESPASIM

Concepto	Ley 40/1998	Ley 46/2002
Mínimo personal		
Importe general	3.306	3.400
Por declaración conjunta (familia monoparental)	5.409	5.550
Por declaración conjunta (pareja con o sin hijos)	6.612	6.800
Incremento para mayores de 65 años	601	800
Incremento para mayores de 75 años	-	1.000
Mínimo familiar		
Por primer hijo	1.202	1.400
Por segundo hijo	1.202	1.500
Por tercer hijo	1.803	2.200
Por cuarto y siguientes hijos	1.803	2.300
Incremento por hijo menor de 3 años	300	1.200
Incremento por hijo entre 3 y 16 años	150	-
Por ascendiente mayor de 65 años	601	800
Por ascendiente mayor de 75 años	-	1.000
Deducción por rendimientos del trabajo		
Deducción máxima	3.005	3.500
Deducción mínima	2.254	2.400
Límite máximo de rentas del trabajo para recibir deducción máxima	8.113	8.200
Límite mínimo de rentas del trabajo para recibir deducción mínima	12.020	13.000
Límite máximo de rentas distintas a las del trabajo para recibir deducción máxima	6.010	6.500
Escala de gravamen		
Primer tramo (tramo / tipo impositivo)	0 - 3.678 / 18	0 - 4.000 / 15
Segundo tramo (tramo / tipo impositivo)	3.678 - 12.874 / 24	4.000 - 13.800 / 24
Tercer tramo (tramo / tipo impositivo)	12.874 - 25.174 / 28,3	13.800 - 25.800 / 28
Cuarto tramo (tramo / tipo impositivo)	25.174 - 40.460 / 37,2	25.800 - 45.000 / 35

TABLA 4 (Cont.)
PRINCIPALES CAMBIOS NORMATIVOS LEY 46/2002
SIMULADOS EN ESPASIM

Concepto	Ley 40/1998	Ley 46/2002
Quinto tramo (tramo / tipo impositivo)	40.460 - 67.434/ 45	45.000 - ∞ / 45
Sexto tramo (tramo / tipo impositivo)	67.434 - ∞ / 48	—
Deducciones de cuota		
Por inversión en vivienda (base máxima / porcentaje)	1.500 / 15%	1.500 / 15%
Por maternidad	—	1.200

FUENTE: EspaSim/ECHP

cho a tal reducción se incrementa en poco más del 1 por 100. Aparte de las modificaciones en los importes monetarios, la reforma 2003 también comporta la duplicación del valor de la reducción por rendimientos del trabajo para los trabajadores activos mayores de 65 años (reducción por prolongación de la actividad laboral) y para los desempleados que acepten un puesto de trabajo que exija el traslado de su residencia habitual a un nuevo municipio (reducción por movilidad geográfica). El nuevo IRPF también incluye una reducción del 50 por 100 de los rendimientos netos del capital inmobiliario para los arrendadores de viviendas, mientras que, en cambio, no modifica ni actualiza los importes de la deducción por inversión en vivienda habitual.

5.2. Impacto sobre la simplicidad de escenarios fiscales alternativos

Se pretende, a continuación, valorar el impacto de tres escenarios fiscales alternativos sobre el número de declarantes y el ajuste retenciones-cuota líquida. El primer escenario, identificado como AJUSTE, analiza el efecto que tienen los ajustes normativos recientes sobre el sistema de retenciones. Más concretamente, a) permite la deducción del mínimo familiar integral para las familias monoparentales en el cálculo de las retenciones sobre los rendimientos del trabajo (Real Decreto 1088/2000), b) incluye la deducción por ascendiente dependiente en el cálculo del mínimo familiar de las retenciones sobre los rendimientos del trabajo (Real Decreto 1088/2000) y c) integra la condición de no obligación a declarar a los individuos con ingresos inferiores a 100.000 pesetas anuales (Ley 14/2000). El segundo escenario, llamado «IRPF 2003» incluye los parámetros de la reforma parcial para el año 2003 (Ley 46/2002) deflactados por el IPC a euros de 1999. Finalmente, el tercer escenario introduce al IRPF 2003 una escala de gravamen de tipo único. Este último escenario («Escala tipo único») pretende evaluar hasta qué punto la mera reducción de la tarifa a un solo tipo conseguiría simplificar el sistema. Según EspaSim, el tipo único de imposición que permitiría la misma recaudación que el sistema del 2003 es del 24,9 por 100.

TABLA 5
EFFECTOS DE ESCENARIOS FISCALES ALTERNATIVOS SOBRE EL
NÚMERO DE DECLARANTES Y AJUSTE RETENCIONES-CUOTA LÍQUIDA
ÍNTEGRA, POBLACIÓN NO OBLIGADA A DECLARAR

	Número declarantes (en miles)	Población no obligada a declarar (en miles)	Población no obligada a declarar			
			$(W_i - T_i^*) > 0$		$(W_i - T_i^*) < 0$	
			Número (miles)	Importe (€ miles)	Número (miles)	Importe (€ miles)
IRPF 1999	8.789 (136)	6.478 (122)	2.879 (85)	968.459 (46,717)	2.015 (72)	-303.066 (18,833)
IRPF 1999 con ajustes ¹	8.036 (132)	7.232 (127)	2.640 (82)	915.968 (45,963)	2.081 (73)	-307.093 (18,901)
IRPF 2003 ²	7.891 (131)	7.377 (128)	2.642 (82)	882.772 (44,291)	2.187 (75)	-303.155 (18,895)
Escala tipo único ³	7.891 (131)	7.377 (128)	2.588 (81)	955.711 (47,607)	2.283 (77)	-431.543 (23,549)

NOTAS: – Errores estándar entre paréntesis.

– W_i : retenciones aplicadas (véase la ecuación [2])

– T_i^* : cuota líquida (véase la ecuación [1])

¹ IRPF 99 con ajustes: a) Mínimo familiar integral para las familias monoparentales en el cálculo de las retenciones sobre los rendimientos del trabajo. b) Deducción por ascendiente dependiente en el cálculo del mínimo familiar de las retenciones sobre los rendimientos del trabajo. c) No obligación de declarar para los individuos con ingresos inferiores a 100.000 pesetas anuales.

² El sistema «IRPF 2003» incluye los parámetros de la reforma parcial para el año 2003 deflactados por el IPC a euros de 1999.

³ El sistema «Escala tipo único» es equivalente al «IRPF 2003», excepto en la escala de gravamen que tiene un tipo de imposición único del 24,9 por 100.

FUENTE: EspaSim/ECHP.

Las Tablas 5 y 6 recogen los efectos de estos escenarios fiscales sobre el número de declarantes y el ajuste retenciones-cuota íntegra para las poblaciones no obligada a declarar y total, respectivamente. Nótese que los ajustes realizados en el sistema de retenciones consiguen reducir el número de declarantes en 753 mil (un 9,4 por 100). Entre los individuos no obligados a declarar, la población que retiene en exceso se reduce en 239 mil (un 8,3 por 100) y el agregado de «sobrerretención» para este colectivo de contribuyentes en un 5,4 por 100. El IRPF 2003 comporta una reducción adicional de 145 mil declarantes pero no consigue mejorar el ajuste retenciones-cuota líquida. Finalmente, la introducción de una escala de gravamen de tipo único tampoco mejora de forma significativa estas magnitudes: tanto el número de declarantes como el ajuste retención-cuota líquida se mantienen muy similares a los correspondientes al IRPF 2003.

En síntesis, las reformas llevadas a cabo desde 1998 han avanzado poco en los aspectos de simplicidad del IRPF aquí analizados. Ello no es sorprendente puesto que los cambios normativos introducidos inciden escasamente en los factores identificados en este trabajo como

TABLA 6
EFFECTOS DE ESCENARIOS FISCALES ALTERNATIVOS SOBRE
RECAUDACIÓN Y AJUSTE RETENCIONES-CUOTA ÍNTEGRA,
POBLACIÓN TOTAL

	Recaudación (€ miles)	Declarantes y no declarantes			
		$(W_i - T_i^*) > 0$		$(W_i - T_i^*) < 0$	
		Número (miles)	Importe (€ miles)	Número (miles)	Importe (€ miles)
IRPF 1999	29.353.416 (957,882)	9.528 (140)	7.697.803 (169,248)	3.674 (95)	-1.062.572 (98,019)
IRPF 1999 con ajustes ¹	29.346.313 (957,882)	9.191 (139)	7.591.795 (168,631)	3.809 (97)	-1.079.817 (98,168)
IRPF 2003 ²	29.553.161 (953,382)	9.164 (138)	7.320.522 (164,159)	3.939 (98)	-1.106.303 (98,761)
Escala tipo único ³	29.396.108 (709,697)	9.149 (138)	6.951.492 (152,796)	4.042 (100)	-838.541 (35,793)

NOTAS: – Errores estándar entre paréntesis.

– W_i : retenciones aplicadas (véase la ecuación [2])

– T_i^* : cuota líquida (véase la ecuación [1])

¹ IRPF 99 con ajustes: a) Mínimo familiar integral para las familias monoparentales en el cálculo de las retenciones sobre los rendimientos del trabajo. b) Deducción por ascendiente dependiente en el cálculo del mínimo familiar de las retenciones sobre los rendimientos del trabajo. c) No obligación de declarar para los individuos con ingresos inferiores a 100.000 pesetas anuales.

² El sistema «IRPF 2003» incluye los parámetros de la reforma parcial para el año 2003 deflactados por el IPC a euros de 1999.

³ El sistema «Escala tipo único» es equivalente al «IRPF 2003», excepto en la escala de gravamen que tiene un tipo de imposición único del 24,9 por 100.

FUENTE: EspaSim/ECHP.

causantes de las divergencias entre retenciones y cuota líquida. En Levy y Mercader (2002) se exploran algunas direcciones de reforma que permitirían, a recaudación constante, reducir el número de declaraciones y mejorar el ajuste entre retenciones y cuota líquida.

6. Conclusiones

La estrategia seguida en España para simplificar el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas se ha basado esencialmente en reducir el número de declaraciones mediante el ajuste de las retenciones a la función impositiva. En este trabajo se han identificado algunas desventajas importantes derivadas de esta práctica.

Los resultados presentados revelan que, a pesar de que con la reforma de 1998 alrededor de un 39 por 100 de la población contribuyente no está obligada a declarar, el número de declaraciones sólo se reduce en 2,5 millones. Ello se debe a que la nueva función de retención sólo es capaz de ajustar la cuota líquida del 24 por 100 de aquellos contribuyentes no

obligados a declarar a los que se les practican retenciones. Otro 44 por 100 (2,9 millones de contribuyentes no obligados a declarar) pagan retenciones en exceso, mientras que el 31 por 100 restante aprovecha el nuevo sistema de retenciones, que les permite reducir su deuda tributaria efectiva. De hecho, el nuevo sistema establece una dualidad entre el sistema de retenciones y la función impositiva que acaba manteniendo parte de los costes de cumplimiento fiscal para la mayoría de las personas que no tienen la obligación de declarar pero a quienes se les practican retenciones. Si bien no están obligadas a declarar, necesitan calcular la deuda tributaria para asegurarse de que no estén pagando retenciones en exceso. Las diferencias entre las retenciones y la función impositiva también generan nuevos problemas de inequidad horizontal en el sistema. Además, el análisis sugiere que los costes de cumplimiento fiscal de las empresas se han incrementado notablemente con la reforma. La función de retención es más compleja que antes y las retenciones se recalculan mensualmente en un intento de asegurar que, al final del ejercicio, las retenciones se equiparen con la cuota líquida.

En este trabajo se ha explorado el impacto de las reformas más recientes de este tributo sobre el número de declarantes y el ajuste retención-cuota líquida. Se muestra que estos cambios normativos no permiten reducir de forma significativa la complejidad del tributo. Tampoco la implantación de un tipo único en la escala de gravamen (dejando el resto del impuesto inalterado) permitiría reducciones significativas ni en el número de declarantes ni en la brecha retenciones-cuota líquida.

En definitiva, el ajuste de las retenciones sobre el rendimiento del trabajo a la cuota líquida no parece ser la mejor estrategia para simplificar un sistema 'complejo'.

Referencias bibliográficas

- [1] ALVIRA MARTÍN, F., y GARCÍA LÓPEZ, J. (1998): «Sociedad e Impuesto sobre la renta», *Cuadernos de Información Económica*, nº 135, pp. 27-37.
- [2] ANDRÉS DELGADO, L. y MERCADER PRATS, M. (2001): «Sobre la fiabilidad de los datos de renta en el Panel de Hogares de la Unión Europea (PHOGUE, 1994)», *Revista Estadística Española*, nº 148, Vol. 43, julio-diciembre, Instituto Nacional de Estadística, Madrid.
- [3] AREA DE SOCIOLOGÍA TRIBUTARIA (2001): «El impacto de la reforma del IRPF en la presión fiscal indirecta. Los costes de cumplimiento en el IRPF 1998 y 1999», *Documento 25/01*. Instituto de Estudios Fiscales. Madrid.
- [4] ATKINSON, A. B. y SUTHERLAND, H. (1988): «TAXMOD», en ATKINSON, A. B., y SUTHERLAND, H. (eds.), *Tax Benefit Models*, STICERD, Occasional Paper 10, London School of Economics.
- [5] BOURGUIGNON, F., CHIAPPORI, P. A., y SASTRE-DESCALS, J. (1988): «SYSIFF: A Micro-simulation Program of the French Tax-benefit System», en ATKINSON, A. B., y SUTHERLAND, H. (eds.), *Tax Benefit Models*, STICERD, Occasional Paper 10, London School of Economics.
- [6] DUCLOS, J. Y., ARAAR, A. y FORTIN, C. (2001): *DAD: A Software for Distributive Analysis/Analyse Distributive*, MIMAP programme, International Development Research Centre, Government of Canada and CRÉFA, Université Laval.
- [7] HUDSON, J., y GODWIN, M. (2000): «The Compliance Costs of Collecting Direct Tax in the UK: An Analysis of PAYE and National Insurance», *Journal of Public Economics*, vol. 77, pp. 29-44.

- [8] INSTITUTO NACIONAL DE EMPLEO (2001): *Datos Estadísticos*, disponibles en: http://www.inem.es/cifras/p_estadist2.html
- [9] KAY, J. A., y KING, M. A. (1990): *The British Tax System*, 5.ª edición, Oxford University Press, Nueva York.
- [10] LEVY, H., MERCADER PRATS, M., y PLANAS, M. (2001): «Una introducción a ESPASIM[®]: Un modelo de micro-simulación para evaluar reformas del sistema de impuestos y subsidios sociales en España», *Desigualdad, redistribución y bienestar: una aproximación a partir de la microsimulación de reformas fiscales*. LABEAGA, J. M.^a, y MERCADER, M. (Coordinadores), Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, pp. 39-58.
- [11] LEVY, H., y MERCADER-PRATS, M. (2002): «Simplifying the Personal Income Tax System: Lessons from the 1998 Spanish Reform», *Fiscal Studies*, vol. 23, nº 3, pp. 419-443.
- [12] MINISTERIO DE HACIENDA (2000): *Memoria de la Administración Tributaria 1999*, disponible en: <http://www.minhac.es/INSPGRAL/MT99/index.htm>
- [13] MINISTERIO DE TRABAJO Y ASUNTOS SOCIALES (2000): *Anuario de Estadísticas Laborales 1999*, Subdirección General de Publicaciones, Madrid.
- [14] REDMOND, G., SUTHERLAND, H., y WILSON, M. (1998): *The Arithmetic of Tax and Social Security Reform. A User's Guide to Microsimulation Methods and Analysis*, Cambridge University Press, Cambridge.

Legislación y Dictámenes:

- [1] Consejo Económico y Social, 1998, «Dictamen por propia iniciativa sobre el proyecto de Real Decreto por el que se regulan los pagos a cuenta en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y se modifica el reglamento del Impuesto sobre Sociedades en materia de retenciones e ingresos a cuenta», Aprobado en el Pleno del Consejo Económico y Social celebrado el 16 de diciembre de 1998.
- [2] Ley 40/1998, de 9 de diciembre. «Del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y otras Normas Tributarias», *Boletín Oficial del Estado*, nº 295, 10 diciembre 1998.
- [3] Real Decreto 2717/1998, 18 de diciembre, «Por el que se regulan los pagos a cuenta en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y en el Impuesto sobre la Renta de No Residentes y se modifica el Reglamento del Impuesto sobre Sociedades en materia de retenciones e ingresos a cuenta», *Boletín Oficial del Estado*, nº 302, 19 diciembre 1998.
- [4] Real Decreto 1088/2000, 9 de junio, «Por el que se modifican el Reglamento del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y el Reglamento del Impuesto sobre Sociedades en materia de retenciones sobre arrendamientos o subarrendamientos de inmuebles», *Boletín Oficial del Estado*, nº 139, 10 de junio del 2000.
- [5] Ley 14/2000, de 29 de diciembre, «De Medidas fiscales, administrativas y del orden social», *Boletín Oficial del Estado*, nº 313, 30 de diciembre de 2000.
- [6] Ley 46/2002, de 18 de diciembre, «De reforma parcial del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y por la que se modifican las Leyes de los Impuestos sobre Sociedades y sobre la Renta de no Residentes», *Boletín Oficial del Estado*, nº 303, 19 de diciembre de 2002.

