



GRADO EN ECONOMÍA
2017/2018

TRABAJO DE FIN DE GRADO

“LÍNEAS DE REFORMA FISCAL”
“TAX REFORM LINES”

AUTORA: LIDIA TEJEDOR PUENTE
DIRECTORAS: NATIVIDAD FERNÁNDEZ GÓMEZ Y
ANA CARRERA PONCELA

29 de junio de 2018

ÍNDICE

RESUMEN	3
ABSTRACT	4
1. INTRODUCCIÓN	5
2. EL IMPUESTO SOBRE LA RENTA DE LAS PERSONAS FÍSICAS	8
2.1. LA RENTA COMO MEDIDA DE CAPACIDAD DE PAGO DEL IMPUESTO Y DETERMINACIÓN DE LA RENTA FISCAL	8
2.2. PROGRESIVIDAD DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA	9
2.3. ELECCIÓN DE LA UNIDAD CONTRIBUYENTE	10
2.4. NATURALEZA DEL IMPUESTO	11
2.5. LAS GANANCIAS DE CAPITAL Y LA INFLACIÓN	12
3. COMPARACIÓN INTERNACIONAL	13
3.1. ANÁLISIS DE LA PRESIÓN FISCAL Y DEL IRPF COMO PORCENTAJE DEL PIB DE LOS PAÍSES COMPARADOS	13
3.2. ESTRUCTURA DEL IRPF EN LOS PAÍSES DE LA UE-15	17
3.3. RELACIÓN ENTRE LOS INDICADORES PRESIÓN FISCAL, IRPF COMO PORCENTAJE DEL PIB E IRPF COMO PORCENTAJE DE LA RECAUDACIÓN IMPOSITIVA	19
4. MEDIDA EN QUE EL IRPF ESPAÑOL SE ADAPTA A LA TEORÍA	22
4.1. EL IRPF EN ESPAÑA	22
4.2. EL IRPF HASTA 2006 Y LA REFORMA DEL IRPF DE 2006	23
4.3. LA ÚLTIMA REFORMA DEL IRPF EN 2015	25
5. CONCLUSIONES	29
6. BIBLIOGRAFÍA	30

RESUMEN

En este trabajo se realiza un análisis de la teoría en la que se basa el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, su importancia dentro de la recaudación tributaria del sistema fiscal español en comparación con el resto de impuestos y tributos, y los principios de eficiencia, equidad y sencillez en los que se basa este sistema. Para comenzar definiremos una serie de conceptos, dentro del IRPF, para su mejor comprensión, como son el concepto de renta fiscal, lo que significa la progresividad en estos impuestos, los diferentes tipos de impuesto sobre la renta según su naturaleza, el porqué de elegir al individuo o la familia como unidad contribuyente, el problema de la inflación, etc.

Posteriormente, se lleva a cabo una comparación internacional con los países que conforman la UE-15, analizando indicadores como son la presión fiscal, el IRPF como porcentaje del PIB, para después centrarnos en la estructura del impuesto en los diferentes países. Podemos observar como existen divergencias en la composición del impuesto entre países, respecto a la elección de la unidad contribuyente, la naturaleza del impuesto, el número de tramos y los tipos, la descentralización, etc., pero todos los países se asientan en la teoría general de alguna forma u otra.

Por último, analizaremos el impuesto sobre la renta en España en el año 2006, puesto que en ese año se lleva a cabo una reforma del mismo, detallaremos en líneas generales en qué consiste la citada reforma, es decir, en qué aspectos del impuesto se centra y, además, haremos también un análisis para compararla con la última reforma en vigor en España de 2015, para poder ver tendencias comunes y resultados. Comprobamos que todas las reformas se centran en la simplificación, reducción de los tipos impositivos y el número de tramos y ampliación de las bases mínimas exentas, centrándose más en el principio de eficiencia del sistema que en la equidad.

Palabras clave: eficiencia, equidad, sencillez, renta fiscal, unidad contribuyente, presión fiscal, descentralización.

ABSTRACT

In this assignment, an analysis has been carried out on the model of personal income tax and the part it plays in the Spanish tax revenue system compared to other taxes as well as the principles of efficiency, equity and simplicity this system is based on. In the first place, we'll explain a set of concepts such as tax revenues, the meaning of progressive tax, different types of tax, why individuals or families are decided on as the taxpayer unit, the problem with inflation, etc.

Afterwards, we will show a comparison at international level, mainly comparing tax in countries that are part of the EU15. The analysis looks at previously different indicators like the tax pressure and the IRPF as a percentage of GDP and then we'll focus on the tax structure in these different countries. We will see that there are differences in the make-up of taxes from country to country, such as how taxpayer units are decided, kinds of tax, the number and type of tax bands, decentralization, etc. However, all countries based on the same general theory in one form or other.

Finally, we will evaluate income tax in Spain in 2006 which was the year in which reforms were carried out. We will look in general terms at what these reforms consisted of, that is to say what aspects of income tax were affected. We will also compare it to the latest reform that has been in place in Spain since 2015 to identify common trends and results demonstrating that all of the reforms focus on simplification, reducing the rates of taxation and tax bands, and increasing free tax basis, focusing more on the efficiency of the system than its equity.

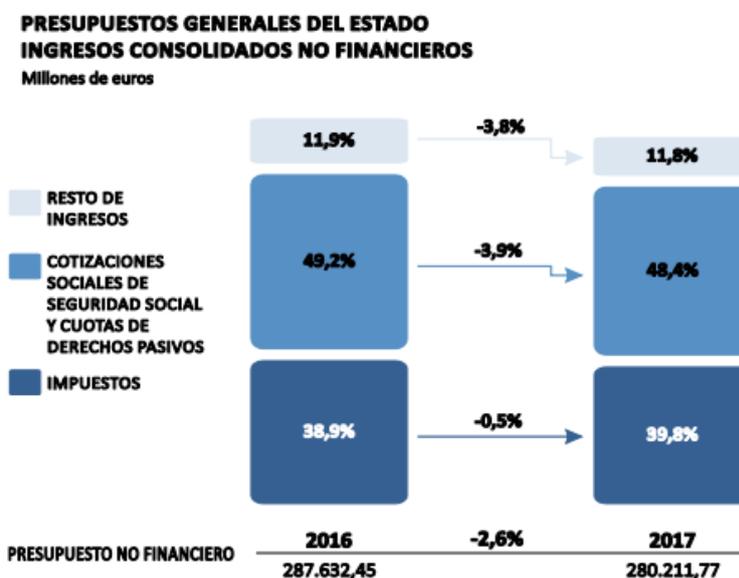
Key words: efficiency, equity, simplicity, tax income, taxpayer unit, tax pressure, decentralization.

1. INTRODUCCIÓN

El sistema fiscal afecta a la asignación y a la distribución de recursos de la economía. Por ello es importante que su diseño busque ser eficiente, equitativo y sencillo. Los impuestos son cantidades que el Sector Público detrae coactivamente del Sector Privado, es decir, todos los ciudadanos están obligados al pago de los impuestos.

El Sector Público también se financia mediante otros ingresos, como tasas, transferencias, ingresos patrimoniales, venta de activos y el endeudamiento. Pero podemos ver cómo en el siguiente cuadro, las cotizaciones sociales de la seguridad social conforman el grueso de la financiación, suponiendo casi un 50 por ciento, mientras que seguidamente irían los impuestos ya que podemos ver cómo en 2017 con ellos se financia casi el 40 por ciento del gasto público.

Cuadro 1.1



Fuente: *Presentación del Proyecto de Presupuestos Generales del Estado (2017). Libro Amarillo.*

Dentro de la recaudación tributaria, nos encontramos con impuestos directos, indirectos, tasas y otros ingresos. Los primeros, dentro de los cuales los más importantes son el IRPF y Sociedades, gravan la obtención de renta y la posesión de riqueza, suponiendo en España en torno al 50 por ciento de la recaudación teniendo el IRPF un 38 por ciento de participación sobre la recaudación total. Los indirectos, gravan el consumo de bienes y servicios, siendo el más importante el IVA que supone alrededor del 33 por ciento de la recaudación tributaria. La recaudación global representa alrededor de un 18 por ciento del PIB en el año 2017.

Tabla 1.1

INGRESOS TRIBUTARIOS EN 2017		
IMPUESTO	TOTAL*	PORCENTAJE SOBRE LA RECAUDACIÓN TOTAL
IMPUESTOS DIRECTOS		
IRPF	78.027	38,83
SOCIEDADES	24.399	12,14
RENTA DE NO RESIDENTES	2.213	1,10
MEDIOAMBIENTALES	1.772	0,88
Otros	206	0,10
TOTAL IMPUESTOS DIRECTOS	106.617	53,05
IMPUESTOS INDIRECTOS		
IVA	67.463	33,57
ESPECIALES	20.770	10,34
Otros	3.669	1,83
TOTAL IMP. INDIRECTOS	91.902	45,73
TASAS Y OTROS INGRESOS		
TASAS Y OTROS INGRESOS	2.444	1,22
TOTAL TASAS Y OTROS ING.	2.444	1,22
TOTAL RECAUDACIÓN	200.963	

*Presupuesto inicial en millones de euros.

RECAUDACIÓN TRIBUTARIA SOBRE

EL PIB

17,97 %

Fuente: Presentación del Proyecto de Presupuestos Generales del Estado, 2017. Libro Amarillo.

Tras ver la importancia que tiene el IRPF dentro del sistema fiscal español, el presente trabajo se dedicará a estudiar el mismo, desde la teoría en la que se basa, hasta una comparación internacional y nacional con las respectivas reformas que han ido aconteciendo.

Los principios en los que se debe basar un sistema fiscal para que recaude y distribuya adecuadamente, deben centrarse en buscar la eficiencia, la equidad y la sencillez.

Se dice que una asignación es eficiente si no es posible reasignar los recursos existentes de tal forma que algún individuo mejore sin que otros empeoren. Cuando los impuestos permiten alcanzar la eficiencia se dice que son la solución *First Best*. Si no la alcanzan, pero minimizan la pérdida de eficiencia se denominan *Second Best* (ALBI, et al., 2000). Cuando los impuestos son eficientes, significa que distorsionan poco las decisiones de los contribuyentes, siendo esa distorsión el exceso de gravamen del impuesto y además, cuanto más eficiente sea menos elástica será la demanda del bien o la respuesta al impuesto.

Respecto a la equidad, se explica en base a dos principios¹: el de beneficio y el de capacidad de pago.

El principio del beneficio defiende que debe pagar impuestos más altos aquellos contribuyentes que mayores beneficios obtengan del Sector Público. Este principio implica que el Sector Público no redistribuya nada entre los ciudadanos y genera

¹ ÁLVAREZ, Santiago y Pedro M. HERRERA, 2004.

problemas de regresividad, ya que los ciudadanos con menores recursos son los que suelen tener una mayor necesidad de recibir servicios públicos. Un ejemplo de impuestos que se basan en este principio serían las Tasas y los Precios Públicos.

El principio de capacidad de pago alega que la contribución de los ciudadanos debe realizarse según su capacidad de pagar impuestos, medida ésta a través de un indicador como la renta, el consumo o la riqueza, es decir, aquellos individuos que están en mejor posición económica deben pagar más impuestos. Este principio conllevará una redistribución entre individuos. La capacidad de pago se puede medir en función de la utilidad de los individuos, en función de su renta, de su consumo o de su riqueza.

Respecto a la utilidad, la posición económica de los individuos está medida por su bienestar y no por su renta. Plantea numerosos problemas cuando las funciones de utilidad de los individuos son diferentes.

Respecto al consumo o gasto, el objetivo sería gravar la proporción de renta y de riqueza del ejercicio fiscal dedicada a consumo. Este impuesto sería equivalente a un impuesto sobre la renta en el que se excluyera de tributación la parte dedicada al ahorro. Las propuestas sobre este impuesto casi nunca se han llevado a la práctica.

La riqueza antiguamente fue la principal forma de medir la capacidad de pago de los contribuyentes pero a medida que aumentaban las desigualdades en el patrimonio de las personas se van poniendo otros impuestos sobre la propiedad.

Dentro de la equidad debemos diferenciar entre horizontal y vertical. Horizontal se refiere a cómo debe tratar el sistema fiscal a los individuos que son iguales. Un impuesto es equitativo horizontalmente si todos los que tienen la misma utilidad antes de impuestos tienen también la misma después, el problema que se presenta es establecer quiénes son iguales. Y vertical se refiere a cómo debe tratar a los que se encuentran en una posición económica diferente.

Y, por último, un impuesto es sencillo cuando para el contribuyente sea fácil cumplir con él y le genere pocos costes indirectos y cuando para la Administración sea fácil de recaudar y gestionar.

2. EL IMPUESTO SOBRE LA RENTA DE LAS PERSONAS FÍSICAS

El impuesto sobre la renta de las personas físicas constituye en la actualidad una de las fuentes de recursos más importantes del Sector Público en las economías desarrolladas. Ha sido un instrumento muy importante de recaudación de la política fiscal en los siglos XX y XXI, y tiene una serie de efectos importantes sobre las decisiones económicas de los contribuyentes. Su capacidad recaudatoria y su capacidad para adaptarse a las circunstancias del contribuyente, gracias en parte a sus tipos progresivos, lo convierte en un instrumento redistributivo (ALBI, et al., 2000).

Se trata de un impuesto muy completo ya que para su construcción primero hay que definir la renta de manera apropiada, hay que elegir la unidad contribuyente adecuada, seleccionar las deducciones, bonificaciones e incentivos fiscales o la determinación de un grado óptimo de progresividad para analizar sus efectos sobre la equidad y la eficiencia.

2.1 LA RENTA COMO MEDIDA DE CAPACIDAD DE PAGO DEL IMPUESTO Y DETERMINACIÓN DE LA RENTA FISCAL

El impuesto sobre la renta personal se establece por su gran capacidad recaudatoria. Alrededor de un 30% de los ingresos tributarios proceden, como media, de los impuestos sobre la renta de las personas físicas en los países de la OCDE (ALBI, et al., 2000). Además, este impuesto también es importante por la valoración de la renta como un buen índice de la capacidad de pago de los contribuyentes, la obtención de renta se convierte en un hecho imponible apropiado para cumplir el principio impositivo de justicia fiscal y equidad.

La delimitación del concepto de renta a efectos fiscales es crucial. En el caso del IRPF español, la renta fiscal está formada por la totalidad de los rendimientos netos obtenidos del trabajo, del capital, mobiliario o inmobiliario y, de las actividades de empresarios individuales, profesionales y artistas, más los incrementos netos de patrimonio realizados y las imputaciones de bases imponibles. A su vez se gravan rentas en dinero o en especie, pensiones, etc.

En cuanto al enfoque económico de la renta fiscal, no es suficiente ver la renta como valor añadido, si no que se intenta construir un índice de capacidad a fin de contribuir a la financiación de la actividad pública. Por esto, además de incluir los salarios o los beneficios de un empresario individual o profesional, también se añaden las ganancias de capital realizadas y las prestaciones económicas.

Ya en el siglo XX se definía la renta fiscal² de manera económica como “el valor monetario del aumento neto de poder económico personal entre dos momentos del tiempo”. Este concepto “extensivo³” de la definición de la renta por Haig-Simons, determina la renta como variable que representa la capacidad máxima de consumo del contribuyente, manteniendo constante su patrimonio. La utilización de la renta extensiva presenta una serie de dificultades, sobre todo administrativas, para aplicar el concepto que lleva a una legislación diferente en cada país.

² Robert Haig y Henry Simons, s. XX.

³ Concepto conocido como de Haig-Simons, Glosario de Hacienda Pública. *UNED*.

En la mayoría de los países utilizan sistemas que tienen como referencia este concepto. Aunque cabe destacar que, en la práctica, no hay ningún sistema puro, si no que los países establecen variantes de estos, de la forma que mejor se adapte el impuesto a su situación u objetivos.

Por otro lado, según la definición que venimos desarrollando todas las transferencias recibidas deben estar incluidas en la base del impuesto, ya que representan un aumento en la capacidad económica de quien las recibe. Estas pueden ser públicas o privadas, entre las primeras podemos encontrar las pensiones y las prestaciones por desempleo. Las prestaciones sanitarias y las contribuciones pagadas para la obtención de beneficios de la Seguridad Social no se incluyen en la base del impuesto. Entre las transferencias privadas nos podemos encontrar con herencias y donaciones recibidas, aunque estas finalmente se incluirían en otro tipo de impuestos ya que son incrementos de renta puntuales.

Para la determinación de la renta fiscal es necesario que la Administración fiscal cuente con los medios necesarios para controlar la veracidad de las declaraciones, se precisa de un control y valoración de los conceptos definidos como renta y el coste administrativo asociado a dicho control (ALBI, et al., 2000).

El principal objetivo a la hora de definir la renta es conseguir la mejor medida de la capacidad de pago del impuesto y que los impuestos distorsionen lo menos posible las decisiones económicas. Una buena medida de la capacidad de pago es lo que nos va a permitir distinguir a las personas que tienen la misma capacidad de pago y aquellas que la tienen diferente, como vimos anteriormente la equidad horizontal y vertical.

2.2 PROGRESIVIDAD DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA

Teóricamente, que un impuesto sea progresivo implica que éste debe gravar a los contribuyentes de acuerdo con su capacidad de pago y de manera que la cuota pagada se incremente más que proporcionalmente que la renta, para que todos los contribuyentes realicen un esfuerzo equivalente.

La progresividad tiene que ver con la equidad vertical: tratar de manera diferente a las personas que están en diferente situación.

La progresividad del impuesto depende esencialmente de tres factores (ALBI, et al., 2000):

- a) *La magnitud de la renta que no se grava como renta no discrecional o como mínimo exento.*
- b) *La introducción reducciones específicas en la base y de deducciones en la cuota.*
- c) *La estructura de la tarifa o escala de tipos impositivos.*

Y la progresividad real del impuesto puede verse modificada por otros factores, en concreto:

- a) *La existencia de fraude fiscal.*
- b) *El tratamiento diferenciado de las diversas clases de renta.*
- c) *La elección de la unidad contribuyente.*
- d) *La interacción de una tarifa progresiva con un proceso inflacionista.*
- e) *Los efectos de incidencia o traslación del impuesto.*

2.3 ELECCIÓN DE LA UNIDAD CONTRIBUYENTE

Depende del país, la unidad tributaria puede ser el individuo o la familia. Cuando se elige la familia es porque los cónyuges suelen administrar en común sus rentas y adoptan decisiones conjuntas sobre el trabajo, el consumo y el ahorro. Además de ser este tipo de tributación menos costosa y reduce la evasión fiscal. Pero la elección de la familia como unidad plantea un problema en los impuestos progresivos, ya que la acumulación de rentas origina una mayor deuda tributaria que si la misma tarifa se aplicara de forma independiente a cada miembro de la familia.

Este problema se ha visto reducido con el desarrollo de diferentes sistemas como: a) *mecanismos de promediación de rentas*, b) *sistemas que establecen tarifas impositivas diferentes según la situación familiar del contribuyente*, c) *mecanismos que no agreguen la totalidad de las rentas del segundo perceptor* y, d) *sistemas que excluyen las rentas del segundo perceptor para calcular el tipo medio*.

Entre los mecanismos de promediación de rentas para evitar la posible acumulación de rentas dentro de la familia nos encontramos con el *splitting* y el *quotient*⁴ podemos decir que son mecanismos que se establecen cuando la unidad contribuyente es la familia.

Por lo tanto, para evitar este problema, se pueden establecer estos dos mecanismos los cuales consisten en dividir la renta global por un parámetro el cual refleja la composición de la familia y sobre ese resultado se aplica posteriormente la tarifa impositiva de su respectivo país. La cuota resultante se multiplicará después por el parámetro para determinar el importe de la deuda tributaria. La diferencia entre un sistema u otro está en la forma de determinar dicho parámetro. En el *splitting*, el parámetro siempre toma el valor 2, independientemente de cuántos miembros formen parte de la unidad familiar. En cuanto al *quotient* o cociente familiar, para determinar el valor del parámetro se tiene en cuenta a todos los integrantes de la unidad familiar, pero no todos ponderan igual, sino que, por ejemplo, los adultos pueden computar como 1 mientras que los hijos como 0,5.

Los defensores de la tributación individual alegan que es más eficiente porque la aplicación de una escala de gravamen de tipos progresivos plantea desincentivos sobre la oferta de trabajo, ya que los segundos perceptores de renta dentro del hogar se ven sometidos a los tipos marginales correspondientes a la renta global de la familia. En contraposición, la tributación familiar defiende la idea de que la tributación individual reduce la equidad ya que las unidades tributarias con idéntica capacidad de pago deben satisfacer impuestos iguales. Además, varios individuos que viven juntos y comparten gastos tienen una mayor capacidad de pago que individualmente y se pueden hacer trasvase de rentas entre miembros. En último lugar, en la tributación individual pueden darse esquemas de elusión impositiva y presenta un mayor coste administrativo, ya que, al optar por la declaración conjunta, se realizaría una única declaración que recogería a todos los miembros (ALBI, et al., 2000).

En España el impuesto se adecúa a las circunstancias personales y familiares del contribuyente con el mínimo personal y familiar. Este sistema tiene la función de cuantificar la parte de la renta que va destinada a satisfacer las necesidades básicas personales y familiares del contribuyente, para que esta parte no se someta a tributación. Opera como una deducción en la cuota, se configura técnicamente como un

⁴ Economía Pública II, 2000. Cap. II, pág. 144. *Splitting y quotient*.

tramo a tipo cero. Para calcular su efecto, primero se aplica la tarifa a la base liquidable general y, se halla la cuota íntegra general, después se aplica la tarifa también al importe del mínimo y se obtiene la cuota que corresponde a éste, finalmente se restan ambas cuotas. Este mínimo es el resultado de sumar el mínimo del contribuyente y los mínimos por descendientes, ascendientes y discapacidad.

2.4 NATURALEZA DEL IMPUESTO

En cuanto a la naturaleza del impuesto debemos diferenciar entre impuesto *sintético*, *cedular* y *dual*.

En el primer caso, respecto al impuesto sintético⁵, se trata de sumar todas las rentas que puede obtener una persona, ya sea por trabajo, por alquiler, rentas del capital... y gravarlas como una única tarifa siendo el efecto de redistribución mucho mayor debido a la progresividad de los impuestos, es decir, no se hace distinción en función del origen que puedan tener dichas rentas.

Mientras que, en el segundo caso, en el impuesto cedular⁶ o analítico, todas las rentas son gravadas individualmente y por separado, aplicando distintas escalas. El impuesto se cobra por categorías de rentas que obtiene el contribuyente, es decir, cada clase de renta es distinta en su forma de determinación y liquidación.

En cuanto al impuesto dual⁷, supone que separa explícitamente la tributación de las rentas del capital de la del resto de rentas. De esta forma, se separan las rentas en dos grupos, por un lado, la renta salarial compuesta por salarios, pensiones y rentas de actividades económicas, y por el otro, la renta del capital que incluye intereses, dividendos, ganancias y pérdidas patrimoniales, entre otros. Puesto que se separan, se aplican tratamientos diferenciados a cada base, mediante la imposición progresiva sobre la renta del trabajo y un gravamen proporcional en cuanto a la renta del capital con un tipo inferior a los primeros.

2.5 LAS GANANCIAS DE CAPITAL Y LA INFLACIÓN

Las ganancias de capital a largo plazo están gravadas por la mayoría de los países por tipos impositivos menores o con un tipo único, que las ganancias de capital a corto plazo. Estos tipos impositivos son menores ya que estas ganancias se han acumulado durante muchos años y al realizarlas en un único período se produciría un gravamen desproporcionado por la progresividad del impuesto. Además, la reducción de los tipos también viene provocada para corregir los efectos de la inflación.

La aplicación de tipos impositivos muy reducidos viene motivada por razones como posibles efectos económicos adversos como el desestimulo al ahorro, los riesgos de huidas de capital al extranjero y la posible traslación del impuesto a los trabajadores por una reducción de la renta asociada a la caída de la productividad ante una disminución del capital del país (ALBI, et al., 2000). Es decir, lo que busca esta medida es aumentar la eficiencia del impuesto.

⁵ ORTIZ CALLE, Enrique, 2008.

⁶ STOSKY, Janet, 2005.

⁷ ADIEGO ESTELLA, et al., 2015.

Pero, por otro lado, el tratamiento favorable a estas rentas trae consigo problemas de equidad, puesto que discrimina a aquellos que reciben sus ingresos en forma de rentas ordinarias; de eficiencia, ya que existe un incentivo a preferir aquellas inversiones cuyos resultados puedan ser recuperados en formas de ganancias de capital; y de sencillez, puesto que se necesita una distinción entre rentas ordinarias y ganancias de capital.

La inflación distorsiona la determinación del impuesto de dos formas, por un lado, reduciendo en términos reales los mínimos exentos y las deducciones fijas; y, por otro lado, mediante una falsa determinación de las rentas reales del capital. La inflación origina ganancias de capital nominales ficticias, que con un impuesto progresivo, provocan un aumento en la carga real soportada por los contribuyentes (ALBI, et al., 2000).

3. COMPARACIÓN INTERNACIONAL

Es complicada la realización de una comparación internacional en cuanto a los sistemas fiscales, puesto que incluso entre países que comparten un área económica común como por ejemplo en la Unión Europea, vamos a ver como existen amplias diferencias en cuanto al impuesto en los diferentes países.

Para comenzar, cabe destacar que realizar una comparación de los impuestos de un país con el resto de países de su alrededor supone una buena herramienta ya que nos permite ver nuestra posición y, establecer posibles soluciones a problemas que puedan acontecer. Además, también nos permite ver rasgos y tendencias comunes gracias a la comparación.

Para realizar la siguiente comparación entre países, nuestro objeto de estudio será la UE-15 formada por Portugal, España, Francia, Italia, Grecia, Austria, Luxemburgo, Alemania, Bélgica, Países Bajos, Dinamarca, Suecia, Finlandia, Reino Unido e Irlanda, ya que este grupo de países son los que pueden tener mayores similitudes en cuanto a su sistema fiscal por su tiempo de permanencia dentro de la UE.

3.1 ANÁLISIS DE LA PRESIÓN FISCAL Y DEL IRPF COMO PORCENTAJE DEL PIB DE LOS PAÍSES COMPARADOS

En primer lugar, analizaremos la presión fiscal de dichos países y posteriormente lo que representa el IRPF de cada uno de ellos sobre esta.

La presión fiscal⁸ se puede definir como la recaudación tributaria o impositiva total del sector público dentro de un país, dividida esta entre el Producto Interior Bruto de dicho país. Así podemos verla expresada como el porcentaje sobre el PIB que los ciudadanos pagan como impuestos.

$$Presión\ Fiscal = \frac{Recaudación\ Fiscal}{PIB} \times 100$$

Dentro de la recaudación tributaria se tiene en cuenta impuestos tanto directos como indirectos pagados por particulares y empresas, entre los que nos encontramos el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, el Impuesto de Sociedades, las cotizaciones sociales, etc.

En este caso, la presión fiscal según la OCDE (2016)⁹, es un indicador que define los ingresos tributarios como los ingresos recaudados de los impuestos sobre la renta y los beneficios, las cotizaciones de la seguridad social, los impuestos sobre bienes y servicios, los impuestos sobre las nóminas, los impuestos sobre la propiedad y la transferencia de bienes y, otros impuestos.

⁸ ALBI, Emilio, et al., 2000. "Economía Pública II". Cap. I: Criterios de valoración de los sistemas tributarios.

⁹ Véase en: <https://data.oecd.org/tax/tax-revenue.htm>

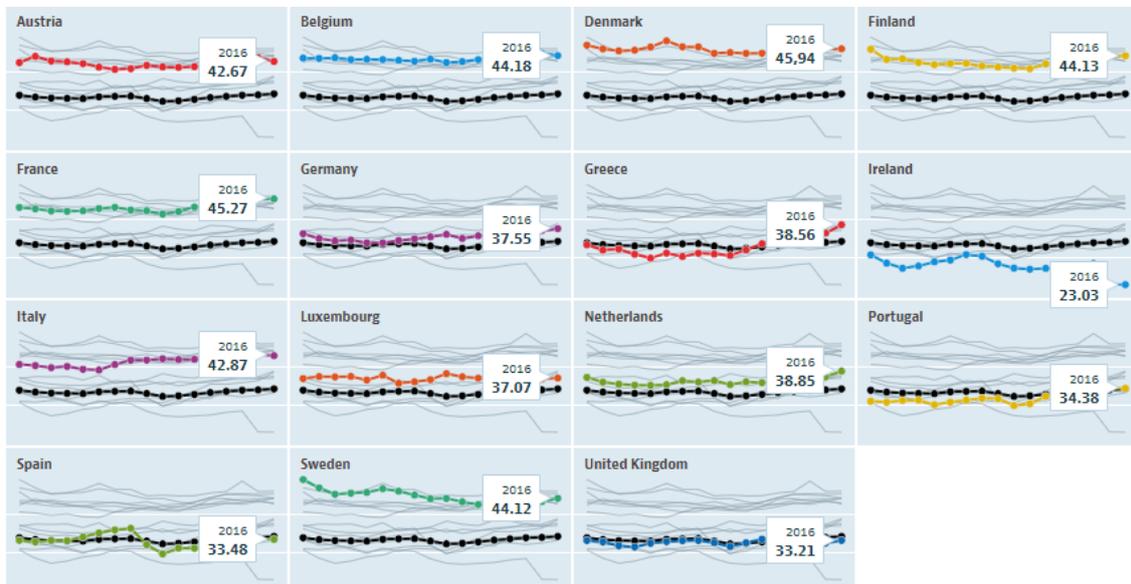
Tabla 3.1

PRESIÓN FISCAL

PAÍS	2010	2012	2014	2016
Alemania	35,01	36,39	36,78	37,55
Austria	41,13	41,97	43,05	42,67
Bélgica	42,62	44,18	44,99	44,18
Dinamarca	44,76	45,51	48,58	45,94
Finlandia	40,79	42,68	43,81	44,13
Francia	41,97	44,32	45,34	45,27
Grecia	32,02	35,5	35,88	38,56
Irlanda	27,02	27,49	28,51	23,03
Italia	41,86	43,90	43,46	42,87
Luxemburgo	37,40	38,39	37,42	37,07
Países Bajos	36,09	36,02	37,52	38,85
Portugal	30,41	31,78	34,26	34,38
Suecia	43,22	42,56	42,58	44,12
Reino Unido	32,59	32,76	32,18	33,21
España	31,21	32,24	33,74	33,48
MEDIA UE-15	37,21	38,38	39,21	39,02

Fuente: elaboración propia a partir de los datos de la OCDE, Presión fiscal contando cotizaciones sociales.

Figura 3.1



Fuente: OCDE, Presión fiscal contando cotizaciones sociales de cada país. (En color negro tenemos la media de la OCDE).

Si analizamos en términos generales los datos anteriores, podemos observar como los países que obtienen una mayor recaudación vía impuestos son Dinamarca y Francia con más de un 45% de recaudación, quedando España en uno de los puestos más bajos

con un 33,48%, aunque seguido de Reino Unido (33,21%) y en peor lugar Irlanda (23,03%).

En cuanto a la media de la UE-15, podemos observar como a lo largo de los años ha ido en aumento, pasando desde el 2010 de un 37,21% a un 39,02% en 2016, siendo este porcentaje estable en los últimos años considerados. En conclusión, la tendencia ha sido un aumento de la presión fiscal en este conjunto de países, lo que puede venir explicado por una necesidad de ingresos de estos países debido a una peor situación coyuntural provocada por la crisis económica de 2008, de esta forma vemos como se incrementa hasta 2014 y en los últimos años baja ligeramente.

A continuación, analizaremos los datos referentes al porcentaje que representa la recaudación por IRPF sobre el PIB, como parte de esta recaudación fiscal de cada país.

Según la OCDE (2016), este indicador define el impuesto sobre la renta personal como los impuestos que gravan la renta neta (renta bruta menos las exenciones fiscales permisibles) y más las ganancias de capital de las personas.

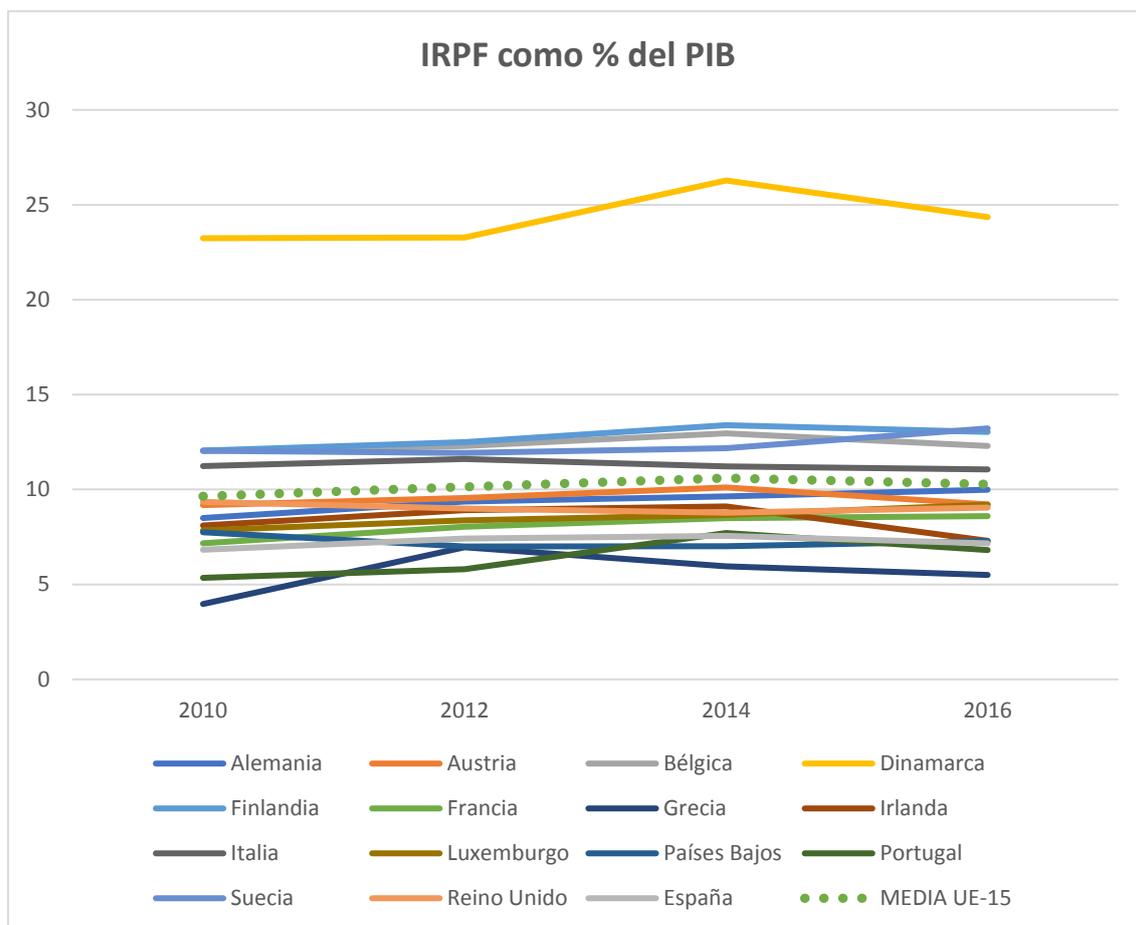
Tabla 3.2 **IRPF % del PIB**

PAÍS	2010	2012	2014	2016
Alemania	8,5	9,37	9,64	9,99
Austria	9,18	9,55	10,11	9,22
Bélgica	12,04	12,29	12,96	12,29
Dinamarca	23,24	23,27	26,28	24,35
Finlandia	12,05	12,5	13,39	13,04
Francia	7,17	8,04	8,49	8,6
Grecia	3,97	6,96	5,96	5,5'
Irlanda	8,11	8,91	9,11	7,3
Italia	11,23	11,61	11,22	11,06
Luxemburgo	7,85	8,38	8,66	9,2
Países Bajos	7,75	7	7,02	7,28
Portugal	5,35	5,81	7,71	6,82
Suecia	12,04	11,93	12,17	13,22
Reino Unido	9,35	9	8,78	9,05
España	6,83	7,41	7,56	7,16
MEDIA UE-15	9,64	10,14	10,60	10,27

5,5' Grecia es referente a 2015.

Fuente: elaboración propia a partir de los datos de la OCDE, impuesto IRPF como porcentaje sobre el PIB.

Figura 3.2



Fuente: elaboración propia a partir de los datos de la OCDE, impuesto IRPF como porcentaje sobre el PIB.

Si realizamos un análisis de los datos de la segunda tabla, apoyándonos a su vez en el gráfico, podemos observar a los países que presentan una recaudación del IRPF superior a España (color gris), como porcentaje del PIB en cursiva. Podemos ver que son la mayoría de países seleccionados, dejando a España en una situación poco aceptable en cuanto a este indicador.

Podemos observar como Dinamarca lidera el ranking, suponiendo su recaudación por IRPF entorno a un 24% de media, lo que es un valor muy elevado especialmente en relación con el resto de países. Le siguen países como Bélgica, Finlandia o Suecia con una media de recaudación entorno al 12%. El caso de España, la media de recaudación para los 4 años seleccionados es del 7%, quedando por debajo de ella con los peores puestos en cuanto a recaudación únicamente Portugal y Grecia, con unas cifras entorno al 6,5% y 5,5% respectivamente. Siendo la recaudación media de la UE-15 en 2016 del 10,27%.

Se puede observar cómo en media, la evolución también ha ido en aumento, pasando de un 9,64% en 2010 a un 10,27% de recaudación de IRPF en 2016, aunque con una estabilidad en el último par de años analizado (2014-2016), en sintonía con lo que veníamos analizando en cuanto al indicador de la presión fiscal.

3.2 ESTRUCTURA DEL IRPF EN LOS PAÍSES DE LA UE-15

En la siguiente tabla, resumiremos brevemente la estructura del IRPF en los países que forman la UE-15 y procederemos a describirla a continuación.

Tabla 3.3 **ESTRUCTURA DEL IRPF EN LA UE-15, 2017**

PAÍS	UD CONTRIBUYENTE	CORRECCIÓN	TIPO	TRAMOS	RANGO	DESCENTRALIZACIÓN
Alemania	Individuo/familia	Splitting	Sintético	-	14/45	Sí, sin CN
Austria	Individuo		Sintético	5	25/45	Sí, sin CN
Bélgica	Individuo/familia	Splitting parcial	Cedular	5	5/50	Sí, con R y D
Dinamarca	Individuo		Cedular	2	9,08/15	Sí, con T
Finlandia	Individuo		Dual	4	6,5/31,75	Sí, con T
Francia	Familia	Quotient	Sintético	6	0/46	NO
Grecia	Individuo		Cedular	3	22/42	NO
Irlanda	Individuo/familia	Varias escalas	Sintético	2	20/40	NO
Italia	Individuo		Sintético	5	23/43	Sí, con R
Luxemburgo	Familia	Varias escalas	Sintético	19	0/40	NO
Países Bajos	Individuo		Cedular	3	36,55/52	NO
Portugal	Individuo/familia	Quotient limitado	Sintético	5	14,5/48	NO
Suecia	Individuo		Dual	2	20/25	Sí, con T
Reino Unido	Individuo		Cedular	3	20/45	NO
España	Individuo		Dual	5	19/45	Sí, con T y D

CN: capacidad normativa, D: posibilidad de establecer deducciones, R: recargos sobre el impuesto del Gobierno Central, T: posibilidad de establecer tipos.

Fuente: ZUBIRI, Ignacio, 2017, Datos: IBFD, 2017 y, Unión Europea, 2016.

Para una mejor comprensión de la tabla, aclararemos previamente algún concepto y a continuación realizaremos una pequeña comparación para establecer diferencias entre los países.

En la segunda columna, viene reflejada la unidad contribuyente pudiendo ser esta el individuo, la familia o, en algunos casos, la posibilidad de elegir entre ambas. Como podemos observar, la mayoría de países optan por la tributación individual, aunque algunos de ellos pueden también optar a la tributación conjunta como posibilidad, como son Alemania, Bélgica, Irlanda o España. Por su parte, Francia, Luxemburgo y Portugal se decantan por la declaración conjunta, teniendo como sistemas para evitar la posible acumulación de rentas el quotient en Francia y el splitting en los otros dos países, como podemos observar en la tercera columna.

Respecto a la cuarta columna, podemos ver como en la mayoría de los casos se trata de un impuesto sintético, aunque realmente en la práctica casi siempre se produce una separación entre las rentas del capital y el resto de rentas. En tres países, Suecia, Finlandia y España, se trata de un impuesto dual, el cual supone que separa

explícitamente la tributación de las rentas del capital de la del resto de rentas visto anteriormente.

También cabe destacar, aunque en este conjunto de países de la EU-15 no lo veamos, que existe un modelo lineal el cual consiste en establecer un tipo de gravamen único combinado con la supresión de la mayor parte de las desgravaciones fiscales. La progresividad vendría lograda gracias a una reducción general o mínimo exento. Este tipo de modelo lo establecen algunos países del este de Europa pertenecientes a la EU-25: Letonia, Estonia y la República Checa (ZUBIRI, 2017).

En cuanto a los tramos de gravamen, la mayoría de los países cuentan con 5 tramos, siendo España uno de ellos. Cabe destacar Luxemburgo, el cual presenta 19 tramos y, en el otro extremo nos podemos encontrar con Dinamarca, Irlanda o Suecia los cuales tienen tan sólo 2 tramos. El efecto más visible de tener un número de tramos tan reducido es que afecta directamente a la progresividad del impuesto limitándola. El caso de Alemania¹⁰ cuenta con un impuesto progresivo, pero no encontramos un número definido de tramos puesto que el cálculo de la cuota se realiza conforme a una fórmula matemática.

Finalmente, la última columna habla de la descentralización de los impuestos. Aquí podemos observar diferentes situaciones. En el caso de los países que tienen una descentralización, podemos ver el caso especial de Alemania, que sus regiones no poseen capacidad normativa alguna, tan sólo reciben parte de la recaudación. En el resto de países con descentralización, sus regiones simplemente tienen el poder de establecer recargos o tipos sobre la base establecida centralmente. En cuanto a España, junto con Bélgica, son los únicos casos donde se le permiten algunas deducciones a sus regiones, siendo España el país más descentralizado en términos de diseño e ingresos, puesto que el de Alemania lo es en términos de gestión (ZUBIRI, 2017).

A modo de conclusión, podemos establecer que España tiene uno de los tipos marginales más bajos siendo su IRPF de los más bajos y de los menos progresivos en comparación.

Tabla 3.4

	2005		2016	
	TIPO MÍNIMO	TIPO MÁXIMO	TIPO MÍNIMO	TIPO MÁXIMO
Media UE-15	21,39%	47,44%	15,64%	40,85%
ESPAÑA	15%	45%	19%	45%

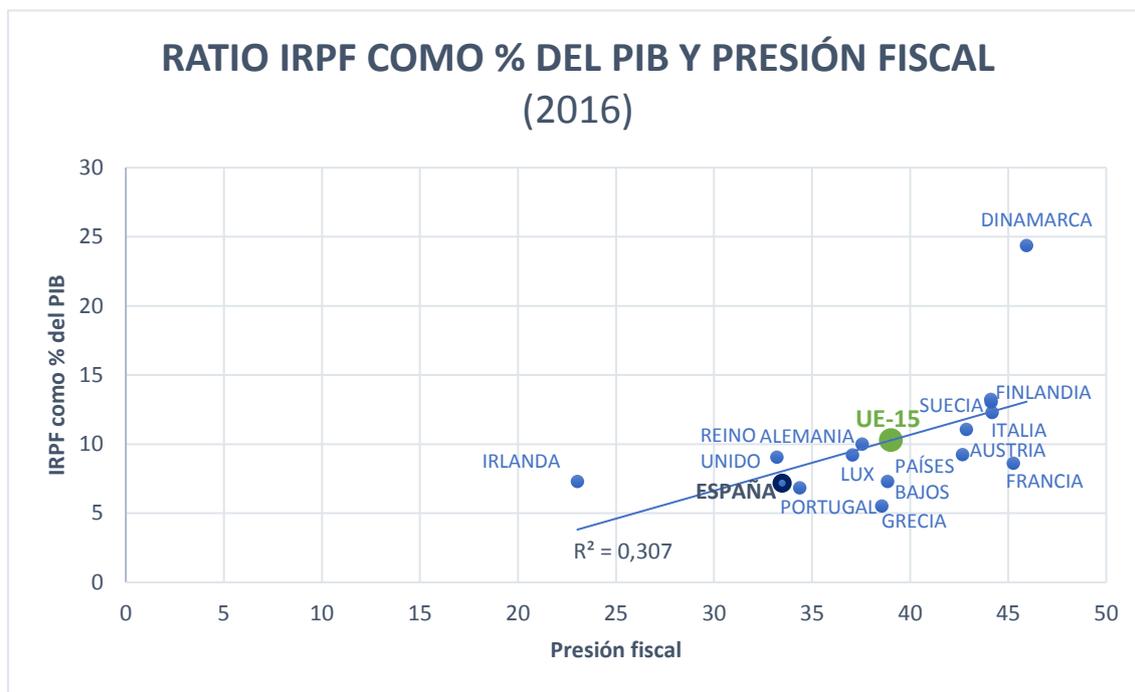
Fuente: SANFRUTOS GAMBÍN, et al., 2005 y, elaboración propia con datos de la OCDE, 2016.

Podemos observar como en 2005 España tenía unos tipos mínimos y máximos por debajo de la media en el caso de la UE-15 (15% frente a 21,39% y 45% frente a 47,44% respectivamente) y, en 2016 España presenta unos tipos por encima en ambos casos de la UE-15 (19% frente a 15,64% y 45% frente a 40,85%). Esto implica que las reformas que han llevado a cabo la mayoría de los países han ido a la reducción de los tipos, mientras que España el tipo mínimo lo ha aumentado dejando estable el tipo máximo.

¹⁰ Análisis comparativo de los principales impuestos en la Unión Europea, Estados Unidos y Países BRIC. Pág. 14. Instituto de la Empresa Familia.

3.3 RELACIÓN ENTRE LOS INDICADORES PRESIÓN FISCAL, IRPF COMO PORCENTAJE DEL PIB E IRPF COMO PORCENTAJE SOBRE LA RECAUDACIÓN IMPOSITIVA

Figura 3.3



Fuente: elaboración propia a partir de los datos de la OCDE, 2016.

En el anterior gráfico podemos ver a los países situados en términos de las dos variables estudiadas anteriormente, el IRPF como % del PIB y la presión fiscal. No se puede establecer una relación clara entre ambas, es decir, no se puede afirmar que una influya a la otra, pero lo que sí podemos observar es que a medida que los países presentan mayor presión fiscal, también su IRPF representa mayor % sobre el PIB, es decir uno de los motivos por los que aumenta la presión fiscal en los países viene determinado por un aumento de la recaudación por IRPF (DOMÍNGUEZ, et al., 2008). El caso particular de España, vemos que se sitúa a la cola de esta regresión, ocupando unos puestos muy pobres en cuanto a las dos variables. Como vimos previamente Irlanda, Portugal y Grecia también recogen valores muy bajos de recaudación. En el top de recaudación nos encontramos a Dinamarca, seguido de países como Suecia y Finlandia.

En el siguiente gráfico apoyado por la tabla, podemos ver más clara la relación que existe entre el IRPF como % del PIB, y el IRPF como % de los ingresos fiscales de cada país, vemos que la correlación es positiva y, vemos también la gran importancia del IRPF como forma de recaudación para los países.

Observamos como para Dinamarca la recaudación por IRPF supone más de la mitad de la recaudación total por impuestos, para Irlanda, Suecia, Reino Unido y Bélgica supone en torno a un 30%, cifra también considerable.

España la podemos encontrar con un 21%, quedando por debajo de ella países como Grecia, Francia y Portugal, los cuales hemos ido mencionando anteriormente que ocupaban los puestos más bajos en cuanto a las variables analizadas.

En ambos gráficos vemos como la relación entre las variables es positiva, es decir, si aumenta una la otra también aumenta en cierta medida. En el segundo gráfico, la correlación entre las variables es mucho más fuerte, teniendo un R^2 de 0,8342.

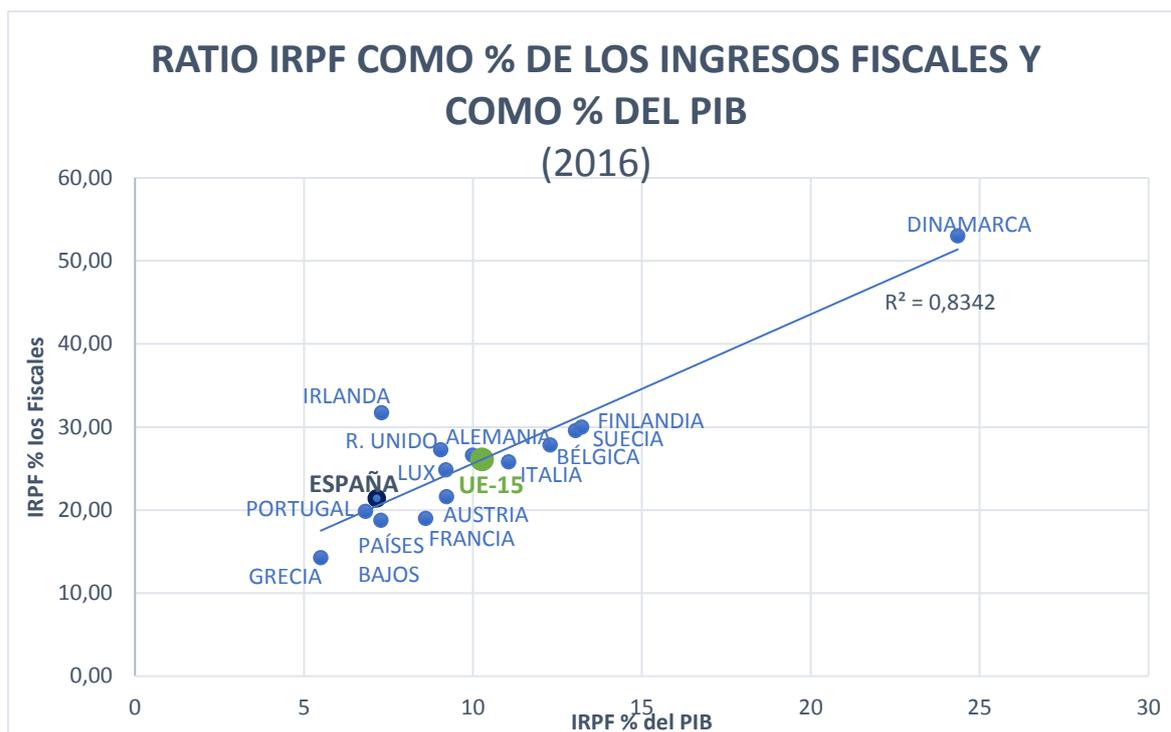
Tabla 3.5

Año 2016	IRPF % PIB	IRPF % Ingresos Fiscales
Alemania	9,99	26,60
Austria	9,22	21,61
Bélgica	12,29	27,82
Dinamarca	24,35	53,00
Finlandia	13,04	29,55
Francia	8,6	19,00
Grecia	5,5	14,26
Irlanda	7,3	31,70
Italia	11,06	25,80
Luxemburgo	9,2	24,82
Países Bajos	7,28	18,74
Portugal	6,82	19,84
Suecia	13,22	29,96
Reino Unido	9,05	27,25
España	7,16	21,39
MEDIA UE-15	10,27	26,09

Fuente: elaboración propia a partir de los datos de la OCDE, 2016.

Según datos de la OCDE (2006), muchos países pertenecientes a esta organización han establecido reformas de su IRPF entre las cuales podemos extraer ciertos rasgos en común: disminución de los tipos impositivos y ampliación de las bases imponibles. Mientras que según Eurostat (2006), los países que conforman la UE-15 han llevado a cabo medidas similares: disminuir los tipos, reducir el número de tramos y elevar el nivel mínimo de renta que está exenta de tributación. El problema de reducir los tipos es que las rentas más altas contribuyen menos a la recaudación, por lo que se disminuye el efecto redistributivo posterior. Al margen de esto, lo que se quiere perseguir con estas reformas es: “*la búsqueda de un sistema fiscal más competitivo a la vez que sea más justo y más simple*” (OWENS, 2005 citado por DOMÍNGUEZ, et al., 2008).

Figura 3.4



Fuente: elaboración propia a partir de los datos de la OCDE, 2016.

Todas estas reformas pretenden producir una transformación radical del sistema fiscal y se agrupan en la llamada Fundamental Tax Reform¹¹, que no es otra cosa que las tendencias generales que siguen los países en sus reformas fiscales.

Cualquier reforma fiscal ha de enfrentarse al reto de buscar un equilibrio adecuado en tres vertientes fundamentales: la obtención de los ingresos necesarios para financiar el gasto público, la minimización de los costes de eficiencia inevitablemente asociados a la utilización de impuestos distorsionantes y, el objetivo de garantizar un reparto de la carga tributaria considerado socialmente justo y equitativo (OCDE 2006).

Gracias a estas medidas, todas las reformas establecidas han ido orientadas mayormente hacia el cumplimiento del principio de eficiencia dejando de lado la equidad del sistema fiscal.

¹¹ IEF: La reforma del IRPF de 2007: Una evaluación de sus efectos. N°26/06. Véase en OCDE 2006.

4. EN QUÉ MEDIDA NUESTRO IRPF SE ADAPTA A LA TEORÍA

1. IRPF EN ESPAÑA

El IRPF en España viene recogido en la ley 35/2006, de 28 de noviembre, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y de modificación parcial de las leyes de los Impuestos sobre Sociedades, sobre la Renta de no Residentes y sobre el Patrimonio (BOE 2018).

El Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas¹² en España, según la legislación vigente, en cuanto a su naturaleza es de carácter personal y directo, que grava, según los principios de igualdad, generalidad y progresividad, la renta de las personas físicas de acuerdo con sus circunstancias personales y familiares. El objeto del impuesto está constituido por la renta del contribuyente, la cual es entendida como la totalidad de sus rendimientos, ganancias y pérdidas patrimoniales y las imputaciones de renta que se establezcan por la ley, con independencia del lugar donde se hubiesen producido y cualquiera que sea la residencia del pagador.

En cuanto a la configuración del impuesto, este está cedido parcialmente a las Comunidades Autónomas, las cuales tienen capacidad normativa sobre él, y su ámbito de aplicación se extiende a todo el territorio nacional.

El hecho imponible viene definido como la obtención de renta por parte del contribuyente, estando ésta compuesta por los rendimientos del trabajo, del capital, de las actividades económicas, las ganancias y pérdidas patrimoniales y las imputaciones de renta establecidas por ley.

Por regla general, el período impositivo será el año natural, devengándose el impuesto a 31 de diciembre de cada año.

Como hemos podido ver previamente en el análisis comparativo, el IRPF español es un impuesto cuya unidad contribuyente es el individuo, aunque también posee la posibilidad de optar por la tributación conjunta si así lo considerase, teniendo un mecanismo de ajuste de los miembros que conforman la familia de mínimos personales y familiares. A su vez, la estructura del impuesto está caracterizada por ser dual, lo cual viene determinado porque separa la tributación por un lado de las rentas del capital de la del resto de rentas. Se trata de un impuesto progresivo sobre la renta, mientras que establece un gravamen casi proporcional a la renta del capital (ahora tiene una tarifa progresiva también para las rentas del ahorro). En la actualidad el impuesto cuenta con 5 tramos de gravamen y, además, se encuentra descentralizado en cuanto a capacidad normativa.

A continuación, entraremos más en detalle describiendo las dos reformas del IRPF más recientes e importantes que hemos tenido en España, la del 2006 siendo efectiva a partir de 2007 y, la última en el año 2015.

¹² BOE, 2018.

4.2 EL IRPF ESPAÑOL EN 2006 Y LA REFORMA DEL 2006

El modelo español de IRPF podríamos decir que tiene semejanzas con el modelo de Haig-Simons visto anteriormente en cuanto a la renta, puesto que está compuesta por los ingresos del contribuyente más las variaciones de capital, aunque con una estructura característica del impuesto dual puesto que divide la base imponible en dos, en la base general y la del ahorro.

Dentro de la base imponible general, nos encontramos con los rendimientos y algunas ganancias patrimoniales que quedan excluidas de la base del ahorro, mientras que en esta se incluyen los rendimientos del capital mobiliario y las ganancias patrimoniales derivadas de la transmisión de elementos patrimoniales (BOE 2006a).

En cuanto a la base imponible general resultante de la reforma, quedó gravada con una tarifa progresiva, la cual presentaba unos tipos marginales entre el 24% y 43%, mientras que la base del ahorro quedó gravada mediante un tipo fijo o proporcional del 18% (DÍAZ DE SARRALDE, et al., 2006).

Reforma del IPRF de 2006

El modelo resultante de la reforma aplicada a partir de 2007 es un modelo intermedio entre el tradicional y el dual. Puede considerarse que el esquema planteado se acerca bastante a este último, si bien hay dos categorías de rendimientos, los del capital inmobiliario y los de las actividades económicas, que siguen siendo gravadas dentro de la base imponible general. Cabe destacar que esta diferenciación de la base imponible ya existía en el modelo anterior.

La reforma del IRPF de 2006 trata de seguir una serie de aspectos contenidos en esa Fundamental Tax Reform, aunque no de manera estricta, siempre con algunas variaciones. De ella podemos extraer la tendencia a la reducción de los tipos marginales máximos, a la vez que se produce un aplanamiento de las tarifas al reducirse el número de tramos. Esto son rasgos característicos del panorama internacional, tendencias seguidas por la OCDE (DÍAZ DE SARRALDE, et al., 2006).

Como hemos podido analizar anteriormente, nos encontramos ante un contexto donde la presión fiscal ha ido en aumento a lo largo de los últimos años, así como la participación porcentual del IRPF sobre el PIB.

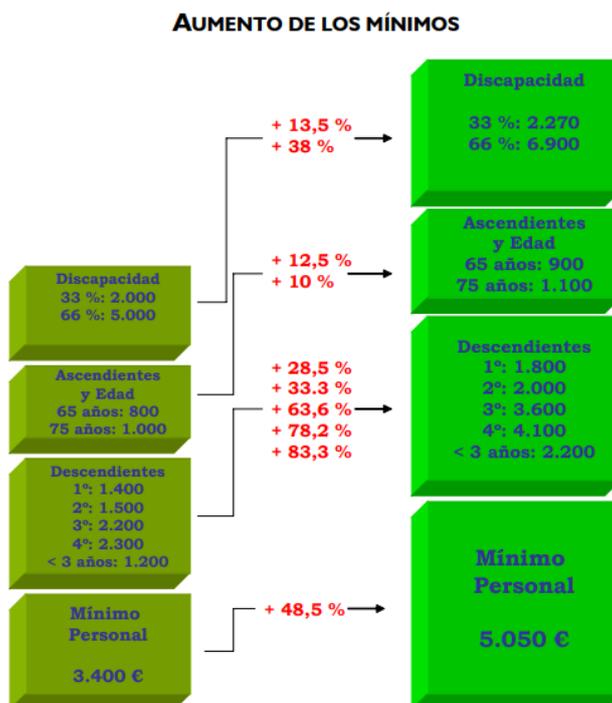
Esta reforma, veremos cómo se adapta perfectamente a las tendencias de reforma seguidas por su entorno internacional, aunque adaptada a nuestro país. La mencionada reforma, sigue unas estructuras previas, ya aplicadas en las anteriores reformas correspondientes a 1999 y 2003, como ha sido la simplificación de la tarifa. El bajo nivel de los mínimos y los umbrales de tributación provocan inequidad en cuanto al tratamiento de las circunstancias personales y familiares. Lo que la reforma pretende es reducir el coste y mantener la capacidad redistributiva del impuesto (DÍAZ DE SARRALDE, et al., 2006).

A continuación, examinaremos brevemente las principales medidas adoptadas en la citada reforma.

Mínimo personal y familiar

En primer lugar, se produce una modificación en la deducción por el mínimo personal y familiar que supone un aumento de la cuantía de estos, se establece un umbral de renta mínima exenta y a su vez se introduce un tramo tipo cero, lo que ayuda a aquellas familias con mayores cargas familiares y, se simplifica el impuesto. Antes del 2006, el mínimo se restaba de la base imponible, con la reforma éste pasa a restarse de la cuota.

Figura 4.1



Fuente: IEF: La reforma del IRPF de 2007: Una evaluación de sus efectos. Pág. 14.

Tarifa

Respecto a la tarifa la cual presentaba 5 tramos, se produce una reducción pasando a tener 4 tramos. De la misma forma, se elevan los umbrales correspondientes a cada tramo mientras que el último pasa del 45 al 43 por ciento. Puesto que el límite superior del primer tramo se queda en los 17.360 euros de la base liquidable, esto provoca que la gran parte de los contribuyentes en España vayan a tributar a un tipo único, ya que su renta total anual no supera esa cuantía. Así mismo, el tramo tipo cero se calcularía de la siguiente manera:

$$\text{Tributación} = [(Renta - \text{Mínimo}) \times 0,24]$$

Siendo 24% el tipo de gravamen para este primer tramo. El modo de cálculo será el denominado *exemption from de botton-up*¹³ el cual consiste primero en calcular por separado la base liquidable y el mínimo personal y familiar y, posteriormente aplicar la

¹³ ICE: Nuevas tendencias en política fiscal, 2007. N.º 835 (pág. 204).

tarifa por separado a ambas bases, siendo la cuota íntegra la diferencia entre ambos cálculos (DÍAZ DE SARRALDE, et al., 2006).

Base del ahorro

En cuanto a la base del ahorro, esta tributará a un tipo único del 18 por ciento como hemos visto previamente, mientras que, respecto al gravamen del trabajo, se incrementa la reducción por rentas del trabajo, en 500 euros hasta los 4.000 euros para aquellas rentas inferiores a 9.000 euros y, en 200 euros para las superiores a los 13.000 euros, quedando exentas de tributación las rentas inferiores a 9.000 euros (DÍAZ DE SARRALDE, et al., 2006).

Planes de pensiones e inversión en vivienda habitual

Por último, los planes de pensiones pasan de tributar únicamente el 60% del rendimiento a que la recuperación del plan en forma de capital no tenga ningún tipo de reducción, tributando entero y, la deducción en vivienda en 2006 no presenta cambios pero en 2011 pasa a ser posible sólo para aquellos contribuyentes cuya base imponible fuera inferior a 24.107,20 euros (BOE 2006b).

Visto lo anterior, podemos concluir que la reforma va enfocada a mejorar la situación de aquellas familias con mayores cargas familiares, reduce la recaudación¹⁴ y el tipo marginal máximo, mejora las rentas del trabajo y se produce una neutralidad en las rentas del ahorro. El resultado final de estas medidas no afecta a la progresividad del impuesto ya que ésta se mantiene y se produce una simplificación del mismo.

4.3 LA REFORMA DEL IRPF ESPAÑOL DE 2015

La última reforma realizada en el impuesto sobre la renta de las personas físicas en España tuvo lugar en el año 2015, entrando ésta en vigor en el año 2016. Esta reforma va dirigida a incrementar la naturaleza dual del impuesto y también incrementa la progresividad de la tarifa tomando como referencia niveles del año 2011 ya que viene precedida por una subida de todos los tipos impositivos de las tarifas y de una tarifa progresiva para las rentas del ahorro. Esto se produce por la necesidad de una mayor recaudación por la situación económica provocada por la crisis (ADIEGO, et al., 2015).

A continuación, procederemos a explicar brevemente las principales modificaciones, entre las cuales nos encontraremos la reducción de la tarifa general, modificaciones en aspectos como la indemnización por despido, la deducción de gastos del trabajo dependiente, modificaciones en cuanto a las rentas obtenidas mediante actividades económicas, el fomento del ahorro a largo plazo, etc.

¹⁴ Véase: punto 4: Simulación de efectos. IEF: La reforma del IRPF de 2007: Una evaluación de sus efectos. Nº26/06.

Tratamiento de la unidad familiar

Como hemos visto previamente, en España además de poder optar por la tributación individual, también se permite considerar la familia y proceder a la tributación conjunta o en su defecto, emplear el sistema de mínimos personales y familiares.

Como hemos ido viendo, los mínimos personales y familiares se han ido modificando incrementando sus importes, se han establecido ayudas para aquellas familias con mayores cargas, ya sea por el número de hijos, o por la presencia en ellas de personas con algún tipo de discapacidad. Las nuevas deducciones que se establecen van a funcionar como impuestos negativos de cara a favorecer a estas familias. Estos impuestos negativos serán una especie de subvenciones, limitadas en la práctica por el importe que estos contribuyentes destinen como cotizaciones a la Seguridad Social (ADIEGO, et al., 2015).

Tarifa

En primer lugar, en cuanto a la tarifa, se reduce la escala de gravamen provocando en los contribuyentes que aumente su renta disponible, beneficiando a aquellos perceptores de menor cuantía de rentas.

Con ello, se eleva la cuantía mínima a partir de la cual se está obligado a contribuir al impuesto, siendo este umbral mínimo tras la reforma de 12.000 euros.

Tabla 4.1

Base Imponible	Tipos 2015	Tipos 2016
Hasta 12.450	20%	19%
12.450,01-20.200	25%	24%
20.200,01-34.000	31%	30%
34.000,01-60.000	39%	37%
Más de 60.000,01	47%	45%

Fuente: Evaluación de la reforma del IRPF de 2015. IEF, 2015. Cap. I, pág. 16.

Como podemos observar en los datos de la tabla, la reforma provoca una rebaja de los tipos de gravamen, favoreciendo la equidad del impuesto, aunque la escala es todavía superior a la vigente en 2006.

Indemnizaciones por despido

Dentro de las indemnizaciones por despido, se introduce un límite el cual, por debajo de este todas las indemnizaciones estarían exentas, siendo este límite de una cuantía de 180.000 euros, estando previamente a la reforma, exenta cualquier cuantía de indemnización (ADIEGO, et al., 2015).

Gastos deducibles en las rentas del trabajo dependiente

En el apartado del trabajo por cuenta ajena, antes de la reforma teníamos una reducción general por la obtención de rendimientos del trabajo de una cuantía de 2.652 euros. La reforma establece y sustituye esta reducción, por una minoración por un importe de 2.000 euros, en concepto de gastos deducibles, aplicable en todos los casos, independientemente de la cuantía de los rendimientos obtenidos, hasta el límite de que, si estos rendimientos son inferiores a 2.000 euros, el resultado sería cero, nunca podría quedarse en negativo. Dicho gasto también se incrementará en el importe de 3.500 euros o 7.750 euros anuales para el caso de trabajadores activos con discapacidad según el grado de la misma que les corresponda (AEAT 2015).

A su vez, la reforma establece una ampliación del importe a aplicar como minoración de los rendimientos íntegros del trabajo para aquellos contribuyentes que perciban unas rentas más bajas. Se produce una ampliación de la cantidad, pasando de 4.040 euros antes de la reforma a los 5.700 euros cuando se obtengan rendimientos del trabajo inferiores a 14.450 euros (anteriormente 13.260 euros), siempre y cuando no obtengan otras rentas superiores a 6.500 euros y se suprime la deducción en la cuota para aquellos contribuyentes con rentas inferiores a 12.000 euros (ADIEGO, et al., 2015) siendo el límite previo a la reforma de 11.200 euros (AEAT 2015). Es decir conserva la reducción por rendimientos de trabajo solo para las rentas más bajas.

Regímenes objetivos para rendimientos de actividades económicas

En cuanto al apartado referido a actividades económicas, la reforma se centra en el método de estimación objetiva. Dicha reforma está centrada en nuevas exigencias en cuanto a que se reducen las actividades que se pueden incluir en este método de estimación, y otras como es la reducción de los límites objetivos siendo el límite en el volumen de ingresos y gastos de 150.000 euros para poder acogerse al régimen especial (ADIEGO, et al., 2015 y AEAT 2015). El límite se va aplicando de manera progresiva hasta el 2019. De esta forma las actividades resultantes serán de reducido tamaño y estarán entre ellas aquellas dirigidas principalmente su facturación a particulares.

Rentas del ahorro

Otra modificación que introduce esta ley del 2015, en cuanto al modelo dual de nuestro impuesto, ha sido profundizar en la eliminación de la exención de dividendos, incluir todas las ganancias patrimoniales independientemente de su plazo de generación y al igual que con la renta general, disminuir los tipos impositivos. Además, como hemos mencionado previamente, se incide en la estimulación del ahorro a largo plazo de los contribuyentes (ADIEGO, et al., 2015).

Elementos estructurales

Respecto al límite correspondiente al saldo positivo resultante de los rendimientos e imputaciones de rentas de la base general que se permite compensar con el saldo negativo obtenido de las ganancias y pérdidas patrimoniales posibles, se eleva del 10% antes de la reforma a un 25% en 2016.

Además, la reforma vuelve a disminuir los tipos impositivos, como hemos mencionado previamente, aunque siendo todavía superiores a los de 2006.

Tabla 4.2

BI	Tipo gravamen 2015	Tipo gravamen 2016
Menor 6.000	20%	19%
6.001-50.000	22%	21%
Mayor 50.000	24%	23%

Fuente: *Evaluación de la reforma del IRPF de 2015. IEF, 2015. Cap. I, pág. 30.*

Rendimientos del capital mobiliario

Respecto a las modificaciones introducidas en cuanto a los rendimientos del capital mobiliario, en líneas generales, por el lado de los dividendos se suprime la exención de estos y de las participaciones en beneficios que tenían un límite de 1.500 euros anuales. El objetivo que tenía esta exención previa a la reforma era de carácter compensador, ya que corregía la doble imposición económica, pero, se ha visto que al igual que en gran parte de países europeos partícipes en su impuesto de esta exención, no cumplía con su objetivo (ADIEGO, et al., 2015). Por el lado de los planes de ahorro a largo plazo, la reforma establece una exención de los rendimientos del capital mobiliario positivos provenientes de la instrumentación de estos, incentivando de esta forma el ahorro, siempre y cuando el contribuyente no disponga de la cuantía en un plazo inferior a cinco años.

Aportaciones a planes de pensiones

Una de las últimas medidas analizadas es referente a las aportaciones a planes de pensiones, se difiere la tributación del impuesto trasladando ésta al momento en que se produce la contingencia, puesto que la renta ahí es menor y así se minoran de 10.000 a 8.000 euros las reducciones en la base imponible en esta partida. De esta forma acercamos el límite máximo de reducción a la media de las aportaciones por los contribuyentes y así sea ayuda a la progresividad del impuesto y, con el objetivo de eliminar esa predisposición de los contribuyentes de no contratar planes de pensiones ya que existe un período de indisponibilidad de los mismos, se reduce el plazo a 10 años.

Además, para aquellos contribuyentes que no tengan recursos suficientes para crearse un plan de pensiones a largo plazo, se eleva el límite máximo de reducción de la base imponible de 2.000 a 2.500 euros anuales por aportaciones a sistemas de previsión social, siempre y cuando los rendimientos de estos contribuyentes correspondientes al trabajo o actividades económicas sean inferiores a 8.000 euros (ADIEGO, et al., 2015).

Dicha reforma incorpora una importante y generalizada reducción de la carga impositiva soportada por los contribuyentes, cuya concreción última ha de ser un aumento en la renta disponible por parte de estos y, a resultas de ello, una mejora en diversas variables económicas (BOE 2015).

5. CONCLUSIONES

Una vez vista la importancia de los impuestos dentro de la financiación del Sector Público, y especialmente, la importancia que tiene el IRPF sobre el resto de impuestos, hemos realizado un análisis del mismo.

Hemos visto que un sistema fiscal adecuado debe centrarse en ser eficiente, equitativo y sencillo.

En cuanto al IRPF es un impuesto que tiene como objetivo gravar la renta de las personas físicas, por lo que hemos definido el concepto de renta fiscal, lo que puede explicarse por una mayor necesidad de financiación. El impuesto es progresivo asegurando de esta forma la equidad vertical. En cuanto a la elección de la unidad contribuyente podemos tener al individuo o a la familia, teniendo en el último caso mecanismos de ajuste en cuanto a la acumulación de rentas. Posteriormente, el impuesto puede ser de naturaleza sintética, cedular o dual.

En la comparación internacional realizada estudiando los países que forman la UE-15, podemos decir que estamos ante un contexto en el que tanto la presión fiscal como el IRPF como porcentaje del PIB están en aumento. Hemos visto heterogeneidades en los aspectos analizados mencionados previamente. La mayoría de países toman como unidad contribuyente al individuo, entre ellos España, mientras que países como Francia, Luxemburgo y Portugal utilizan la declaración conjunta con los mecanismos correspondientes de promediación de rentas. Respecto a su naturaleza, la mayoría de países cuentan con un impuesto sintético y, tan sólo tres países tienen un impuesto dual, separando la base general y la del ahorro, que son Finlandia, Suecia y España. La media de tramos es de cinco, (los que tiene España en 2016), mientras que hay extremos como Luxemburgo con diecinueve tramos e Irlanda y Suecia con tan sólo dos. En cuanto al rango de los tramos, de media tenemos un tipo mínimo y máximo del 15 y 40 por ciento respectivamente, siendo España del 19 y 45 por ciento respectivamente. Por último, hay una gran heterogeneidad en cuanto a la descentralización del impuesto, algunos países no lo hacen y otros sí pero con restricciones. En España hay descentralización y las comunidades autónomas tienen capacidad normativa.

Hemos podido observar como cada cierto período de tiempo se llevan a cabo reformas del sistema fiscal, explicadas en gran parte por la situación coyuntural de cada país, puesto que en una época como la que hemos afrontado de crisis económica, es necesaria una mayor recaudación para poder ayudar e impulsar a la economía del país. Para explicar las tendencias de dichas reformas, hemos escogido la reforma del IRPF del año 2006 y la del 2015, para poder hacer una comparación y establecer nexos entre ambas.

En general, se ha incidido en la reducción de los tipos impositivos, en ambas reformas se produce un aumento de los mínimos personales y familiares para poder dar un mejor tratamiento a aquellas familias con mayores cargas, además de introducir los impuestos negativos, se elevan los umbrales dentro de cada tramo, en cuanto a la base del ahorro también se reduce el tipo y se incide en el fomento del ahorro a largo plazo, se favorece a aquellos contribuyentes con rentas más bajas estableciendo umbrales de exención, etc.

Al final lo que se produce es una simplificación del impuesto, se incide en la dualización del mismo, se reduce la carga impositiva soportada por los contribuyentes y por tanto la recaudación y, se centra principalmente en la eficiencia del sistema.

6. BIBLIOGRAFÍA

ADIEGO ESTELLA, Marta, et al., 2015. "Evaluación de la reforma del IRPF de 2015". *Instituto de Estudios Fiscales*.

AGENCIA TRIBUTARIA ESPAÑOLA, 2015. "Principales novedades tributarias introducidas por el Real Decreto 633/2015, de 10 de julio, por el que se modifica el reglamento del impuesto sobre la renta de las personas físicas, aprobado por el Real Decreto 439/2007, de 30 de marzo".

ALBI, Emilio; José Manuel GONZÁLEZ-PÁRAMO e Ignacio ZUBIRI, 2000. *Economía Pública II*.

ÁLVAREZ GARCÍA, Santiago y Pedro M. HERRERA MOLINA, 2004. "La ética en el diseño y aplicación de los sistemas tributarios". N.º 16/04. *Instituto de Estudios Fiscales*.

BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO, 2018. Impuesto sobre la renta de las personas físicas.

BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO, 2015. Disposiciones generales del Real Decreto-ley 9/2015, de 10 de julio, de medidas urgentes para reducir la carga tributaria soportada por los contribuyentes del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y otras medidas de carácter económico. Núm. 165.

BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO, 2006a. Ley 35/2006, de 28 de noviembre, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y de modificación parcial de las leyes de los Impuestos sobre Sociedades, sobre la Renta de no Residentes y sobre el Patrimonio. Núm. 285.

BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO, 2006b. Ley 35/2006, de 28 de noviembre, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y de modificación parcial de las leyes de los Impuestos sobre Sociedades, sobre la Renta de no Residentes y sobre el Patrimonio. Redacción del artículo 68.1 de la Ley 35/2006, desde 1 de enero de 2011 a 31 de diciembre de 2012.

DÍAZ DE SARRALDE, Santiago, et al., 2006. "La reforma del IRPF de 2007: Una evaluación de sus efectos". N.º 26/06. *Instituto de Estudios Fiscales*.

DOMÍNGUEZ MARTÍNEZ, José M. y Rafael LÓPEZ DEL PASO, 2008. "El IRPF español en el contexto internacional". Cap. III. *Universidad de Málaga*.

EUROSTAT, 2006. "Structures of the taxation systems in the European Union. Data 1995-2004".

GLOSARIO DE ECONOMÍA POLÍTICA Y HACIENDA PÚBLICA. Fecha de consulta: junio de 2018. *Universidad Nacional de Educación a Distancia*.

MELLADO BENAVENTE, Francisco M., 2018. *Todo renta*.

MINISTERIO DE HACIENDA Y ADMINISTRACIONES PÚBLICAS, 2014. Reforma fiscal.

MINISTERIO DE HACIENDA Y FUNCIÓN PÚBLICA, 2017. Presentación del Proyecto de Presupuestos Generales del Estado. *Libro Amarillo*.

OCDE, 2016. "Fundamental reform of personal income tax", N.º 13, París.

OCDE, 2018. Datos disponibles en: <https://data.oecd.org/tax/tax-revenue.htm>

ORTIZ CALLE, Enrique, 2008. "La «dualización» del impuesto sobre la renta de las personas físicas: concepción sintética del gravamen vs impuesto dual". Núm. 129/2008. *Crónica tributaria*.

OWENS, Jeffrey, 2005. "Tax reform: an international perspective", The President's Advisory Panel on Federal Tax Reform", *San Francisco*.

SANFRUTOS GAMBÍN, Eduardo, et al., 2005. "Análisis comparativo de los impuestos directos en la Unión Europea y Estados Unidos". *Instituto de la Empresa Familiar*.

STOSKY, Janet, 2005. "Sesgos de género en los sistemas tributarios". *Instituto de Estudios Fiscales*.

ZUBIRI, Ignacio, 2017: "Tendencias fiscales en la Unión Europea: situación e implicaciones para España". N.º 154. La teoría económica de las reformas fiscales: análisis y aplicaciones para España. *Papeles de Economía Española*.