

XI Encuentro de Economía Pública  
Barcelona, Febrero 2004

**“IRPF común y foral ante las reformas de 2003: una comparativa”**

Francisco J. Delgado Rivero <sup>1</sup>

Departamento de Economía

Universidad de Oviedo

fdelgado@correo.uniovi.es

Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales

Avda del Cristo, s/n. 33071 Oviedo

**ABSTRACT**

Las profundas reformas en el IRPF acometidas en 1998 dieron lugar a importantes diferencias de tributación entre los territorios forales y el territorio fiscal común. No obstante, en los años posteriores a su entrada en vigor, 2000-2002, se han producido modificaciones normativas que han alterado magnitudes de recaudación, progresividad y redistribución en los diferentes escenarios considerados, causadas en parte por el efecto no corregido de la inflación. Para analizar estas diferencias se ha realizado un ejercicio de microsimulación estática a partir del Panel de Declarantes por IRPF del Instituto de Estudios Fiscales 1995 para el ejercicio 2001. Finalmente, se revisan comparativamente las nuevas normativas vigentes desde 2003, acompañadas de un ejercicio de simulación de cuotas para diferentes tipos de contribuyentes.

**Palabras clave:** IRPF, reforma fiscal, microsimulación, progresividad, redistribución

**Clasificación JEL:** D63, H23, H24

---

<sup>1</sup> Quisiera agradecer al Instituto de Estudios Fiscales la financiación recibida a través del proyecto de investigación “El IRPF tras la reforma de 1998: análisis del impuesto en territorio fiscal común y las haciendas forales mediante microsimulación”, vigente hasta junio de 2003.

## 1. Introducción

Tras la profunda reforma del IRPF aprobada a finales de 1998, en vigor desde enero de 1999, se han generado en nuestro país tres diseños diferenciados. Por un lado, las regiones de territorio común, que cuentan además con capacidad normativa sobre una parte de la tarifa y ciertas deducciones. En segundo lugar, las Diputaciones Forales Vascas tienen plena autonomía en este tributo concertado. Finalmente, Navarra goza asimismo de total autonomía en el IRPF, tributo de carácter convenido.

Las distintas normativas vigentes en el ejercicio 1999 han sido evaluadas en Delgado (2003), donde se concluye que el impuesto vasco resultante de la reforma era más elevado, más progresivo y más redistributivo que los restantes. No obstante, en los años posteriores a la reforma, 2000-2002, se han ido modificando las legislaciones aplicables de modo que los efectos económicos han variado.

En este trabajo pretendemos revisar los cambios introducidos en esos años, y evaluar los efectos sobre la carga fiscal, progresividad, redistribución y bienestar con la norma vigente en el ejercicio 2001, con el ánimo de comprender mejor la reforma parcial del IRPF de 2003.

El trabajo se organiza de la siguiente manera. En la sección segunda se muestran los rasgos característicos del IRPF aprobado en 1998, y se sintetizan los cambios normativos en los tres escenarios en los años 2000 a 2002. Además, se presentan los resultados del ejercicio de microsimulación. Posteriormente, se revisan las reformas parciales acometidas en 2003 con un ejercicio de simulación de cuotas. El trabajo termina con las conclusiones más relevantes.

## 2. IRPF común y foral en el periodo 1999-2002

### 2.1. Análisis de las normativas

El IRPF presenta estructuras diferentes en los territorios analizados, tal y como se recoge en la tabla 1.

Tabla 1. Estructuras IRPF98

Común	P.Vasco	Navarra*
Base Imponible (reducción trabajo) - Mínimo personal - Mínimo familiar - Reducciones (pensiones, compensatorias anualidades)	Base Imponible (reducción trabajo)  - Reducciones (pensiones, compensatorias anualidades, conjunta)	Base Imponible  - Mínimo personal  - Reducciones (pensiones, anualidades)
Cuota Íntegra - Deducciones (vivienda)	Cuota Íntegra - Deducciones (personales y familiares, vivienda)	Cuota Íntegra - Deducciones (familiares, vivienda, trabajo)
Cuota Líquida	Cuota Líquida	Cuota Líquida

\* Nota. En Navarra, desde 2000 se introduce el mínimo familiar en sustitución de las deducciones familiares en cuota

Así, en la norma común se somete a la tarifa una base liquidable muy ajustada por los mínimos personal y familiar, además de la reducción por trabajo. En el otro extremo, el diseño vasco presta mayor atención a la tarifa, con mínimo exento, y las deducciones personales y familiares se establecen en la cuota. Finalmente, el caso de Navarra, inicialmente intermedio, se ha aproximado considerablemente al común desde 2000, con la introducción del mínimo familiar.

Tras el primer año de vigencia de la reforma, se fueron introduciendo ciertas modificaciones (tabla 2). Más allá de la ampliación de los topes máximos para la deducción por aportaciones a planes de pensiones, similares en los tres casos, la actualización o no al crecimiento de precios de tarifa y deducciones determina básicamente los cambios detectados.

Tabla 2. IRPF98, principales modificaciones 2000-2002

Concepto	Común	P.Vasco	Navarra
Reducción trabajo	Sin cambios: 375.000-500.000	1999: 350.000-625.000 2001: 420.000-695.000 (+20%, +11,2%)	En cuota. Sin cambios: 95.000
Actualización tarifa	2000: 2%	2000: 2% 2001: 3% 2002: 2%	2000: 2%
Deducciones personales y familiares	Sin cambios en mínimo personal y familiar	2000: 2% 2001: incrementos descend. ej 1º: 16%, 4º: 84% 2002: 2%	Mínimo personal: 2000 y 2001: 2% Mínimo familiar 2000 2001: 2%

## 2.2. Ejercicio de microsimulación

En esta sección se presentan los resultados del ejercicio de microsimulación estática realizado a partir de una muestra del Panel de Declarantes por IRPF del Instituto de Estudios Fiscales del ejercicio 1995. El ejercicio consiste en practicar de nuevo la liquidación del impuesto de los 29.493 declarantes de la muestra<sup>2</sup> con las normativas de 2001. Los supuestos adoptados son los recogidos en Delgado (2003). En síntesis, se simulan los rendimientos regulares excepto los rendimientos de actividades económicas, cuya modelización correcta no es posible con la información disponible. Además, no se incluyen las deducciones autonómicas ni algunas deducciones forales por falta de información.

<sup>2</sup> La falta de microdatos para las regiones forales puede suponer que una parte de las diferencias aquí detectadas se vean influenciadas por los distintos niveles de desigualdad de renta existentes en las regiones de territorio fiscal común y las comunidades forales.

Las medidas empleadas en el análisis de progresividad y redistribución son los indicadores de Kakwani ( $K$ ) y Reynolds-Smolensky ( $RS$ ), con la descomposición del efecto redistributivo en efecto base ( $RS_B$ ) y efecto cuota ( $RS_C$ ) (Pfähler, 1990).

Siendo  $X$  la renta inicial,  $X-T$  la renta después de impuestos,  $d_B$  las deducciones de la base,  $C$  la medida de concentración,  $G$  el índice de Gini,  $t$  el tipo medio efectivo y  $D$  el efecto reordenación o reranking:

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

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

$$RS_B = G_X - C_{X-d_B} \quad (3)$$

$$RS_C = G_{X-d_B} - G_{X-d_B-T} \quad (4)$$

$$RS = K \left( \frac{t}{1-t} \right) - D \quad (5)$$

En cuanto al bienestar social, hemos optado por las funciones de bienestar abreviadas<sup>3</sup> que permiten realizar el análisis a partir de dos magnitudes, la renta media de la distribución, y un índice de desigualdad de la renta que recoja el principio de aversión a la desigualdad:

$$W^A = V(\mathbf{m}, G), \quad \frac{\partial V}{\partial \mathbf{m}} > 0, \quad \frac{\partial V}{\partial G} < 0 \quad (6)$$

En este contexto, Sheshinsky (1972) propuso la siguiente expresión:

$$V(\mathbf{m}, G) = \mathbf{m}_{X-T} (1 - k G_{X-T}), \quad 0 < k \leq 1 \quad (7)$$

donde  $k$  recoge la “sensibilidad hacia la igualdad”, que Lambert (1996) interpreta como un índice de “envidia/altruismo” de los individuos<sup>4</sup>.

Los resultados más relevantes se muestran en la tabla 3, donde se reflejan también los correspondientes al ejercicio 1999 para la comparación.

A raíz de las modificaciones introducidas, el diseño común surge ahora como el más elevado en presión fiscal, situándose en el lado opuesto el tributo vasco. Por otra parte, los niveles de progresividad apenas varían, de forma que ahora los diseños

<sup>3</sup> A pesar de las ventajas de este planteamiento tan extendido (Lambert, 1996, cap. 5), es necesario tener en cuenta algunas limitaciones derivadas de su sencillez, de modo que la comparativa de bienestar entre los escenarios fiscales regionales podría ser matizada con la incorporación de una medida del gasto público.

<sup>4</sup> Este indicador es empleado en Castañer, Onrubia y Paredes (2001) para estudiar los efectos sobre el bienestar social de la reforma del IRPF de 1998 en territorio común. En el trabajo recogen algunas ventajas e inconvenientes que se han señalado en la literatura sobre funciones de bienestar social no individualistas, por lo que consideran apropiado abarcar todo el recorrido del parámetro  $k$ .

forales, y en especial el vasco, arrojan niveles de bienestar superiores a los alcanzados con la legislación común.

El impuesto es ahora más reducido bajo la legislación vasca, un 4,49% inferior al común, seguido por la cuota navarra, un 2,97% más reducida que la de territorio común. Como ya ha quedado de manifiesto, en este análisis estático la explicación procede del estancamiento de la norma común y la dinámica de las normas forales, en especial, la vasca, que se han ido adaptando al proceso inflacionario y han introducido mejoras más allá del tratamiento del ahorro previsional.

Como consecuencia, el tipo medio efectivo ha aumentado notablemente en territorio común, pasando de un 12,15% en 1999 a un 12,79% en 2001. Por el contrario, el tipo efectivo vasco se ha reducido desde el 12,40% de 1999, hasta el 12,21% en el ejercicio 2001. Finalmente, el tipo efectivo navarro apenas se ha modificado y se mantiene en torno al 12,4%.

La legislación de 2001 también permite concluir algunos cambios significativos en progresividad y redistribución. El diseño vasco se mantiene como el más progresivo, e incluso ha aumentado el indicador en relación a 1999. No obstante, el tributo común ha perdido parte de su progresividad, aunque es más que compensada con el aumento de recaudación para concluir un incremento de su capacidad redistributiva. Finalmente, en el caso navarro también se aprecia una ligera caída de progresividad que, unido al mantenimiento de su potencial recaudatorio, reducen de modo muy suave su capacidad redistributiva.

Si se observan los datos medios por decilas, se aprecia cómo en 2001 todas las decilas de declarantes presentan un tipo efectivo superior en territorio común, excepto la última decila, que se ve sometida a un tipo más alto en el diseño vasco.

El análisis de contribuyentes que se ven beneficiados, perjudicados o neutrales ante los diferentes escenarios fiscales revela que el paso del diseño común al vasco arrojaría un 57,59% de declarantes beneficiados, frente al tan solo 15,42% de perjudicados, y un 27% de declarantes que no se verían afectados. En caso de que la sustitución fuese por el tributo navarro, de nuevo la mayoría de declarantes se vería beneficiada, un 54,31%, frente al 19,24% de perjudicados con la reforma. Sin embargo, ahora los declarantes beneficiados representan un porcentaje cada vez más alto a medida que ascendemos en la ordenación de rentas.

Respecto a la descomposición del efecto redistributivo, en el diseño común se produce un ligero incremento del efecto cuota, del 20,74% al 22,51%, en detrimento del efecto base, del 79,26% cae al 77,49%, al permanecer invariables los mínimos personal y familiar, y la reducción por trabajo.

Por otro lado, las modificaciones llevadas a cabo en ambos lados del impuesto vasco, por ejemplo mayor bonificación por rendimiento del trabajo e incrementos de las deducciones familiares, conducen a efectos porcentuales muy similares a los presentados para 1999, siendo 36,69% y 63,31% los efectos base y cuota respectivamente.

Por último, en el tributo navarro, el traslado de las deducciones familiares desde la cuota hasta la base en forma de mínimo familiar, conlleva un incremento del efecto base, desde el 45,77% al 53,95%, y pérdida del efecto cuota, que desciende del 54,23% al 46,05%.

El análisis de bienestar social en el ejercicio 2001 basado en las funciones de bienestar social abreviadas de Sheshinski arroja un mayor bienestar bajo el diseño vasco, seguido por el tributo navarro, para todo el recorrido del parámetro relevante k.

Tabla 3. Principales resultados microsimulación 1999 y 2001

Concepto	1999			2001		
	Común	P.Vasco	Navarra	Común	P.Vasco	Navarra
<b>I. Recaudación</b>						
Renta neta	2.539.492	2.539.492	2.539.492	2.720.917	2.720.917	2.720.917
Cuota líquida	308.617	314.955	314.995	347.957	332.340	337.616
Tipo efectivo	12,153	12,402	12,404	12,79	12,21	12,41
Renta disponible	2.230.875	2.224.537	2.224.497	2.372.960	2.388.577	2.383.301
<b>II. Progresividad y redistribución</b>						
Gini antes	0,379338	0,379338	0,379338	0,379338	0,379338	0,379338
Gini después	0,336547	0,332935	0,335474	0,335920	0,333585	0,336284
Progresividad K	0,315018	0,333842	0,315162	0,301970	0,335417	0,309982
Redistribución RS	0,042791	0,046403	0,043865	0,043419	0,045753	0,043054
Conc. cuotas C <sub>T</sub>	0,694356	0,713180	0,694500	0,681309	0,714756	0,689321
Reordenación D	0,000788	0,000863	0,000763	0,000861	0,000916	0,000858
Efecto base %	79,26	36,58	45,77	77,49	36,69	53,95
Efecto cuota %	20,74	63,42	54,23	22,51	63,31	46,05
<b>III. Porcentajes de declarantes beneficiados, indiferentes y perjudicados por la sustitución de la norma común por la de P.Vasco o Navarra</b>						
Beneficiados	-	32,76	26,66	-	57,59	54,31
Indiferentes	-	29,20	28,12	-	27,00	26,45
Perjudicados	-	38,04	45,22	-	15,41	19,24
<b>IV. Tipos medios por decilas</b>						
1	0,23	0,21	0,18	0,31	0,23	0,21
2	0,57	0,41	0,50	0,80	0,42	0,61
3	2,04	1,34	2,15	2,60	1,34	2,44
4	3,34	2,47	3,61	4,01	2,46	3,85
5	4,94	4,23	5,00	5,77	4,21	5,23
6	6,80	6,25	6,66	7,47	6,19	6,76
7	8,83	8,93	8,91	9,49	8,62	8,92
8	11,20	11,56	11,49	11,82	11,16	11,41
9	14,00	14,69	14,49	14,62	14,34	14,37
10	22,34	23,33	22,76	23,03	23,17	22,66
Total	12,15	12,40	12,40	12,79	12,21	12,41

Tabla 3. Principales resultados microsimulación 1999 y 2001 (continuación)

Concepto	1999			2001		
	Común	P.Vasco	Navarra	Común	P.Vasco	Navarra
V. Funciones de bienestar social abreviadas para valores de k:						
0,01	2.223.367	2.217.130	2.217.035	2.364.989	2.380.609	2.375.286
0,05	2.193.335	2.187.505	2.187.184	2.333.104	2.348.737	2.343.228
0,10	2.155.796	2.150.474	2.149.871	2.293.248	2.308.898	2.303.154
0,15	2.118.256	2.113.443	2.112.558	2.253.392	2.269.058	2.263.081
0,20	2.080.716	2.076.411	2.075.245	2.213.535	2.229.218	2.223.008
0,25	2.043.177	2.039.380	2.037.932	2.173.679	2.189.378	2.182.934
0,30	2.005.637	2.002.349	2.000.619	2.133.823	2.149.539	2.142.861
0,35	1.968.097	1.965.317	1.963.306	2.093.967	2.109.699	2.102.788
0,40	1.930.558	1.928.286	1.925.993	2.054.111	2.069.859	2.062.714
0,45	1.893.018	1.891.255	1.888.680	2.014.254	2.030.020	2.022.641
0,50	1.855.478	1.854.224	1.851.367	1.974.398	1.990.180	1.982.568
0,55	1.817.938	1.817.192	1.814.054	1.934.542	1.950.340	1.942.494
0,60	1.780.399	1.780.161	1.776.741	1.894.686	1.910.501	1.902.421
0,65	1.742.859	1.743.130	1.739.428	1.854.830	1.870.661	1.862.348
0,70	1.705.319	1.706.098	1.702.115	1.814.973	1.830.821	1.822.275
0,75	1.667.780	1.669.067	1.664.802	1.775.117	1.790.981	1.782.201
0,80	1.630.240	1.632.036	1.627.489	1.735.261	1.751.142	1.742.128
0,85	1.592.700	1.595.004	1.590.176	1.695.405	1.711.302	1.702.055
0,90	1.555.161	1.557.973	1.552.863	1.655.549	1.671.462	1.661.981
0,95	1.517.621	1.520.942	1.515.550	1.615.692	1.631.623	1.621.908
1,00	1.480.081	1.483.911	1.478.237	1.575.836	1.591.783	1.581.835



### **3. La reforma parcial del IRPF en 2003<sup>5</sup>**

Cumplidos cuatro ejercicios fiscales de vigencia de la normativa aprobada en 1998 (1999-2002), se ha considerado oportuno realizar una nueva reforma con entrada en vigor en enero de 2003. No obstante, estos cambios no son equiparables a la profunda revisión efectuada entonces, sino que más bien se trata de realizar ajustes, sobre todo al proceso inflacionario, y algunas modificaciones de menor impacto que las acometidas entonces.

#### **3.1. Las nuevas normativas**

En territorio fiscal común, la nueva normativa fue aprobada a finales de 2002 mediante la Ley 46/2002, de 18 de diciembre. Entre las novedades más destacadas pueden citarse la modificación de la tarifa y de los mínimos personal y familiar, así como la introducción de nuevas reducciones, y la deducción por maternidad (1.200 euros) para mujeres trabajadoras con hijos menores de 3 años, que opera en la cuota diferencial, adicional a la establecida en el mínimo familiar.

En cuanto a la tarifa, se ha optado por una nueva reducción del número de tramos, desde los 6 intervalos anteriores a 5, y de los tipos marginales, oscilando entre el 15 y el 45%, frente al 18 y 48% vigentes hasta 2002. Las ganancias de patrimonio, cuyo periodo de generación es superior al año, rebajan su tipo también desde el 18 al 15%.

El mínimo personal se amplía a 3.400 euros y el mínimo familiar también se amplifica según el número de hijos, con cantidades diferenciadas para los hijos hasta el cuarto y siguientes. Además, se amplía la cuantía por hijos menores de 3 años hasta 1.200 euros, si bien desaparece la ampliación por hijos entre 3 y 16 años de 150 euros en concepto de material escolar, y se crean reducciones por gastos de asistencia para mayores de 75 años, discapacidad y por edad.

En cuanto a las rentas del trabajo, aumenta la reducción anterior y se crean dos nuevas reducciones, por prolongación de la actividad laboral y por traslado de residencia para aceptar un empleo o movilidad geográfica, por las que se incrementa un 100% la reducción inicial.

Otras de las modificaciones se refieren al tratamiento de rentas irregulares y la simplificación del tratamiento de los productos de ahorro financiero, así como ventajas para los rendimientos derivados del alquiler de viviendas, con una reducción del 50% del rendimiento neto.

En la tabla 4 se resumen algunas modificaciones introducidas en la nueva normativa, en relación a la situación tras la reforma, en el ejercicio 1999. Junto a las variaciones

---

<sup>5</sup> Ahora se toma el euro como referencia.

porcentuales experimentadas, se señala el incremento de precios en el periodo. Se puede observar cómo el mínimo personal apenas se ha incrementado un 2,86%, frente al 14% de inflación acumulada. En el resto de deducciones, se observan incrementos similares o superiores al de los precios, exceptuando la reducción por trabajo, y de modo especial en el caso de hijos menores de 3 años.

Tabla 4. Modificaciones mínimos y deducciones IRPF común 1999-2003

Concepto	1999	2003	% Var.	% IPC <sub>99-03</sub>
Reducción trabajo	2.253,80 – 3.005,06	2.400,00 – 3.500,00	6,49 – 16,47	14,0
Mínimo personal	3.305,57	3.400,00	2,86	
Mín. familiar descendiente				
1º	1.202,02	1.400,00	16,47	
2º	1.202,02	1.500,00	24,79	
3º	1.803,04	2.200,00	22,02	
4º y ss.	1.803,04	2.300,00	27,56	
< 3 años	300,51	1.200,00	299,32	
ascendientes	601,01	800,00	33,11	

La última reforma del impuesto en territorio fiscal común ha sido objeto ya de varias investigaciones. Pampillón y Raymond (2002) llevan a cabo un ejercicio de simulación sobre los efectos de la reforma sobre la cuota del impuesto, tomando como referencia una familia tipo<sup>6</sup>. Sus resultados señalan un descenso del impuesto para todas las rentas consideradas, si bien la caída es más pronunciada para las rentas altas y debida fundamentalmente a los cambios en la tarifa. Castañer, Romero y Sanz (2002) analizan los efectos de los cambios normativos sobre la recaudación y capacidad redistributiva mediante microsimulación a partir de la información contenida en la quinta ola del Panel de Hogares de la Unión Europea (PHOGUE). Tomando como referencia el hogar económico, entre sus resultados destaca la estimación de una pérdida recaudatoria del 13,4%, con un descenso del tipo efectivo desde el 11,58% hasta el 10,09%, rebaja que afecta a todos los hogares. Además, el descenso es más importante para los pensionistas, desempleados y asalariados. El nuevo sistema aparece por tanto como más progresivo (K aumenta un 8,53%) pero con menor poder redistributivo (RS se reduce un 3,25%) ya que predomina el efecto recaudatorio. González-Páramo y Badenes (2002) concluyen que la reforma disminuye la tributación de los rendimientos del ahorro ante la modificación de la tarifa y el aumento de los coeficientes de reducción según el plazo, con menores beneficios relativos para las rentas bajas. Respecto a la neutralidad, “no puede decirse que haya avances nítidos y

<sup>6</sup> Se trata de una familia con 2 hijos, uno menor de 3 años y otro entre 3 y 16, con un solo perceptor de rendimientos del trabajo y sin deducción por adquisición de vivienda habitual ni por aportaciones a planes de pensiones.

sí, sorprendentemente, retrocesos”. Medel, Domínguez y Carrasco (2002) analizan también las implicaciones de la nueva reforma sobre el ahorro financiero. Los autores concluyen la continuidad del modelo anterior vigente hasta 2002, sin que se produzcan avances destacables en el objetivo de una mayor neutralidad, al igual que García-Vaquero y Hernández (2003), donde se detectan efectos positivos sobre el crecimiento y el empleo.

La modificación de la norma del IRPF en el País Vasco fue más tardía que en territorio fiscal común, aunque su entrada en vigor coincide en Enero de 2003. La reforma del impuesto en Vizcaya se recoge en la Norma Foral 5/2003, de 26 de marzo<sup>7</sup>.

La escala de tipos también se ha modificado, de modo que ahora contiene 6 tramos con tipos marginales que oscilan entre el 15 y el 48%. Por tanto, el tipo mínimo coincide con el del resto del país, pero el máximo se sitúa 3 puntos porcentuales por encima del establecido en territorio fiscal común.

Entre otras modificaciones, se introduce la deducción por edad y se amplía la deducción por alquiler de vivienda habitual, deducción que fue suprimida en territorio fiscal común con la reforma de 1998.

En la tabla 5 se sintetizan las modificaciones de las deducciones, comparando de nuevo el incremento experimentado entre 1999 y 2003 con el sufrido por los precios en la región. En este caso se observan incrementos reales en todos los conceptos, excepto la deducción por ascendientes, siendo especialmente intensos en las deducciones por hijos, alcanzando casi un 200% de aumento real para el quinto hijo y siguientes.

Tabla 5. Modificaciones deducciones IRPF P.Vasco 1999-2003

Concepto	1999	2003	% Var.	% IPC <sub>99-03</sub>
Reducción trabajo	2.103,54 – 3.756,33	2.850,00 – 4.500,00	35,49 – 19,80	
Deduc. descendientes				14,0
1º	330,56	460,00	39,16	
2º	360,61	565,00	56,68	
3º	480,81	850,00	76,79	
4º	480,81	1.100,00	128,78	
5º y ss.	480,81	1.500,00	211,97	
< 3 años (<6 en 2003)	150,25	250,00	66,39	
Deduc. ascendientes	186,31	202,00	8,42	

Los cambios introducidos en el IRPF de Navarra están regulados por la Ley Foral 16/2003, de 17 de marzo. Al contrario que en el resto de legislaciones analizadas, no se han introducido cambios en la escala de tipos, que permanece inalterada desde el

<sup>7</sup> En el caso de Álava, la Norma Foral 8/2003, de 17 de marzo. Finalmente, en Gipúzcoa, la Norma Foral 3/2003, de 18 de marzo.

ejercicio 2000. Sin embargo, sí se ha reducido el tipo aplicable a la base especial, situándose en el 15%, al igual que en territorio común y vasco.

En cuanto al mínimo personal, 3.440 euros, coincide con el establecido desde 2001. No obstante, se han introducido mínimos más elevados según edad. Respecto al mínimo familiar, se han incrementado las cantidades correspondientes a los hijos, tal y como se detalla en la tabla 6, aunque sensiblemente inferior al crecimiento de los precios para los dos primeros descendientes.

En la deducción por inversión en vivienda habitual, se mantiene el porcentaje incrementado del 18% para familias con 2 o más hijos, y se introduce el 30% para familias numerosas. En la deducción por alquiler de vivienda habitual, permanece el porcentaje del 15%, pero se amplía la renta máxima a 24.040 euros.

La deducción en cuota por trabajo se amplía a 685 euros, deducción congelada en 571 euros en el periodo 1999-2002.

Tabla 6. Modificaciones mínimos y deducciones IRPF Navarra 2000-2003\*

Concepto	2000	2003	% Var.	% IPC <sub>00-03</sub>
Mínimo personal	3.371,68	3.440,00	2,03	
Mín. familiar descend.				
1º	1.502,53	1.535,00	2,16	
2º	1.502,53	1.535,00	2,16	
3º	1.502,53	2.250,00	49,75	
4º	2.404,05	3.000,00	24,79	
5º	2.404,05	3.500,00	45,59	11,4
6º y ss.	2.404,05	4.000,00	66,39	
< 3 años	-	1.200,00	-	
ascendientes > 65	601,01	800,00	33,11	
ascendientes > 75	601,01	1.800,00	199,50	
Deducción trabajo	570,96	685,00	19,97	

\* Nota. En el caso de Navarra, se toma 2000 como referencia al introducir en ese año el mínimo familiar

En la tabla 9 se sintetizan las diferencias entre las normativas. Se aprecia una importante diferencia en la reducción por trabajo en las legislaciones común y vasca, tal y como se detalla en la tabla 7. En todos los casos, la reducción es sensiblemente más elevada en la normativa vasca. De este modo, los rendimientos más bajos tienen una reducción 1.000 euros superior en el caso vasco. Esta diferencia se atenúa para los rendimientos superiores a 15.000 euros, si bien la reducción vasca supera en 450 euros a la establecida en territorio fiscal común.

Tabla 7. Reducción por trabajo normativas común y vasca

Rendimiento neto	Reducción Común	Reducción P.Vasco
Menos de 7.500	3.500	4.500
Entre 7.500 y 8.200	3.500	entre 4.500 y 4.346
Entre 8.200 y 13.000	entre 3.500 y 2.400	entre 4.346 y 3.290
Entre 13.000 y 15.000	2.400	entre 3.290 y 2.850
Más de 15.000	2.400	2.850

Por otro lado, las escalas aplicables en los tres casos son comparadas en la tabla 8. Si bien la comparación no es directa, ya que las estructuras impositivas son diferenciadas, aportan información relevante en cuanto a los marginales que se aplican en los distintos tramos de renta, que explican, en parte, las diferencias de tributación observadas.

Tabla 8. Tipos impositivos (%) por tramos de base liquidable\* 2003

Base liquidable	Común	P.Vasco	Navarra
0 - 1.226,06	15	0	15
1.226,06 – 2.758,65	15	0	18
2.758,65 – 3.600,00	15	0	23
3.600,00 – 4.000,00	15	15	23
4.000,00 – 6.600,00	24	15	23
6.600,00 – 8.888,97	24	23	23
8.888,97 – 13.600,00	24	23	25
13.600,00 – 13.800,00	24	28	25
13.800,00 – 15.019,29	28	28	25
15.109,29 – 25.800,00	28	28	28
25.800,00 – 27.000,00	37	28	28
27.000,00 – 27.279,94	37	35	28
27.279,94 – 39.540,59	37	35	37
39.540,59 – 41.000,00	37	35	41
41.000,00 – 45.000,00	37	42	41
45.000,00 - 57.931,56	45	42	41
57.931,56 – 60.000,00	45	42	47
Más de 60.000,00	45	48	47

\* Nota. Debe tenerse en cuenta que las bases liquidables no son homogéneas.

Tabla 9. Diferencias IRPF 2003 Régimen Común, País Vasco y Navarra

	Común	P.Vasco	Navarra
<b>Rentas, bases y cuota íntegra</b>			
Reducción trabajo	Deducción base 2.400 – 3.500 +100% prolongac activ laboral +100% movilidad geográfica	Deducción base 2.850 – 4.500 +75% si minusvalía 33-65% y +150% si movilidad reducida +200% si minusvalía >65%	Deducción cuota 685 1.085 si minusvalía 33-65% 3.000 si minusvalía >65%
Rentas empresariales estimación directa	Más favorable País Vasco y Navarra por normas Impuesto Sociedades		
Incrementos patrimonio	En Navarra exentos si importe no superior a 3.005		
Situación personal y familiar	Mínimos personal (MP) y familiar (MF) deducciones base MP: 3.400 +800 si >65 –edad- +1.000 si >75 –asistencia- +2.000 si discapacitado +5.000 si minusvalía >65% +2.800 si trabaj discapac +6.200 si trabaj minusv>65% MF: Desc: 1º: 1.400; 2º: 1.500; 3º: 2.200; 4º y ss: 2.300 Cuidado hijos <3: 1.200 Ascend: 800 +2.000 si discapacitado +5.000 si minusvalía >65%	Mínimo exento en tarifa: 3.600 Deducciones cuota Desc: 1º: 460; 2º: 565; 3º: 850; 4º: 1.100; 5º y ss: 1.500 +250 por hijo < 6 +600 por adopción internac Ascend: 202 Discapacidad: 600 si 33-65%, 920 si >65%, 1.100 o 1.400 si >75% y ayuda tercera persona Edad: 200 si >65, 400 si >75  Reducción tributación conjunta en base: 3.600	Mínimos personal (MP) y familiar (MF) deducciones base MP: 3.440 +800 si >65 +1.800 si >75 MF: Desc: 1º y 2º: 1.535 ; 3º: 2.250; 4º: 3.000; 5º: 3.500; 6º y ss: 4.000 +1.200 por hijo < 3 Ascend: 800 si >65; 1.800 si >75 Discapacidad: +1.960 si 33-65%, + 6.960 si >65% Por familiar asistido: 1.960
Escala	15 - 45%, 5 tramos 15% base especial	15 - 48%, 6 tramos 15% base especial	15 – 47%, 8 tramos 15% base especial

Tabla 9. Diferencias IRPF 2003 Régimen Común, País Vasco y Navarra (continuación)

	Común	P.Vasco	Navarra
Deducciones cuota íntegra (excepto personales y familiares)			
Ded. adquisición vivienda habitual	15% - 25% (máx. 9.015)	15%, 20% intereses (tope: 60%BI) 25%, 30% intereses si <35 o familia numerosa	15% (máx. 9.015) 18% familias 2 o más hijos 30% familias numerosas
Ded. alquiler vivienda habitual	-	20% (máx. 1.200) 25% (máx. 1.500) si <35 o familia numerosa	15% (máx. 601)
Abono anualidades alimentos a hijos	-	15% (topes)	-
Donaciones y bienes interés cultural	Límite conjunto 10% BL	Límite conjunto con vivienda 60% BI	Límites independientes 20% BL
Empresariales y profesionales	Más favorables Vizcaya y Navarra según Impuesto Sociedades		
Otras deducciones	Por maternidad: 1.200 Deducciones autonómicas	Participación trabajadores empresa 10% (máx. 1.800)	Por pensiones viudedad: 900

### **3.2. Simulación de cuotas**

A continuación se llevará a cabo un ejercicio de simulación de cuotas para analizar los efectos de las reformas de 2003 sobre la factura fiscal de los contribuyentes. Con este objetivo, se consideran diversas situaciones que pretenden reflejar a la población declarante del IRPF en nuestro país. Así, se supone que los contribuyentes obtienen sus rentas del trabajo, y no tienen derecho a deducción por inversión vivienda habitual ni por aportaciones a planes de pensiones. Se tomarán 15 niveles de renta o rendimientos netos del trabajo, desde 9.000 euros hasta 120.000, con tramos de 3.000 euros hasta 30.000 para reflejar en mayor medida los rendimientos más habituales en la población de referencia.

Bajo la modalidad de tributación individual, se considera al declarante perceptor del rendimiento del trabajo que, en su caso, tendrá derecho a aplicarse la deducción por descendientes al 50%, para la que se establecen tres situaciones: sin hijos, con un hijo –mayor de 3 años-, y finalmente, con dos hijos, uno de los cuales es menor de 3 años y el otro mayor de 6.

En el caso de la tributación familiar, se supone un matrimonio con un solo perceptor de renta, también en las tres situaciones descritas anteriormente en cuanto al número de hijos.

Los resultados obtenidos bajo la modalidad de tributación individual se representan en la figura 1. El declarante sin hijos se enfrenta a una factura fiscal más alta con la normativa navarra para todos los niveles de renta excepto los más elevados, 90.000 y 120.000, para los que la legislación vasca arroja una cuota mayor. Con la norma común el contribuyente presenta una cuota más alta que con la vasca para las primeras rentas, hasta 18.000 euros, mientras que en las siguientes apenas se aprecian diferencias en los resultados, salvo los niveles más elevados.

Esta situación se repite cuando el declarante tiene un hijo. No obstante, disminuyen ligeramente los diferenciales de la norma navarra respecto a las restantes, y se amplían los desfases entre la norma común y la vasca, pero manteniendo el patrón anterior.

Esta tendencia se mantiene cuando el declarante tiene dos hijos, hasta el punto de que ahora para las rentas más bajas, 9.000, 15.000 y 18.000 euros, la tributación es superior con la normativa común.

Por otro lado, los resultados de la tributación conjunta aparecen recogidos en la figura 2. En el caso de la familia considerada sin hijos, la norma común da lugar a los impuestos más elevados para las rentas bajas, hasta 18.000 euros. A partir del nivel de 21.000 euros, la legislación navarra vuelve a arrojar las cifras más altas, situación



que de nuevo presenta un punto de inflexión en las últimas rentas, en este caso 120.000, para la que la tributación vasca resulta superior.

Con un hijo, los datos revelan un perfil de tributación muy similar al anterior. No obstante, ahora la norma común presenta un impuesto más alto hasta el nivel de 24.000 euros, mientras que el relevo de la norma vasca se adelanta ahora a la renta de 90.000 euros.

Finalmente, el análisis de los resultados de la familia con dos hijos introduce alguna variación respecto a los anteriores, fundamentalmente por el tratamiento fiscal del hijo menor de 3 años. Así, ahora tras los niveles de 9.000 y 12.000 euros con cuota cero, la tributación común resulta superior para las rentas consideradas hasta 27.000, con resultados casi idénticos a los de Navarra para los niveles de 30.000 y 36.000 euros. Para las rentas siguientes, exceptuando 48.000, el impuesto vasco es superior.

A modo de síntesis, las reformas del IRPF vigentes desde 2003 han introducido modificaciones que tienen su reflejo en el impuesto pagado por los diferentes declarantes del territorio fiscal común y las comunidades forales. En este ejercicio de simulación de cuotas se detectan diferencias apreciables según la modalidad de tributación, individual o familiar, y según las cargas familiares por descendientes. Así, en tributación individual, el declarante se enfrenta a un impuesto más elevado bajo la norma navarra, si bien las rentas más elevadas, 90.000 y 120.000 euros, sufren una mayor carga con la normativa vasca. Con las leyes de territorio común el impuesto es más elevado que el vasco para las rentas bajas, entre 9.000 y 18.000 euros, similar para las rentas intermedias, y menor para las rentas más altas, 90.000 y 120.000 euros, es decir, menos progresivo. La inclusión de uno o dos descendientes atenúa los diferenciales en el caso del diseño navarro, y amplía las diferencias entre la norma común y vasca. Bajo la tributación conjunta, la situación es sensiblemente diferente. Así, la familia considerada tendrá que hacer frente a un mayor impuesto para los primeros niveles de renta si reside en territorio común, mientras que los niveles de renta más altos tendrán una carga fiscal más fuerte si residen en territorio vasco. Las rentas intermedias presentan una cuota mayor en la comunidad navarra. Esta situación general se altera al incluir uno o dos hijos, de modo que por un lado se amplían las rentas iniciales con mayor tributación común, y por otro también son más los niveles de renta altos con una tributación superior en la norma vasca.

Figura 1. Simulación de cuotas IRPF 2003. Tributación individual

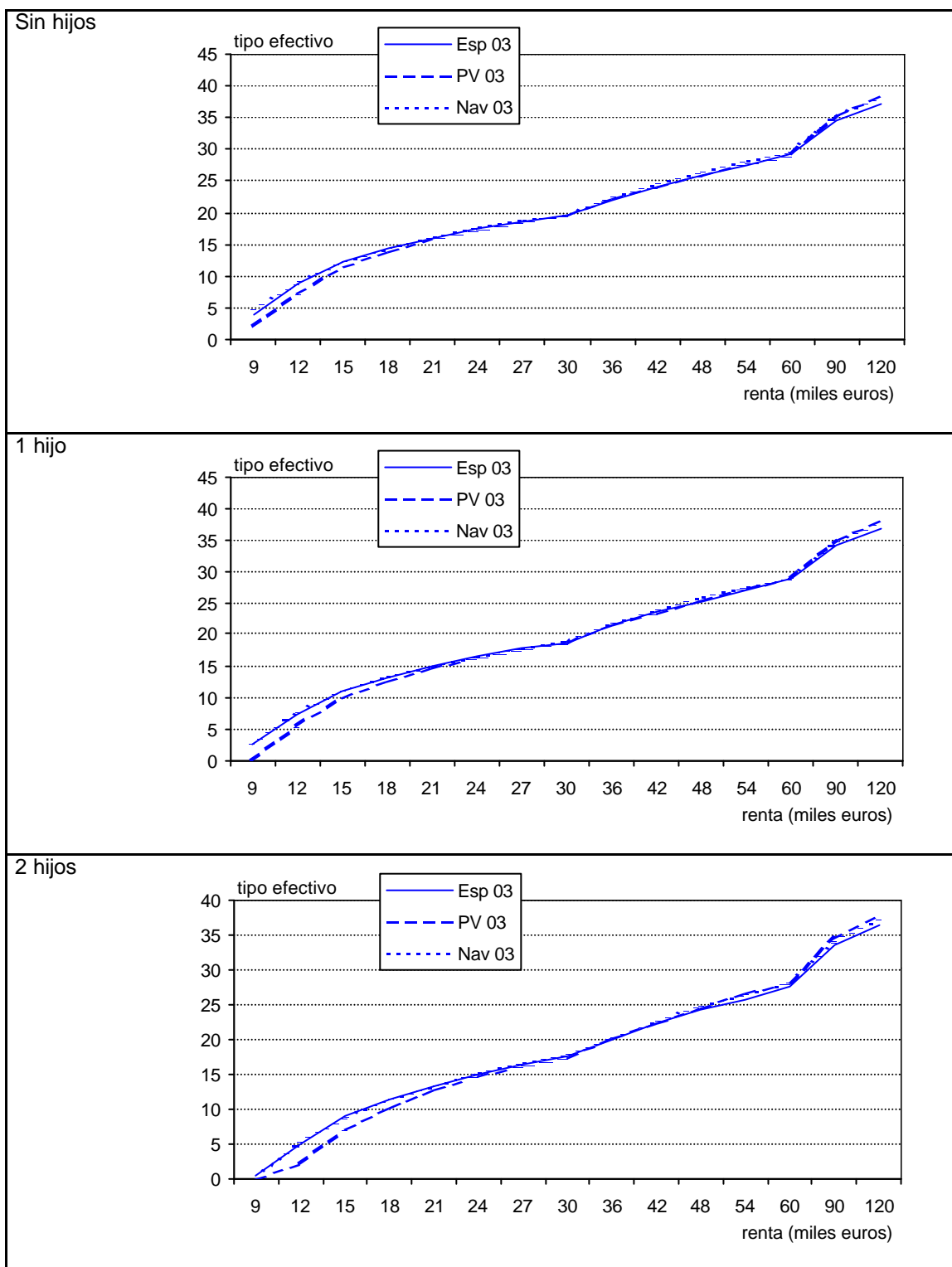
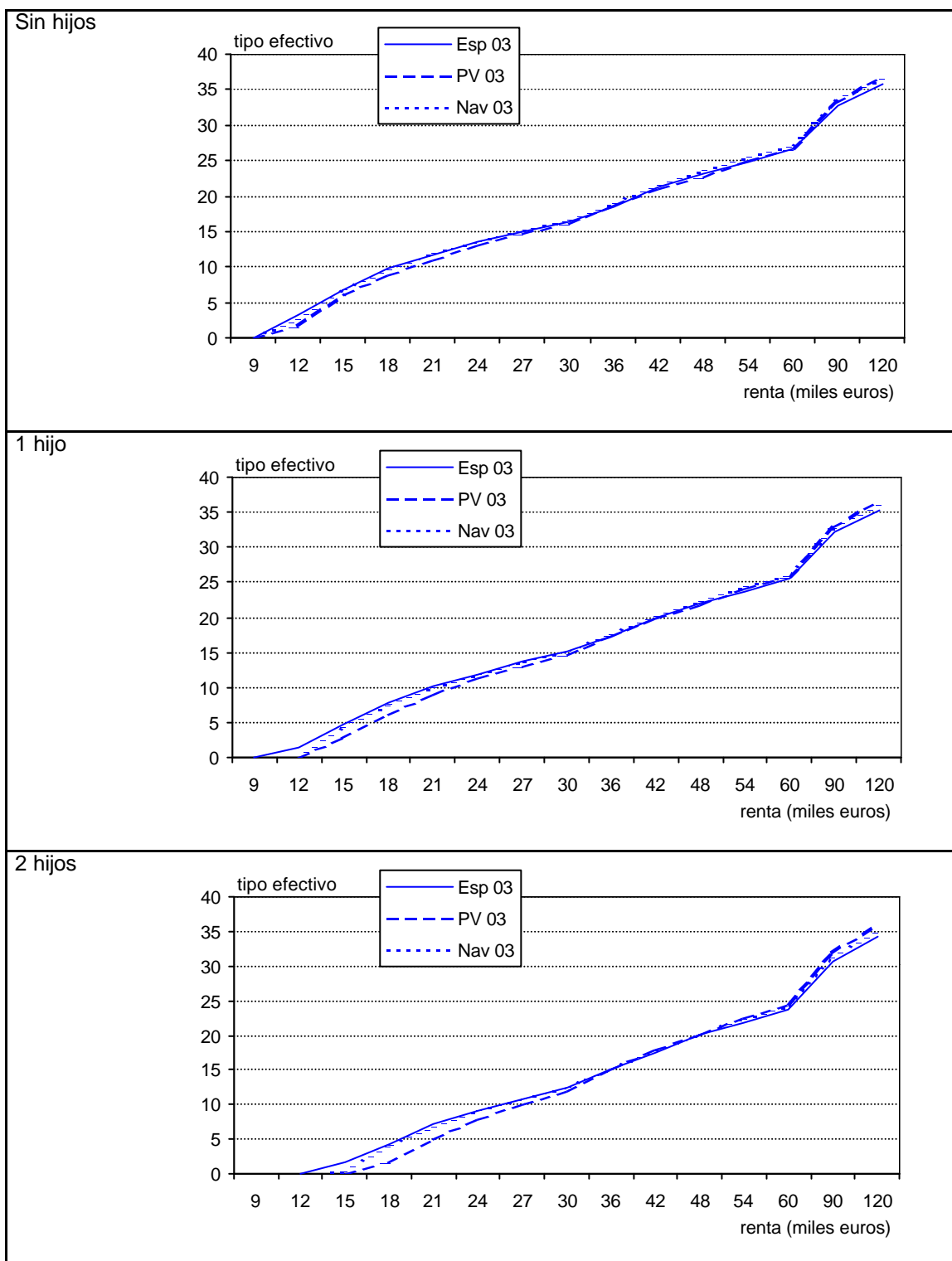


Figura 2. Simulación de cuotas IRPF 2003. Tributación familiar



#### 4. Conclusiones

Este estudio se ha centrado en la comparación del IRPF vigente en territorio fiscal común y las regiones forales, País Vasco y Navarra, tras las reformas introducidas

desde 1998, considerando tres momentos: 1999, primer ejercicio de vigencia de la reforma, 2001 y 2003, año en que de nuevo se modifica el impuesto, aunque sólo parcialmente. Con este objetivo, se han revisado comparativamente las distintas legislaciones y se han realizado ejercicios de simulación de cuotas para contribuyentes tipo y ejercicios de microsimulación estática a partir del Panel de Declarantes por IRPF del Instituto de Estudios Fiscales 1995.

La reforma de 1998 originó diferencias importantes en los tres escenarios considerados, en la medida en que por primera vez el IRPF vasco era el resultado de la plena autonomía en este tributo adquirida en 1997. De este modo, el impuesto vasco se configuró como más elevado, con un tipo efectivo del 12,4% al igual que el navarro, frente al 12,15% común, más progresivo y, por tanto, más redistributivo, resultados derivados de los indicadores de Kakwani y Reynolds-Smolensky. En cuanto al bienestar social, análisis basado en las funciones abreviadas de Sheshinski, no se alcanza un resultado unánime al depender del valor del parámetro de aversión a la desigualdad.

No obstante, en los años posteriores se han ido modificando las normativas, en especial, la vasca, ante por ejemplo los efectos previstos del proceso inflacionario en el tributo. Así, en el ejercicio 2001 el impuesto común resulta más elevado, con un tipo efectivo del 12,79%, frente al 12,4 navarro y 12,21% vasco, si bien el diseño vasco continúa siendo más progresivo y más redistributivo, superando ahora en bienestar social a las restantes opciones para todos los valores del parámetro de aversión a la desigualdad. Estos resultados son completados con análisis por decilas de renta y de contribuyentes beneficiados, perjudicados e indiferentes con hipotéticas sustituciones de unas normativas por otras.

Las reformas parciales del IRPF vigentes desde 2003 han vuelto a modificar el mapa tributario del IRPF en nuestro país. En un ejercicio de simulación de cuotas se detectan diferencias apreciables según la modalidad de tributación, individual o familiar, y según las cargas familiares por descendientes. Así, en términos generales, el declarante individual se enfrenta a un impuesto más elevado bajo la norma navarra, excepto las rentas más elevadas que sufren una mayor carga con la normativa vasca. La inclusión de uno o dos descendientes atenúa los diferenciales en el caso del diseño navarro, y amplía las diferencias entre la norma común y vasca. Bajo la tributación conjunta, la situación es sensiblemente diferente, ya que la familia considerada tendrá que hacer frente a un mayor impuesto para los primeros niveles de renta si reside en territorio común, los niveles de renta más altos tendrán una carga fiscal más fuerte si residen en territorio vasco, y finalmente, las rentas intermedias presentan una cuota mayor en la comunidad navarra, situación que se altera al incluir uno o dos hijos al

ampliarse las rentas iniciales con mayor tributación común y los niveles de renta altos con una tributación superior en la norma vasca.

## **Bibliografía**

- Castañer, J.M., J. Onrubia y R. Paredes (1999): "Análisis de los efectos recaudatorios y redistributivos de la reforma del IRPF por Comunidades Autónomas", *Hacienda Pública Española*, 150, 79-108.
- Castañer, J.M., J. Onrubia y R. Paredes (2001): "Efectos distributivos y sobre el bienestar social de la reforma del IRPF", *Hacienda Pública Española*, 159, 85-114.
- Castañer, J.M., D. Romero y J.F. Sanz (2002): "¿Qué podemos esperar de la reforma parcial del IRPF?: Una panorámica de sus efectos económicos", *Cuadernos de Información Económica*, 171, 21-25.
- Delgado, F.J. (2003): "IRPF común y foral tras la reforma de 1998: análisis de las diferencias recaudatorias y redistributivas mediante microsimulación", *Investigaciones Regionales*, 2, 103-120.
- Domínguez, J.M. (2003): "La tributación de los instrumentos de ahorro en el IRPF", *Cuadernos de Información Económica*, 174, 30-41.
- García-Vaquero y Hernández (2003): "La nueva reforma del IRPF. Principales modificaciones y análisis de sus efectos", *Boletín Económico*, Servicio de Estudios, Banco de España, mayo, 31-43.
- González-Páramo, J.M. y N. Badenes (2002): "La reforma del IRPF y la fiscalidad del ahorro", *Cuadernos de Información Económica*, 170, 71-78.
- Instituto de Estudios Fiscales (2001): *Evaluación de los efectos de la reforma del IRPF en la Ley 40/1998*, Madrid.
- Kakwani, N. (1977): "Measurement of Tax Progressivity: An International Comparison", *The Economic Journal*, 87, 71-80.
- Labeaga, J.M. y M. Mercader-Prats (coords) (2001): *Desigualdad, redistribución y bienestar: una aproximación a partir de la microsimulación de reformas fiscales*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.
- Lambert, P.J. (1996): *La distribución y redistribución de la renta: un análisis matemático*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid. [ Versión en castellano del original, (1993): *The Distribution and Redistribution of Income: A Mathematical Analysis*, Manchester: University Press ]
- Medel, B., J.M. Domínguez y G. Carrasco (2002): "El tratamiento del ahorro financiero ante la nueva reforma del IRPF", *Cuadernos de Información Económica*, 168, 19-34.
- Pampillón, F. y J.L. Raymond (2002): "La reforma del IRPF y la cuota tributaria: un ejercicio de simulación", *Cuadernos de Información Económica*, 168, 35-42.
- Pfähler, W. (1990): "Redistributive Effect of Income Taxation: Decomposing Tax Base and Tax Rates Effects", *Bulletin of Economic Research*, 42(2), 121-129.
- Reynolds, M. y E. Smolensky (1977): "The Post-Fisc Distribution 1961 and 1970 Compared", *National Tax Journal*, 4.
- Sheshinski, E. (1972): "Relation between a Social Welfare Function and the Gini Index of Income Inequality", *Journal of Economic Theory*, 4, 98-100.