

LA RECAUDACIÓN IMPOSITIVA EN EL ÚLTIMO DECENIO

La recaudación impositiva en el último decenio

Este artículo ha sido elaborado por Ángel Luis Gómez, Pablo Hernández de Cos y Francisco Martí, de la Dirección General del Servicio de Estudios.

Introducción

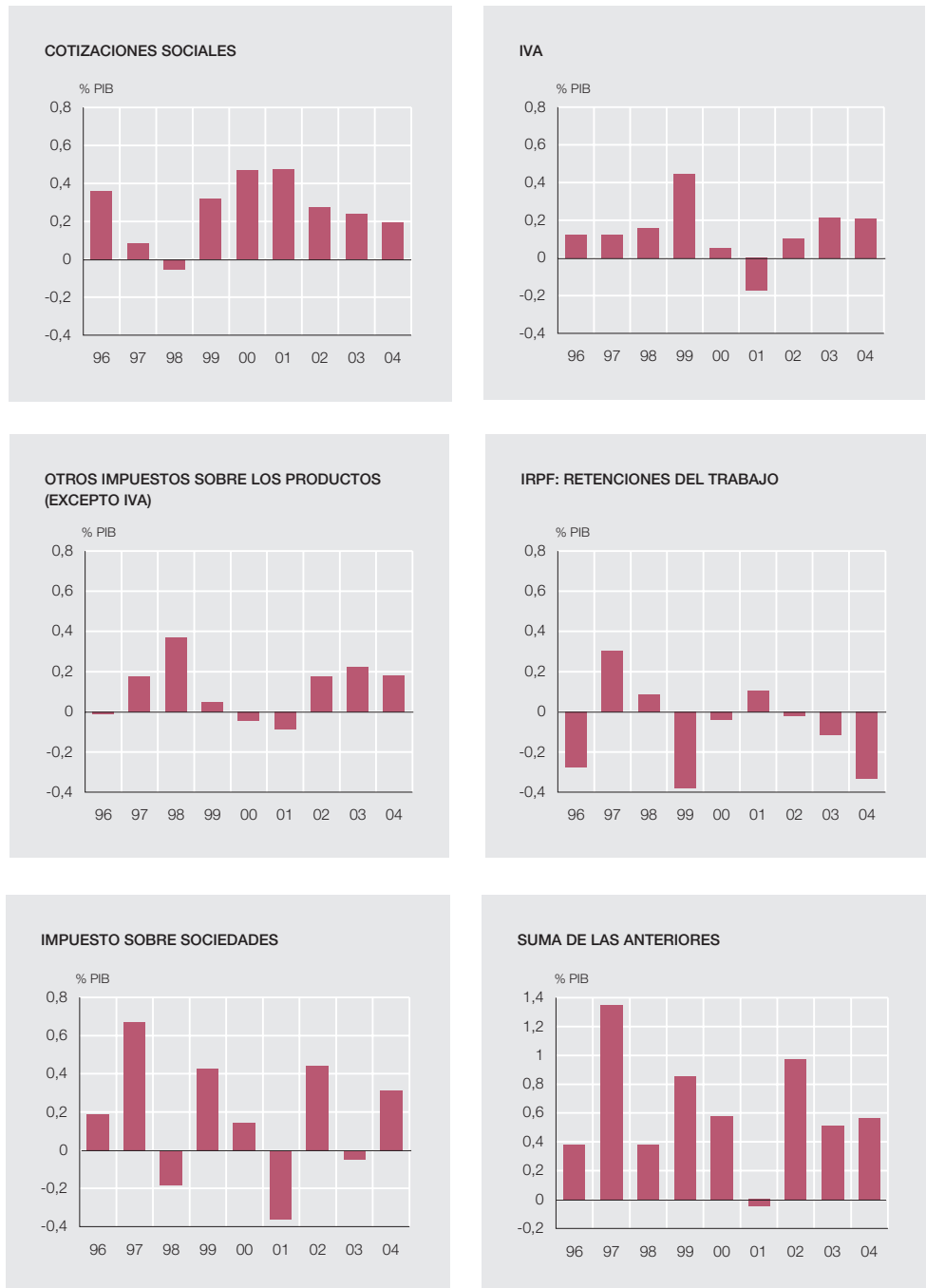
El rasgo más característico de la evolución del sector Administraciones Públicas (AAPP) entre los años 1995 y 2004 ha sido la mejora en el saldo de las cuentas públicas. En efecto, partiendo de un déficit del 6,6% del PIB¹ en 1995, se ha pasado a registrar un superávit del 0,4% del PIB en el año 2004, cuando se corrige del efecto de la asunción de deuda de RENFE². Esta reducción de 7 puntos porcentuales (pp) del PIB ha sido el resultado, sobre todo, de la caída continuada del gasto público (5,2 pp). Sin embargo, los ingresos públicos también han contribuido a la consolidación presupuestaria, al aumentar su peso en 1,8 pp, hasta situarse en el 40,5% del PIB en 2004 (véase el cuadro 1).

En relación con los ingresos, uno de los rasgos más destacados de este período ha sido el fuerte aumento de la recaudación impositiva (3,5 pp del PIB), que ha compensado con creces la caída de los otros ingresos (1,7 pp del PIB). Por componentes, el incremento de los ingresos fiscales se basó, sobre todo, en la imposición indirecta (2,2 pp de PIB), debido fundamentalmente a la buena evolución del IVA (1,4 pp de PIB) y, en menor medida, del impuesto sobre transmisiones y la creación de nuevos impuestos y tasas. La imposición directa, por su lado, aumentó su peso en el PIB en 0,6 pp, como consecuencia del fuerte crecimiento del impuesto sobre sociedades (1,8 pp), que más que compensó la caída de la recaudación por el IRPF (1,4 pp). Finalmente, las cotizaciones sociales aumentaron su peso en el PIB en 0,6 pp.

El análisis de la evolución de la recaudación impositiva requiere el estudio de sus determinantes principales, es decir, las bases imponibles, las elasticidades impositivas y las modificaciones aplicadas en la normativa de los impuestos. En este contexto, este artículo analiza la evolución de la recaudación impositiva y sus determinantes en España en la última década, a partir de la información proporcionada por algunas series de recursos y empleos no financieros de la Contabilidad Nacional de España (CNE). Esta información sirve, en primer lugar, para definir una aproximación a las bases impositivas. Con posterioridad, la aplicación de las elasticidades impositivas, estimadas en trabajos anteriores³, a estas bases permite obtener una recaudación «aproximada», que se define como aquella que se habría obtenido en el caso de ausencia de cambios normativos y de errores en la estimación de las elasticidades o en la definición de las bases imponibles. Finalmente, esta recaudación «aproximada» se compara con la recaudación efectiva y se valoran las distintas hipótesis que podrían explicar las discrepancias entre ambas, como, por ejemplo, el impacto de cambios normativos o el alcance de las inexactitudes en la estimación de las bases imponibles.

El artículo se estructura de la siguiente forma. En la sección que viene a continuación, se analiza la evolución de las cotizaciones sociales. La sección tercera estudia la imposición indirecta. La sección cuarta se dedica a la imposición directa y la quinta concluye.

1. Hay que advertir que la Contabilidad Nacional de España (CNE) está en un proceso de revisión, al cambiar de la base 1995 a la base 2000. Este cambio implicará una revisión del PIB y, en menor medida, de las cifras de las cuentas públicas. Por el momento, las cifras publicadas de la CNE corresponden a la base 1995, con la excepción de la cuenta del sector AAPP del año 2004, que se ha confeccionado ya con la nueva base 2000 y que es la única disponible. 2. Sin corregir este efecto, se ha obtenido un déficit del 0,3% del PIB. 3. Para una descripción detallada de la metodología de cálculo y un análisis de los valores de las elasticidades, véase Bouthevillian et al. (2001), *Cyclically adjusted budget balances: an alternative approach*, Working Paper n.º 77, Banco Central Europeo, septiembre.



FUENTE: Banco de España.

a. La aproximación se obtiene aplicando unas elasticidades previamente estimadas a las bases confeccionadas a partir de la CNE. No se incluyen cambios normativos.

Las Cotizaciones sociales

Las Cotizaciones sociales representan cerca del 37% de los ingresos tributarios y son, por tanto, la primera fuente de ingresos públicos del sector AAPP en España. Su peso sobre el PIB se ha elevado desde el 13% en 1995 al 13,6% en 2004, habiéndose concentrado todo ese aumento en la segunda mitad del período.

La mayor parte de los ingresos por Cotizaciones sociales (cotizaciones efectivas) se obtiene de la aplicación de un tipo fijo a una determinada base de cotización. En general, la base de cotización coincide con la remuneración total que percibe el trabajador, con algunas diferen-

cias de escasa entidad. Existen, sin embargo, algunas especificidades, dependiendo del régimen de la Seguridad Social. En particular, en el caso del Régimen General la cuantía de las bases presenta unos límites máximo y mínimo que han ido variando según la categoría profesional, mientras que en algunos regímenes especiales, como el Agrario y el de Empleados de Hogar, la base de cotización es fija⁴, y en el de Autónomos se permite a estos elegir la base dentro de unos límites legalmente establecidos.

En términos de la CNE, la remuneración de asalariados y de no asalariados neta de cotizaciones sociales se puede considerar una aproximación a la base de recaudación de estos ingresos. La recaudación por cuotas, en ausencia de cambios en los tipos de cotización y otras medidas discrecionales, tendería, por tanto, a crecer al mismo ritmo que dicha base. La elasticidad estimada de esta figura recaudatoria toma, sin embargo, un valor inferior a la unidad (0,9), lo que encuentra su justificación en la existencia de bases máximas de cotización, que le confieren un cierto carácter regresivo.

La recaudación «aproximada» a partir de la aplicación de esa elasticidad a la base de recaudación muestra, no obstante, importantes discrepancias con la recaudación observada en todo el período analizado (véase panel superior izquierdo del gráfico 1). En concreto, la recaudación efectiva por cotizaciones aumentó más que su recaudación «aproximada» en todos los años del período, excepto en 1998 (en que el crecimiento observado fue, por el contrario, menor). Destacan en este sentido los años 2000 y 2001, en los que la discrepancia superó las 4 décimas porcentuales del PIB.

Además de la base de recaudación y la elasticidad, el otro factor determinante de la recaudación es el tipo impositivo⁵. En el período considerado (1996-2004), solo se produjeron tres cambios en los tipos de cotización. Los dos primeros afectaron a la cotización por desempleo⁶. El tercero consistió en la elevación en 2004 del tipo de cotización por Incapacidad Temporal, para los trabajadores acogidos a dicha cobertura en algunos regímenes especiales, ligada a una ampliación de esta prestación. El impacto recaudatorio de estos cambios no permite, sin embargo, explicar el mencionado crecimiento de la recaudación observada por encima de la «aproximada».

Adicionalmente, entre 1997 y 2002 se produjo la unificación de las bases máximas de cotización del conjunto de las categorías profesionales⁷, lo que habría generado un aumento del tipo implícito de cotización. El crecimiento de las bases medias de cotización de la Seguridad Social superó, de hecho, al de la remuneración por asalariado en las ramas no agrarias de la economía de mercado (CNE base 1995) en el período 1999-2002, lo que permite explicar una

4. En el caso de los trabajadores por cuenta ajena del Régimen Especial Agrario, la base de cotización depende de la categoría profesional. Por otro lado, los trabajadores por cuenta propia de dicho régimen especial que estuvieran de alta antes de 2004 tienen la opción de elegir su base de cotización dentro de los límites establecidos para el Régimen Especial de Trabajadores Autónomos. Dicha elección es obligatoria para los nuevos trabajadores en alta desde 2004. 5. El tipo de cotización varía en función de la contingencia a cubrir y del régimen aplicable. En el Régimen General se cotiza por contingencias comunes (vejez, muerte, supervivencia y enfermedad común) con un tipo del 28,3%, siendo a cargo de la empresa la mayor parte (un tipo del 23,6%), y por accidentes de trabajo y enfermedades profesionales. Además, se cotiza para cubrir la contingencia de desempleo y los gastos de formación profesional del INEM, así como para financiar el Fondo de Garantía Salarial, que cubre el riesgo de impago de salarios por quiebra de la empresa. En cuanto a los regímenes especiales, el de Trabajadores Autónomos tiene el mismo tipo de cotización por contingencias comunes que el General (si bien la protección de la incapacidad temporal, a opción del trabajador, requiere una cotización adicional), mientras que en el Agrario y el de Empleados de Hogar los tipos son inferiores. No obstante, el tipo de cotización de los trabajadores por cuenta propia en el Régimen Especial Agrario inició en 2004 un proceso de equiparación progresiva al vigente para los Trabajadores Autónomos, si bien de forma opcional para aquellos que estuvieran de alta antes de dicho año. 6. En 1999 se introdujo una penalización a los contratos temporales y en 2000 se redujo la cotización del empleo fijo. 7. Antes de este último año, y desde 1993, existían en el Régimen General dos bases máximas de cotización: la correspondiente a las categorías profesionales superiores (grupos de cotización 1 al 4) se fue incrementando según la inflación prevista, mientras que para el resto la base máxima empezó a experimentar desde 1997 crecimientos muy superiores (entre el 6,4% y el 8,2%), a fin de igualarse con aquella.



FUENTES: Ministerios de Economía y Hacienda y de Trabajo y Asuntos Sociales y Banco de España.

a. Aportaciones a la diferencia entre los porcentajes de variación.

parte de la discrepancia entre la recaudación observada de las Cotizaciones sociales y la «aproximada» a partir de las magnitudes de CNE, con particular intensidad en los años 2001 y 2002 (paneles superior izquierdo e inferior del gráfico 2).

Finalmente, el análisis de la información proporcionada por la Seguridad Social y su comparación con las magnitudes de la CNE muestra que entre 1998 y 2001 el incremento del número de cotizaciones al Régimen General resultó superior en más de un punto porcentual al crecimiento del empleo asalariado en las ramas no agrarias de la economía de mercado, medido este último según la CNE base 1995 (véase el panel superior derecho del gráfico 2). Esta discrepancia en el crecimiento del empleo, que también recogen otras fuentes estadísticas, como la EPA⁸,

8. La EPA elaborada con la metodología del año 2002 registra una evolución del empleo que, en la mayoría de los años de este período, se sitúa más próxima a la del número de cotizaciones que a la de la CNE. Con la metodología del año 2005, la EPA registra en los últimos años crecimientos del empleo aún mayores que los del número de cotizaciones.

	TASAS DE VARIACIÓN									
	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
INGRESOS FISCALES		7,2	7,8	7,7	9,2	9,4	6,6	9,1	7,3	8,6
Otros (a)		7,8	-6,7	-6,4	7,4	-4,6	16,7	3,4	7,0	-2,2
IMP. SOBRE LA PROD. Y LAS IMPORT.		6,4	9,4	13,2	12,4	8,2	4,1	9,1	10,2	10,6
IVA		8,1	9,0	11,0	17,3	9,6	3,5	8,5	10,6	11,4
Otros imp. sobre productos		6,0	10,6	16,7	9,0	7,3	4,3	11,0	11,9	11,3
Otros imp. sobre la prod. y las import.		1,8	7,6	11,0	5,1	5,2	6,4	5,0	2,0	3,7
IMP. CORR. SOBRE LA RENTA Y EL PATRIMONIO		7,3	8,5	4,0	7,6	10,4	6,7	11,7	3,6	8,5
IRPF		5,9	-0,4	4,3	0,2	7,5	10,8	7,6	4,1	2,8
I. Sociedades		13,4	42,7	0,7	22,6	15,8	-0,2	21,7	3,5	19,8
Otros		6,7	6,6	22,8	43,3	17,9	-3,4	9,3	-2,1	12,3
COTIZACIONES SOCIALES		7,6	5,9	6,2	7,6	9,7	8,9	7,0	7,6	6,8
TOTAL		7,3	5,8	6,0	9,0	8,0	7,5	8,5	7,3	7,6

	PORCENTAJES DEL PIB									
	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
INGRESOS FISCALES	33,6	34,0	34,4	34,7	35,3	35,8	35,7	36,4	36,6	37,1
Otros (a)	5,1	5,2	4,6	4,0	4,0	3,5	3,9	3,7	3,8	3,4
IMP. SOBRE LA PROD. Y LAS IMPORT.	10,2	10,2	10,5	11,1	11,7	11,7	11,4	11,6	12,0	12,4
IVA	4,8	4,9	5,0	5,2	5,7	5,8	5,6	5,7	5,9	6,2
Otros imp. sobre productos	4,0	4,0	4,1	4,5	4,6	4,5	4,4	4,6	4,8	5,0
Otros imp. sobre la prod. y las import.	1,4	1,3	1,3	1,4	1,3	1,3	1,3	1,3	1,2	1,2
IMP. CORR. SOBRE LA RENTA Y EL PATRIMONIO	10,1	10,3	10,5	10,2	10,2	10,5	10,4	10,9	10,6	10,7
IRPF	7,9	7,9	7,3	7,2	6,7	6,7	6,9	7,0	6,8	6,5
I. Sociedades	1,9	2,1	2,8	2,6	3,0	3,2	3,0	3,4	3,3	3,7
Otros	0,4	0,4	0,4	0,4	0,5	0,6	0,5	0,5	0,5	0,5
COTIZACIONES SOCIALES	13,0	13,2	13,1	13,0	13,1	13,3	13,5	13,5	13,7	13,6
TOTAL	38,7	39,2	39,0	38,7	39,4	39,4	39,5	40,2	40,4	40,5

FUENTE: Ministerio de Economía y Hacienda.

a. Incluye el Excedente bruto de explotación y excluye la Producción de mercado y los Pagos por otra producción no de mercado.

podría ser indicativa de una infraestimación en la estimación del empleo de la CNE, y por tanto del PIB, en los últimos años. En nuestro caso, la sustitución del crecimiento del empleo de la CNE por el de las cotizaciones a la hora de calcular la base imponible permite eliminar gran parte de la discrepancia entre la evolución de las cotizaciones y la de sus bases en los años 1999 y 2000. Aunque dicha discrepancia se redujo sensiblemente en el año 2002, volvió a ampliarse en 2003, y, a juzgar por la evolución del número de afiliados al Régimen General, se habría mantenido en el año 2004⁹. La nueva base 2000 de la CNE podría corregir estas diferencias entre las distintas fuentes de empleo, acercando la evolución del empleo de la CNE a la de otras fuentes estadísticas como la EPA o las afiliaciones a la Seguridad Social.

Cabría concluir, por tanto, que la conjunción del mayor crecimiento del número de cotizaciones, respecto al del empleo de la CNE base 1995, y del fuerte incremento de las bases medias de cotización, afectadas por la unificación de las bases máximas, explica la mayor parte del

9. Aún no se ha publicado la información correspondiente al cierre del año 2004 sobre número de cotizaciones y bases medias, que acompaña a la liquidación de dicho año y que tradicionalmente se presenta junto al Presupuesto de dos años después (en este caso, 2006).

aumento de peso de las Cotizaciones sobre PIB que se observa desde 1999. El primero de dichos factores resultó más determinante en los años 1999 y 2000, así como en 2003, mientras que el segundo adquirió mayor relevancia en los años 2001 y 2002. Si no se reproducen las discrepancias en la medición del empleo —como podría deducirse de las revisiones que ya incorpora la EPA 2005— y dado que, una vez concluida la unificación de bases máximas, no se encuentran otros factores que justifiquen un crecimiento de las bases medias muy superior al de los salarios, cabría esperar, en principio, un mantenimiento del tipo efectivo de cotización.

La imposición indirecta

La imposición indirecta ha representado en torno al 33% del total de ingresos impositivos en el período 1995-2004 y es, por tanto, tras las cotizaciones sociales, la segunda fuente de ingresos de las AAPP. En este período su importancia relativa ha aumentado, además, de manera considerable, hasta suponer un 12,4% del PIB en 2004, frente al 10,2% en 1995 (véase el cuadro 1).

Dentro de estos impuestos, el IVA es la rúbrica de mayor peso, seguida de los otros impuestos sobre los productos y sobre la producción, mientras que los impuestos sobre las importaciones tienen una menor importancia, dado que su recaudación pertenece, casi en su totalidad, a la Unión Europea (UE) y no a las AAPP españolas.

EL IVA

El peso del IVA en el PIB ha crecido de forma sistemática en el período considerado, de manera que ha pasado de representar el 4,8% del PIB en 1995 al 6,2% en 2004.

Esta figura tributaria grava la mayor parte de las transacciones económicas y está, por tanto, estrechamente ligada a la evolución de la economía¹⁰. En concreto, el gasto final de la economía sujeto al IVA incluye, además del gasto de consumo de las familias y de los turistas, las ventas de viviendas nuevas, los consumos intermedios y los gastos de inversión de las AAPP y, también, los consumos intermedios y la inversión de los sectores exentos, como la sanidad y la enseñanza. Partiendo de la información ofrecida por la CNE, se puede confeccionar una aproximación a la base de recaudación del IVA sumando los consumos intermedios y la inversión de las AAPP (hay que tener en cuenta que estas Administraciones incluyen la mayor parte de la sanidad y de la enseñanza), los gastos de consumo y de inversión de los Hogares e Instituciones sin Fines de Lucro (ISFL) y, finalmente, los ingresos por turismo. La elasticidad estimada de este impuesto es igual a la unidad¹¹. Como en el caso de las Cotizaciones sociales, de la aplicación de esta elasticidad al crecimiento anual de la base, confeccionada según se ha detallado, se obtiene una recaudación «aproximada» del IVA pagado por residentes.

En este caso, de nuevo, la recaudación observada ha superado a la «aproximada» en todos los años, con la excepción de 2001 (véase el panel superior derecho del gráfico 1). Una primera explicación a esta discrepancia podría buscarse en el otro factor, además de la base impositiva, que incide sobre la evolución del impuesto: los tipos de gravamen. En el período considerado, sin embargo, los cambios en los tipos de gravamen del IVA han afectado a bie-

10. Hay que recordar, no obstante, que un pequeño porcentaje de la recaudación se destina a la UE a la que se le transfiere como Recurso IVA y que, por lo tanto, no forma parte de los ingresos del sector Administraciones Públicas. En el período 1995-2004, como consecuencia de la reforma del sistema de financiación de la UE, el porcentaje del IVA transferido a la UE se ha reducido notablemente, lo que ha comportado un aumento de los ingresos de las AAPP. En concreto, del aumento mencionado del IVA (1,4 pp del PIB) en las cuentas de las AAPP en este período, 0,3 pp del PIB se deben a la reducción del recurso IVA de la UE. Esta reducción del recurso IVA se ha compensado con una mayor transferencia a la UE por el denominado Recurso PNB. **11.** Algunos estudios empíricos realizados parecen señalar, sin embargo, que la imposición indirecta es moderadamente regresiva en España, lo que justificaría una elasticidad del impuesto inferior a la unidad [véase S. Calonge y A. Manresa (2001) *La incidencia impositiva y la redistribución de la renta en España un análisis empírico*, Papeles de Economía 88].

Tasas de variación



FUENTES: Ministerios de Economía y Hacienda, Trabajo y Asuntos Sociales y Vivienda, y Banco de España.

a. Incluye los cambios normativos. En la base se ha sustituido el empleo de la CNE por las afiliaciones a la Seguridad Social.

nes o servicios aislados, y han tenido tanto sentido positivo como negativo¹². En cualquier caso, han sido variaciones de escasa magnitud, cuyo impacto en la recaudación puede considerarse insignificante.

Otros factores podrían explicar ese exceso de la recaudación observada en relación con la «aproximada». En primer lugar, el aumento de los precios en el sector residencial. Debe tenerse en cuenta que las series de empleos no financieros de la CNE no recogen completamente los movimientos del precio final de la vivienda, dado que no incluyen la repercusión que en ese precio tiene el del suelo. Por lo tanto, en la medida en la que parte del cambio en el precio de compra resulte de un cambio en el precio del suelo, la base construida no incorporará esta evolución (véase el panel superior izquierdo del gráfico 3). Dado el fuerte crecimiento del precio de la vivienda en los últimos años, este factor podría ser de magnitud relevante.

En segundo lugar, la discrepancia entre recaudación observada y «aproximada» podría también justificarse por cambios en la composición del consumo hacia bienes gravados con el

¹². En algún caso los tipos se han modificado en ambos sentidos, como la utilización de los servicios de autopistas por motocicletas y turismos, cuyo tipo se redujo al 7% en el año 1997, para volver al 16% en el año 2002.

tipo general del impuesto, en detrimento de los gravados con tipos reducidos. En relación con esta cuestión, la información facilitada por la Agencia Estatal Tributaria apunta, en efecto, a un crecimiento, aunque ligero, en las adquisiciones de bienes de la base gravada al tipo general, que pasó de representar el 64,3% del total en 1998 al 65,8% en 2003 (último dato publicado).

Por último, la afluencia de economía sumergida ha sido un argumento generalmente utilizado para explicar aumentos en la recaudación del IVA por encima de sus determinantes. Aunque este argumento es difícil de contrastar, el fuerte crecimiento experimentado por el número de declarantes en el período, que pasó de menos de dos millones en 1997 hasta cerca de tres millones en 2003, podría considerarse un indicador de que, en efecto, este factor habría jugado un cierto papel en el período analizado¹³.

En cuanto a los Otros impuestos sobre los productos, excluido el IVA, estos también han mostrado un fuerte crecimiento en el período, de manera que su peso en el PIB aumentó un punto porcentual, hasta situarse en el 5% en 2004. Su evolución ha sido similar a la del IVA, con un aumento continuado desde 1995 hasta 1999, una reducción en los dos años siguientes y un aumento en los tres últimos.

Estos impuestos se aplican sobre los productos o servicios vendidos y dependen, por tanto, del volumen de negocio. Las principales figuras son los impuestos especiales (hidrocarburos, labores de tabaco, electricidad, etc.), el impuesto sobre transmisiones y actos jurídicos documentados, el impuesto sobre primas de seguro y las tasas sobre el juego. Cabe destacar la gran importancia que tienen en la recaudación de estos impuestos los tipos específicos, que no dependen del precio de venta, frente a los tipos «ad valorem», que se definen como un porcentaje sobre el precio de venta.

De forma similar al IVA, estos impuestos tienen una estrecha relación con la evolución de la actividad económica. Utilizando la CNE, su base impositiva se puede aproximar a partir de la suma del consumo y la formación bruta de capital de los Hogares e ISFL. Esta base, sin embargo, es menos adecuada que la confeccionada para el caso del IVA, dado que, por una parte, numerosas transacciones de bienes de segunda mano (como las viviendas) están sujetas a este tipo de impuestos, y estas transacciones no se recogen en las series de empleos no financieros de la CNE. Por otra parte, en el caso de algunos impuestos especiales (como el de hidrocarburos y el del tabaco) en el que el peso recaudatorio de los tipos específicos es muy superior al de los tipos «ad valorem», sería más adecuado utilizar series de consumo físico (número de litros, número de cajetillas) para aproximar la base impositiva, que la CNE no ofrece. Para estos impuestos se supone, asimismo, una elasticidad unitaria.

La evolución de la recaudación observada es, de nuevo, en casi todos los años, excepto en 2000 y 2001, superior a la «aproximada» a partir de la elasticidad y la base impositiva anteriores (panel central izquierdo del gráfico 1). En este caso, sin embargo, los cambios normativos aplicados durante el período sí permiten explicar una buena parte de esta discrepancia, dado que se dirigieron, fundamentalmente, a incrementar la carga impositiva y fueron de magnitud relevante. En concreto, se implantaron tres nuevos impuestos (sobre primas de seguro en 1997, sobre electricidad en 1998 y sobre ventas minoristas de determinados hi-

¹³. Adicionalmente, en la medida en que la nueva base 2000 de la CNE corrija los problemas observados de infraestimación del empleo mencionados en la sección anterior, el consiguiente mayor crecimiento del empleo mostrado por la nueva CNE podría también implicar una revisión al alza, por ejemplo, del consumo, que ayudaría, de nuevo, a explicar la discrepancia entre la evolución del IVA y la de su base aproximada de la CNE en los últimos años.

drocarburos en 2002) y el tipo del impuesto sobre primas de seguro se incrementó en un 50% en 1998¹⁴.

La imposición directa

La imposición directa ha ganado peso con respecto al PIB en el período considerado, aunque ha perdido importancia con respecto a los otros ingresos fiscales. Dentro de estos impuestos, el IRPF es, con diferencia, la rúbrica de mayor peso, seguida del impuesto sobre sociedades, centrándose la presente sección en estos dos impuestos. Por otra parte, hay que recordar que también forman parte de este agregado el impuesto sobre el patrimonio y el impuesto sobre la renta de no residentes (implantado en el año 1998).

EL IMPUESTO SOBRE LA RENTA DE LAS PERSONAS FÍSICAS (IRPF)

La evolución experimentada por la recaudación del IRPF en este período contrasta con la del resto de figuras impositivas, al haber experimentado una pérdida recaudatoria de cerca de 1,4 pp de PIB. Esta reducción se concentró, sobre todo, en los ingresos provenientes de las rentas del capital (-0,9% del PIB en el mismo período) y de la cuota diferencial (-0,8%), mientras que la procedente de las rentas del trabajo aumentó en 0,3 pp del PIB.

El IRPF grava la totalidad del flujo de renta de diversas fuentes que reciben las personas físicas. El impuesto presenta, sin embargo, ciertas particularidades, que impiden que se produzca una correspondencia unitaria entre la renta total, tal como se define en la CNE, y la base imponible¹⁵. En este sentido, para realizar el ejercicio de aproximación a la recaudación resulta útil distinguir los ingresos entre los procedentes del trabajo, por un lado, y los procedentes del capital y la cuota diferencial¹⁶, por otro. No obstante, habida cuenta de la dificultad de aproximar las bases impositivas para estos dos últimos componentes, en este artículo el análisis se circunscribe a la recaudación por las rentas del trabajo. Con el fin de efectuar una aproximación a las rentas ligadas al trabajo en la base de este impuesto a partir de la CNE, se puede recurrir a sumar la remuneración de asalariados y de no asalariados neta de cotizaciones sociales a las prestaciones sociales. Por su parte, para la recaudación procedente de las rentas del trabajo, la elasticidad estimada a partir de datos desagregados por tramos de renta es del 1,5, indicativo del grado de progresividad del impuesto¹⁷.

La recaudación procedente de rentas del trabajo resultó inferior a la «aproximada», a partir de la aplicación de la mencionada elasticidad al crecimiento anual nominal de las bases impositivas así confeccionadas, en la mayor parte del período (véase el panel central derecho del gráfico 1).

En el período objeto de estudio se llevaron a cabo, sin embargo, numerosas modificaciones en la regulación de este impuesto¹⁸. Las más relevantes tuvieron lugar en 1999, cuando se

14. Con sentido contrario, los tipos específicos de los impuestos especiales se congelaron en 2000, 2001 y 2003. **15.** Los hogares pueden presentar declaraciones conjuntas; una parte de la renta (en función de las circunstancias personales y familiares), así como de las dietas recibidas, y algunos premios están exentos; hay desgravaciones por el simple hecho del trabajo dependiente; las cotizaciones sociales pueden deducirse; el tipo del impuesto depende del período de generación de la renta; hay deducciones en la cuota por inversión en la vivienda habitual; etc. **16.** En cierta medida, la cuota diferencial tiene una evolución autónoma, dado que en ella influyen de manera sustancial todas las deducciones en la cuota del impuesto. **17.** Véase P. Hernández de Cos (2001), «Un método alternativo de estimación de los saldos presupuestarios ajustados del ciclo», *Boletín Económico*, Banco de España, diciembre. **18.** Las principales novedades consistieron en una nueva definición de la base imponible, que era la renta «discrecional» del contribuyente, a la que se llegaba tras restar de los ingresos el nuevo mínimo personal y familiar. Todos los rendimientos (aunque los de largo plazo, con coeficientes reductores) y las variaciones patrimoniales a corto plazo se agruparon en una base general del impuesto, mientras que las variaciones patrimoniales a largo plazo pasaron a formar la base especial, desapareciendo la anterior distinción entre base imponible regular e irregular. Se estableció una nueva y única tarifa (que sustituyó a la individual y conjunta del régimen anterior) aplicable a la base general, al tiempo que se redujeron los tramos a 6 (antes 8) y los tipos (quedando los extremos en el 18% y 48%, frente a 20% y 56%, respectivamente). La base especial, por su parte, se gravó al tipo fijo del 20%. Finalmente, cabe señalar que se suprimieron la mayor parte de las deducciones en la cuota. Se mantuvo, sin embargo, la deducción por inversión en vivienda habitual aunque con importantes modificaciones, entre las que destaca la imposición de un tope (9.015 euros) en la base de la deducción.

reformó sustancialmente, y en 2003, cuando se introdujo una rebaja adicional¹⁹. Además, en los años 1996, 1997 y 2000 se produjo una deflactación parcial de la tarifa del impuesto. En conjunto y para todo el período de análisis, estos cambios impositivos permitirían explicar una caída en la recaudación por rendimientos del trabajo de en torno a 1,9 pp de PIB. El crecimiento «aproximado» de la recaudación corregido de estos cambios normativos sería ahora, sin embargo, inferior al de la recaudación observada, de lo que se deduce la presencia de otros factores que han impulsado el aumento de la recaudación más allá de lo que explican las elasticidades y las bases estimadas.

Al igual que en el caso de las Cotizaciones sociales, la discrepancia en la medición del empleo entre las distintas fuentes estadísticas y, en particular, el mayor crecimiento de las afiliaciones a la Seguridad Social en relación con el empleo de la CNE en el período 1998-2001 podrían explicar la diferencia que persiste entre la recaudación observada y la «aproximada», una vez que se tienen en cuenta los efectos de los cambios normativos del impuesto. En este sentido, si en el cálculo de la base impositiva se sustituye el empleo de la CNE por las afiliaciones a la Seguridad Social, manteniendo sin cambio la remuneración por asalariado, la evolución en la recaudación simulada obtenida con esta nueva base impositiva, corregida también de los cambios normativos mencionados con anterioridad, sería ahora similar a la observada, tal como se recoge en el panel superior derecho del gráfico 3.

En cuanto a la recaudación procedente de las rentas del capital y de la cuota diferencial, la CNE no permite aproximar adecuadamente su base impositiva, dado que, entre otros elementos, aquella no incorpora las ganancias de capital o las amortizaciones de préstamos de vivienda, que sí son objeto de imposición o deducción en el impuesto. En todo caso, la fuerte caída de los tipos de interés en el período, así como las reducciones aplicadas en la tributación de rentas y ganancias de capital, permitirían explicar la elevada caída, de 0,9 pp de PIB, de los ingresos procedentes de estas rentas en el período.

EL IMPUESTO SOBRE SOCIEDADES

El impuesto sobre sociedades es una de las fuentes tributarias que en mayor medida ha contribuido al fuerte crecimiento de los ingresos tributarios en los últimos años, de manera que su peso sobre el PIB ha pasado del 1,9% en 1995 al 3,7% en 2004. Desde una perspectiva de más largo plazo, la recaudación del impuesto sobre sociedades ha seguido con bastante fidelidad el ciclo económico, con un desfase de un año, como consecuencia del procedimiento administrativo de recaudación. De esta forma, el peso del impuesto sobre sociedades sobre el PIB alcanzó el 3,1% en 1990, para reducirse con posterioridad durante la crisis económica hasta el 1,7% en 1994. Desde entonces, la recaudación mantiene un crecimiento sostenido, en línea con la evolución de los beneficios empresariales.

Las dificultades para aproximar la base impositiva a partir de las series no financieras de la CNE son mayores, si cabe, en el caso de este impuesto, dado que la determinación del beneficio empresarial objeto de tributación está sujeta a una compleja normativa, que no puede ser fácilmente aproximada a través de la información de la CNE. En nuestro caso, se toma el Excedente Bruto de Explotación como una aproximación a la base del impuesto²⁰. Por otro lado, la elasticidad estimada es igual a 1,2.

¹⁹. Los principales cambios fueron la reducción del número de tramos a 5 (frente a 6 anteriores) y de los tipos extremos en 3 puntos (hasta el 45% y el 15%), el aumento de los mínimos personal y por hijos y las reducciones por trabajo dependiente. Se redujo el tipo impositivo para variaciones patrimoniales generadas en más de 1 año en línea con la variación del tipo mínimo y también se igualaron a ese tipo (15%) las retenciones para determinadas rentas. ²⁰. El cálculo de la recaudación «aproximada» exige, además, distinguir entre la recaudación por retenciones, que depende de la base impositiva del mismo año en que se recauda, y por cuota diferencial, que depende de la base imponible del año inmediatamente anterior al que se recauda y, por tanto, debe asignarse a dicho año.

Al igual que en otras partidas ya analizadas, el crecimiento de la recaudación «aproximada» a partir de la aplicación de la elasticidad y la base impositiva definidas anteriormente ha sido inferior al de la recaudación observada en la mayoría de los años del período²¹ (véase el panel inferior izquierdo del gráfico 1). De hecho, la recaudación de este impuesto creció casi un 15% en media anual en el conjunto del período, mientras que el crecimiento del Excedente Bruto de Explotación fue solo ligeramente superior al 6% en media anual (véase el panel inferior del gráfico 3).

Algunos cambios normativos tendentes al incremento de la tributación efectiva podrían explicar parcialmente esa discrepancia²². En concreto, la reforma del impuesto sobre sociedades de 1995 (Ley 43/1995) incorporaba una disposición transitoria para las sociedades transparentes, que establecía un incremento de su tipo de tributación desde el 0% en 1996, al 10% en 1997, el 20% en 1998 y el 35% en 1999²³. Asimismo, tras el establecimiento en 1997 de un tipo impositivo reducido del 30% para las empresas de pequeña dimensión, no se aprobó hasta 2001 ninguna actualización del valor máximo de facturación por debajo del cual se permite a las empresas tributar a dicho tipo, lo que produjo una paulatina reducción del número de empresas a las que se le aplica ese tipo reducido. Además, en este período no se ha actualizado el valor de la base imponible al que se le aplica ese 30%, lo que, de nuevo, habrá generado un incremento del tipo impositivo medio.

A estos cambios normativos se une, finalmente, el hecho de que en 2000 y 2001 se produjo, como consecuencia de la crisis bursátil, una caída muy importante de los beneficios de las instituciones de inversión colectiva, que no produjo, sin embargo, una reducción equivalente de la recaudación, dado que estas sociedades tributan al tipo del 1%²⁴.

Conclusiones

La evolución de la recaudación tributaria en el último decenio muestra un aumento del peso sobre el PIB de la mayoría de los impuestos, con la excepción del IRPF, que ha comportado un incremento de la presión fiscal, definida como la ratio de ingresos fiscales sobre PIB, de 3,5 pp. La aplicación de las elasticidades estimadas a la evolución de las bases aproximadas con datos provenientes de algunas series de recursos y empleos no financieros de la CNE conduce a la estimación de una recaudación «aproximada» que, prácticamente en todos los años y con la excepción del IRPF, es inferior a la observada.

La discrepancia entre la recaudación efectiva y la «aproximada» puede resultar de cambios normativos, de una aproximación poco satisfactoria a la base o de la utilización de una elasticidad inadecuada. En este trabajo no se ha abordado el análisis del grado de adecuación de las elasticidades utilizadas, en la medida en que pueden considerarse ampliamente aceptadas, sino que se centra en el papel desempeñado por los elementos restantes.

El análisis efectuado muestra que el peso de estos elementos en la generación de discrepancias entre la recaudación observada y «aproximada» no es el mismo para todas las figuras

21. Esta discrepancia se observa también cuando la recaudación «aproximada» se calcula a partir de la información proporcionada por la Central de Balances del Banco de España e, igualmente, a partir de la información de las Memorias de la Administración Tributaria. 22. Otras modificaciones, como la aplicación de un tipo reducido para las empresas de pequeña dimensión en 1997, cuyo ámbito de aplicación se amplió en 2001, 2002 y 2003, o la reducción del tipo sobre las plusvalías reinvertidas, tendieron a reducir la tributación efectiva y, por tanto, a ampliar la discrepancia entre la recaudación «aproximada» corregida de medidas discrecionales y la recaudación observada. 23. Aunque no es posible cuantificar con la información disponible la importancia cuantitativa de este hecho, sí debe señalarse que en el período 1996-1999 se produjo un fuerte crecimiento de las sociedades que declararon por el régimen de transparencia fiscal, de manera que si en 1996 estas representaban el 5,5% de los declarantes, en 1999 alcanzaron el 7,1%, con una tasa media de crecimiento anual de casi el 19%. 24. Este fenómeno ha debido tener un impacto muy significativo. De acuerdo con la información de la Memoria de Administración Tributaria, si no se computasen los resultados correspondientes a las instituciones de inversión colectiva con base imponible positiva, el tipo medio de gravamen se reduciría una décima porcentual entre 1999 y 2000, frente al aumento de 1,6 puntos porcentuales que se observa en el caso de su inclusión. Este impacto pudo ser incluso de magnitud superior en 2001, aunque no se dispone de información.

impositivas. Los cambios normativos pueden explicar, siquiera parcialmente, tanto la caída en el peso del IRPF, como el mayor peso sobre el PIB alcanzado por el resto de impuestos, excepto el IVA, que experimentó cambios mínimos. En concreto, la aparición de nuevas figuras impositivas en la imposición indirecta y la unificación de las bases máximas de cotización en el caso de las Cotizaciones sociales pueden ser los elementos con mayor incidencia entre los cambios normativos.

Por otra parte, los considerables aumentos observados de la recaudación del IVA y del impuesto sobre transmisiones y actos jurídicos documentados han podido estar vinculados a la fuerte expansión del sector inmobiliario. La base que se puede computar con las series no financieras de la CNE no permite, sin embargo, tener en cuenta este fenómeno de forma adecuada.

En el caso del IRPF y las Cotizaciones sociales, se ha observado que la utilización de datos sobre afiliaciones en vez de datos de empleo de la CNE permite un mejor ajuste entre recaudación observada y recaudación «aproximada», reflejando así la vinculación entre los distintos registros administrativos. El mayor crecimiento del empleo medido a través de las series de afiliaciones a la Seguridad Social, que también recogen otras fuentes estadísticas como la EPA, podría ser a su vez indicativo de una cierta infraestimación del empleo de la CNE en los últimos años. La nueva base 2000 de la CNE podría corregir estas diferencias entre las distintas fuentes de empleo, acercando la evolución del empleo de la CNE al de las otras fuentes estadísticas y, por lo tanto, permitir una mejor explicación de los incrementos de la recaudación impositiva de los últimos años. Una revisión de la CNE en este sentido llevaría también a concluir que el incremento de la presión fiscal en los últimos años ha sido menor que el mostrado por las cifras actuales analizadas en este artículo.

El análisis efectuado con anterioridad debe, en todo caso, tomarse con cautela. La medición de la presión fiscal y de sus determinantes efectuada a partir de datos agregados solo puede considerarse una primera aproximación al análisis de este fenómeno, que requiere complementarse con estudios realizados a partir de información desagregada.

25.4.2005.