CAPÍTULO V
EFECTOS ECONÓMICOS DE LA REFORMA

1. ENTORNO MACROECONÓMICO

1.1. Situación previa a la reforma

En 1998, año previo a la entrada en vigor de la reforma del I.R.P.F., la economía española gozaba de una **posición económica** general muy **favorable**, combinando altas tasas de crecimiento económico con la mejora en la reducción de los desequilibrios macroeconómicos.

Tras la fuerte recesión económica de principios de los noventa, que alcanzó su máxima expresión en 1993, se inició la recuperación en 1994, truncándose sin embargo a finales de 1995 apenas alcanzadas tasas de crecimiento del 3%. En el segundo semestre de 1996 se reinicia una senda de aceleración de la actividad económica, superándose en 1997 tasas del 4%. En 1998, la economía española presenta esas tasas elevadas de crecimiento, si bien en el verano de aquel año se produjo una ligera desaceleración como consecuencia de la reducción de la demanda externa subsiguiente a la crisis que tuvo lugar en los países del sudeste asiático.

Esta fase favorable del ciclo económico se mostró además compatible con una sustancial **reducción de** aquellos **desequilibrios** que representaban una mayor rémora para el crecimiento. La mayor concreción de este proceso puede encontrarse en la decisión de admitir a España como miembro inicial

de la Unión Económica y Monetaria (UEM), algo que parecía muy difícil a la luz de los fuertes desequilibrios que había alcanzado la economía española en la primera mitad de los noventa.

En efecto, la inflación se había reducido enormemente, como resultado de la conjunción entre una significativa disminución de las tasas de inflación de los componentes más estructurales con la evolución propicia de aquellos factores que afectan a los precios más volátiles, tales como los alimentos frescos y los combustibles. El déficit público se redujo drásticamente, especialmente en 1997. Se pasó a tener una holgada posición financiera que permitía transferir fondos al resto del mundo, al ser superior el ahorro nacional a la inversión, y ello pese al fuerte incremento de esta última variable en aquellos años. Por último, y a pesar de que la elevada tasa de paro continuaba emergiendo como el desequilibrio más grave de nuestra economía, dicha tasa había comenzado a reducirse muy significativamente, consecuencia de la fuerte creación de empleo que ha acompañado en los últimos años al crecimiento económico.

Por lo que se refiere a la influencia de la política económica, con anterioridad a la reforma hubo un periodo duradero, de aproximadamente tres años, en los que se combinó una **política fiscal** de signo marcadamente restrictivo, que produjo una notable reducción del saldo estructural que permitió cumplir los requisitos de acceso a la UEM y facilitó una **política monetaria** de signo expansivo caracterizada por la reducción de tipos de interés. En los primeros meses de 1998 la política monetaria tenía muy mermada su capacidad de maniobra, pues una vez estuvo clara la entrada de España en la UEM, el diferencial positivo que aún conservaba nuestro tipo de interés frente a los grandes países de la futura UEM tenía una fecha temprana de caducidad, lo que unido a la senda descendente que marcaban los tipos europeos, consecuencia del afianzamiento de las condiciones de estabilidad macroeconómica en Europa, hacía fácil pronosticar nuevas y significativas bajadas de los tipos de interés en el segundo semestre de 1998. El carácter expansivo de la política monetaria se hizo en la práctica más pronunciado aún de lo previsto, pues el tipo inicial que marcó el Banco Central Europeo fue inferior a lo pronosticado apenas unos meses antes, debido a la caída de los precios de importación y a la ralentización de las tasas de crecimiento europeo que originó la ya aludida crisis internacional del verano de 1998.

En dicho contexto, el diseño de la reforma del I.R.P.F., del que se deducía una inyección de renta para las familias, representaba un impulso adicional al que ya significaba la política monetaria de signo expansivo. El riesgo que ello suponía venía contrarrestado, no obstante, por el margen de maniobra que se había recuperado en años anteriores con las políticas fiscales de signo marcadamente restrictivo, y por el hecho de que el resto de decisiones presupuestarias pudieran contrarrestar el carácter expansivo de esta reforma,

por lo que el signo total de la política fiscal dependería de la intensidad del impacto de otras medidas de signo restrictivo.

1.2. **La posición cíclica tras la reforma**

El procedimiento de recaudación del I.R.P.F. determina que el peso recaudatorio de las retenciones sea determinante, por lo que los efectos de la reforma se empezaron a sentir ya a finales de enero de 1999, con las primeras nóminas. Como se deduce de los datos ya apuntados en el capítulo III, la mayor parte de la incidencia que tuvo dicha reforma en la evolución de la actividad económica se produjo en el primer ejercicio de implantación de la misma, esto es, en 1999.

Con los datos disponibles a la hora de cerrar este Informe, se puede ya analizar con bastante fiabilidad como se ha movido la posición cíclica de la economía española en 1999 y 2000 y tratar de enmarcar cuál fue la incidencia de la reforma en dicho devenir.

1.2.1. *Evolución de los indicadores económicos*

Este análisis de 1999 y 2000, pero especialmente del primer año, se va a basar fundamentalmente en el conjunto de indicadores económicos que proporcionan las distintas declaraciones que los administrados deben formular en función de sus obligaciones respecto de la Administración, lo que se puede resumir a través de la expresión análisis basado en la *economía declarada*. Como se deduce de los sucesivos informes periódicos que elabora el Servicio de Auditoría Interna, la riqueza informativa del conjunto de información que los ciudadanos entregan a las Administraciones (en especial la Tributaria, aunque se considera también la información en poder de la Seguridad Social) permite aproximar con precisión y rapidez la evolución de la actividad económica.

Las ventajas de basarse en este conjunto de indicadores son varias, pero se pueden destacar estas dos para nuestros propósitos:

1. La información proveniente de la economía declarada de la que se dispone para este periodo es ya bastante completa y, en especial la que se refiere a 1999, puede considerarse casi definitiva. Sin embargo, la experiencia demuestra que los análisis contemporáneos del ciclo económico basados en la Contabilidad Nacional tienen un carácter marcadamente provisional y están sujetos a revisiones, lógicas por las carencias y la provisionalidad que caracterizan a la información del pasado muy reciente utilizadas en la estadística de síntesis. El recuadro 1 ilustra a este respecto.

2. Elegir la información de la economía declarada para aproximar la evolución del ciclo económico garantiza la coherencia entre las evaluaciones del impacto de dicha reforma y la evolución diagnosticada sobre la base de esos indicadores, puesto que dichos impactos se presentan en este informe evaluados a través de la información declarada. Podría sintetizarse esta idea con la expresión *encajar el impacto de la reforma en el ciclo económico medido a través de los impuestos*. A través del análisis continuo de las series temporales provenientes de la economía declarada se puede ir perfeccionando la evaluación de los impactos de medidas de política fiscal. Perseverar en la construcción de esta información permitirá además afinar las estimaciones y utilizar técnicas de análisis y evaluación más eficaces y precisas. Ello es así porque el todavía escaso tamaño de muchas de las series que permiten hacer este análisis, en particular de impuestos devengados, limita la calidad de los parámetros a estimar, por ejemplo las elasticidades, cuyos valores estimados serán más robustos a medida que se añadan observaciones se series elaboradas con criterios homogéneos. En el capítulo II se ampliaron ya estas reflexiones.

Este procedimiento también plantea algún inconveniente. Entre otros cabe citar el hecho de que así como el conjunto de indicadores económicos de la economía declarada proporcionan señales muy precisas respecto al ciclo *nominal* de la economía, los indicadores que permiten aproximar el ciclo real son más incompletos.

Hechas estas premisas metodológicas, pasemos al análisis. El año **1999** puede caracterizarse por un **fuerte crecimiento económico**. Superada la fase de ralentización del crecimiento del verano de 1998, todos los indicadores económicos muestran un renovado vigor en dicho año, destacando los fuertes crecimientos alcanzados en las ventas de las empresas españolas, en los beneficios y en el empleo. Avanzado el año 1999 se aprecia una flexión en el crecimiento de los indicadores más relevantes, originada por el cambio en alguno de los factores que habían generado hasta entonces un entorno económico favorable. Aquel debilitamiento de algunos indicadores hizo temer por una reducción significativa del crecimiento económico. No obstante, **el año 2000** se ha vuelto a saldar con un significativo crecimiento económico del 4,1%, y el debilitamiento que se acusó en la demanda interna ha sido compensado con una fuerte aceleración de las exportaciones que ha permitido una aportación mucho más favorable del sector exterior al crecimiento económico.

En el cuadro 1 se presentan una selección de los principales indicadores de coyuntura extraídos de las distintas declaraciones administrativas.

CUADRO 1
INDICADORES DE LA ECONOMÍA DECLARADA
Tasa de variación anual (salvo indicación en contrario)

	1998	1999	2000	III-98	IV-98	I-99	II-99	III-99	IV-99	I-00	II-00	III-00	IV-00
Actividad													
Ventas interiores de grandes empresas no financieras (1)	9,3	11,7	12,2	9,1	9,7	11,0	11,3	12,1	12,4	13,2	14,4	11,4	10,3
Exportaciones (Aduanas)	7,1	5,7	19,1	5,5	-3,5	0,8	-0,4	4,8	17,7	16,1	19,8	20,1	20,0
Importaciones (Aduanas)	11,2	14,1	22,2	10,0	4,9	6,5	9,8	14,7	24,6	20,7	25,4	22,7	20,0
Base imponible aparente IVA (total de empresas)	11,9	14,7	15,7	11,9	11,5	13,3	14,2	15,1	15,8	18,2	18,1	14,6	12,8
Declarantes de IVA	3,3	3,1	2,7	3,1	3,8	3,2	3,2	3,0	3,0	2,9	2,8	2,7	2,6
Consumo (unidades físicas)													
Gasolinas y gasóleos	7,8	5,5	1,3	7,1	7,8	9,7	3,7	4,1	4,6	1,9	5,8	4,2	-5,7
Energía eléctrica	6,6	6,5	6,2	7,0	5,7	7,7	5,3	6,1	7,0	7,1	7,3	6,4	4,2
Matriculaciones de turismos	17,4	18,5	-1,6	14,2	25,1	25,1	20,9	21,0	8,4	7,8	3,6	-3,6	-14,6
Empleo													
Afiliados asalariados (Seguridad Social)	5,9	6,3	5,9	5,6	6,5	6,2	6,2	6,4	6,4	6,4	6,0	5,8	5,3
Empleadores (Seguridad Social)	4,1	4,3	4,5	4,1	4,5	4,1	4,2	4,4	4,6	5,1	4,7	4,3	4,0
Retenedores (IRPF)	5,8	5,3	4,5	6,0	6,1	5,7	5,3	5,2	5,0	4,4	4,6	4,6	4,4
Rentas													
Rentas brutas declaradas de los hogares	7,6	8,3	9,0	6,7	7,6	7,9	7,8	8,5	9,0	11,6	9,2	8,0	7,5
. Rentas del trabajo	7,3	9,0	9,3	7,3	7,1	8,6	8,8	9,2	9,4	11,0	9,3	8,5	8,6
. Rentas del capital	10,2	7,7	14,5	-0,4	12,7	8,1	3,2	8,8	10,8	23,9	16,6	11,4	4,7
. Rentas de la empresa	6,8	5,0	2,6	7,1	6,2	3,6	6,0	5,0	5,3	3,9	2,6	2,2	1,8
Rentas netas declaradas de los hogares	7,6	10,1	8,7	6,5	7,1	9,2	10,5	10,2	10,3	11,6	8,3	7,8	7,5
Pagos a cuenta del impuesto de Sociedades (2)	30,1	16,6	16,0	27,7	29,7	16,9	-	16,7	16,3	19,1	-	13,1	19,0

(1) Corregidas de calendario.
(2) Sin ingresos por privatizaciones.

Las *ventas interiores* que reflejan las declaraciones de IVA se aceleraron notablemente en los primeros meses de 1999, manteniéndose en el segundo semestre las fuertes tasas de crecimiento de las mismas. Parte de este mayor crecimiento de las ventas en 1999 hay que asociarlo a la mayor inflación. No obstante, descontados los precios, cabe mantener el diagnóstico respecto a las variables reales, y ello encuentra reflejo también en indicadores cuánticos como el fuerte consumo de hidrocarburos y electricidad (que crecen un 5,4% en 1999), el elevado aumento de las matriculaciones de turismos (18,4%) o el fuerte aumento de los asalariados (un 6,3% más de afiliados a la Seguridad Social). Tras la desaceleración que se produjo en el verano de 1999, en el último trimestre de 1999 y en el primero de 2000 se produce una nueva aceleración de las ventas que no encuentra una respuesta paralela en la evolución de la recaudación del IVA, dado que este nuevo impulso se basa en la fuerte recuperación de las exportaciones.

Los *beneficios* de las empresas también presentaron fuertes tasas de crecimiento, impulsados por un moderado aumento de los salarios nominales que propicia que el crecimiento de los salarios reales sea inferior al de la productividad. En 1999, aumentan un 12% el número de sociedades que declaran beneficios y la masa de beneficios declarados vuelve a crecer al mismo ritmo que ya lo había hecho en 1998, cercano al 30%.

Este proceso se acompaña con el mantenimiento de altos ritmos de incremento de la inversión, como se deduce de la evolución de las compras de capital declaradas en el IVA y de la evolución de las ventas de las empresas de construcción y de las productoras de bienes de equipo.

Todos los indicadores que afectan al mercado de trabajo muestran una extraordinaria fortaleza en 1999, con muy elevadas tasas de creación de *empleo*. Así, el número de afiliados a la Seguridad Social creció en media un 6,3%, cuatro décimas por encima del ya muy elevado aumento de 1998. También los empleadores que figuran en los registros de la Seguridad Social crecieron un 4,7%, superando el incremento del año anterior. Los indicadores obtenidos a partir de las fuentes fiscales confirman estos extraordinarios resultados. La masa salarial estimada a partir de las declaraciones de retenciones practicadas por las empresas creció un 9,2 %, 1,4 puntos por encima del incremento de 1998, lo que, en un contexto de crecimiento prácticamente constante del salario por persona, corrobora la aceleración del empleo. En fin, también el número de profesionales aumentó un 8,5% y el de retenedores un 4,8%, completando una fotografía que revela la favorable coyuntura del mercado laboral. En 2000 los indicadores siguieron mostrando la fortaleza del crecimiento del empleo, que se concentra, como en los años anteriores, en el sector privado de la economía, si bien cedieron ligeramente las tasas de crecimiento de los principales indicadores. En conjunto, el análisis de la coyuntura laboral confirma el diagnóstico realizado para estos dos

años, de fuerte crecimiento económico ambos, con un máximo cíclico situado en 1999, más concretamente en el primer semestre de dicho año.

Este breve repaso en el que se ha plasmado la fortaleza de la situación coyuntural de la economía española en los dos últimos años, a través de indicadores de ventas, consumos, beneficios y empleo, se puede reforzar con la visión de indicadores de rentas y de impuestos que permiten completar el balance y, lo que es más importante, establecer las pautas para poder insertar los efectos económicos y recaudatorios estimados de la reforma del I.R.P.F.

El cuadro 2 presenta un resumen de la estimación de la evolución de la *renta de los hogares* a partir de la información declarada a la Administración Tributaria (con mayor detalle se puede consultar el cuadro 3.3 del Anexo estadístico). Cuando entra en vigor la reforma del I.R.P.F., las rentas brutas familiares habían superado la etapa contractiva de 1996 y 1997. En 1998 ya habían crecido en su conjunto un 7,6%, tres puntos más que el año anterior, destacando el aumento de las rentas de capital, del 10,2%. El crédito a las familias crecía también en 1998 un 21%, en un entorno de mejora de la confianza de los consumidores, fuertes subidas del valor de las acciones y bajadas de tipos de interés, lo que abonaba el terreno para una época de fuerte incremento del consumo.

Pues bien, en 1999 la expansión de las rentas brutas se acentúa, alcanzando un incremento global del 8,3%, que se desglosa en un 9% para las rentas del trabajo, un 7,7% para las de capital y un 5% de las empresariales. Esta expansión está influida, obviamente, por la propia reforma del I.R.P.F., de un modo que se analizará en apartados posteriores.

Por último, véase la evolución de los impuestos. Para ofrecer un diagnóstico de evolución de la coyuntura económica a partir de los impuestos el procedimiento más correcto es basarse en una medición con criterio de devengo. De este modo se puede situar en la misma fase temporal la serie de impuestos con la de los fenómenos económicos que generan la recolección impositiva (producción, consumo, inversión,...). Los *impuestos devengados netos*, cuya estimación se basa en las autoliquidaciones presentadas por los contribuyentes, se convierten en la medida recaudatoria con mayor capacidad analítica del ciclo económico. Las medidas alternativas (recaudación aplicada o derechos reconocidos) presentan desfases respecto a los impuestos devengados (en consecuencia respecto a la evolución de las bases y rentas sujetas a tributación, que son las que se aproximan a los fenómenos económicos que se intentan analizar); ello no sería un problema grave si dichos desfases fueran siempre de igual longitud. Sin embargo, estas series están más afectadas por las modificaciones en los procesos administrativos, lo que altera la longitud de dichos desfases e introduce distorsiones a la hora de la utilización de tasas de variación como indicadores de la coyuntura, distorsiones que no siempre

CUADRO 2
RENTA DE LOS HOGARES, 1995-1999
Millardos de pesetas

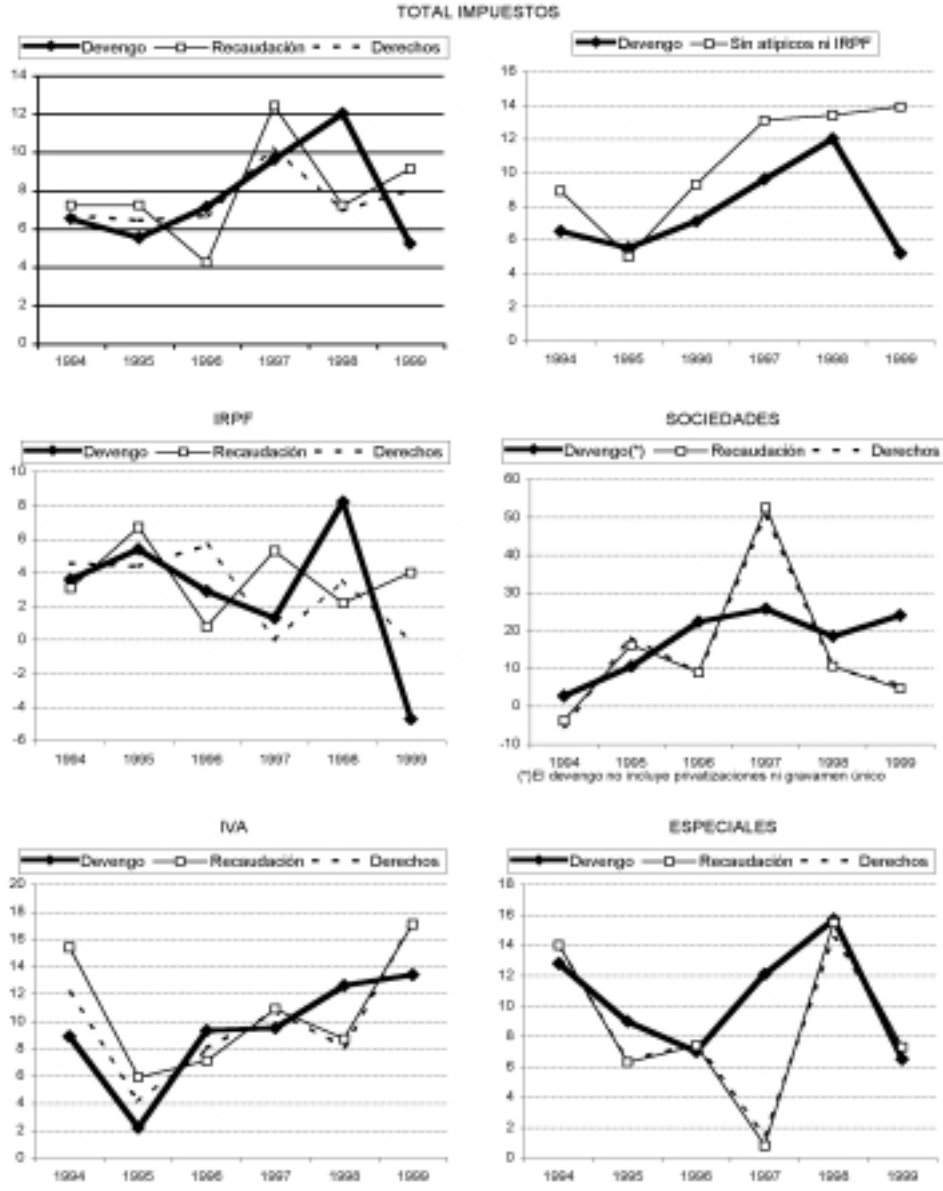
	1995	1996	1997	1998	1999	tasas de variación 95	96	97	98	99
RENTAS BRUTAS DECLARADAS (1)	39.922	41.968	43.680	46.998	50.915	6,2	5,1	4,1	7,6	8,3
Rentas del trabajo	32.072	34.156	35.836	38.443	41.907	6,8	6,5	4,9	7,3	9,0
. Salarios	23.509	25.050	26.294	28.349	30.966	7,2	6,6	5,0	7,8	9,2
. Pensiones	7.187	7.781	8.240	8.848	9.691	10,6	8,3	5,9	7,4	9,5
. Desempleo	1.254	1.197	1.166	1.102	1.049	-16,1	-4,6	-2,6	-5,4	-4,9
. Consejeros y premios	123	128	137	144	202	5,7	3,9	6,9	5,2	40,3
Rentas del capital	3.772	3.678	3.479	3.833	4.127	5,9	-2,5	-5,4	10,2	7,7
. Inmuebles arrendados	683	732	788	871	943	9,4	7,1	7,7	10,5	8,3
. Capital mobiliario	2.681	2.577	2.025	1.714	1.656	4,1	-3,9	-21,4	-15,3	-3,4
. Incrementos de patrimonio y otros	408	369	667	1.248	1.529	13,1	-9,4	80,5	87,2	22,5
Rentas de la empresa	3.814	3.825	4.036	4.309	4.524	1,9	0,3	5,5	6,8	5,0
Otras	263	310	328	413	356	14,1	17,8	5,8	25,7	-13,9
IMPUESTOS PERSONALES (2) (*)	4.936	5.128	5.234	5.627	5.371	4,9	3,9	2,1	7,5	-4,6
Tipo medio (1/2)	12,36	12,22	11,98	11,97	10,55	-1,2	-1,2	-1,9	-0,1	-11,9
RENTAS NETAS DECLARADAS	34.986	36.840	38.446	41.371	45.544	6,4	5,3	4,4	7,6	10,1

(*) Corresponde a la suma de retenciones y pagos fraccionados declarados por IRPF minoradas en la cuota diferencial resultante de la declaración anual.

pueden ser evaluadas con precisión y corregidas. El capítulo II ya ofrecía explicaciones adicionales para justificar el uso que aquí se hace de los impuestos devengados como base para el análisis.

IMPUESTOS DEVENGADOS NETOS, RECAUDACIÓN APLICADA Y DERECHOS RECONOCIDOS

Tasas de variación anual



Un ejemplo palpable de la superioridad analítica, a estos efectos, de las series de impuestos devengados, se aprecia en las cifras de 1999, claves para en nuestro caso. Las series de ingresos tributarios medidas en términos de derechos reconocidos y recaudación aplicada reflejan crecimientos en 1999 de casi uno y dos puntos superiores, respectivamente, a los de 1998, aceleraciones difícilmente compatibles con la pérdida recaudatoria asociada a la reducción de los tipos efectivos de tributación en el I.R.P.F.. Existen explicaciones de carácter *administrativo* a esta aparente contradicción, pero lo mejor es basar el análisis en la medida del devengo, en la que como se verá a continuación ya no figura dicha inconsistencia, lo que permitirá encajar con coherencia los efectos económicos y recaudatorios asociados a la reforma analizada.

En el cuadro 3 se ofrece una síntesis de las principales series anuales que permiten analizar la coyuntura a través de los impuestos recaudados. En los cuadros 1.1 a 1.6 del Anexo estadístico se ofrece información más detallada. El gráfico adjunto ofrece una comparación visual del diferente comportamiento de las series con el criterio de devengo respecto a las que utilizan el criterio de derechos reconocidos o caja.

La serie total de impuestos devengados netos registra un crecimiento del 5,2% en 1999, lo que supone una disminución sensible respecto al 12% medido en 1998. Tan fuerte reducción se asocia a dos fenómenos ajenos a la evolución de las rentas sujetas a retención: en primer lugar, a la pérdida recaudatoria debida a la disminución de tipos que deviene tras la reforma, fenómeno que se analizará más adelante; en segundo lugar a la desaparición de algunos ingresos de carácter atípico efectuados en años anteriores, en particular los ingresos obtenidos en el impuesto de Sociedades derivados de las privatizaciones, que en concreto en 1998 ascendieron a 221 millardos de pesetas.

En consecuencia, parece pertinente dotarse de una serie que permita analizar la coyuntura sin estos dos efectos añadidos. Para ello se eliminan los mencionados ingresos atípicos de todos los ejercicios y se restan también, a estos particulares efectos, los ingresos del I.R.P.F.. La serie resultante refleja un incremento del 13,9% en 1999, medio punto superior al de un año antes. El fuerte incremento que se refleja para 1997, 1998 y 1999 (ligeramente ascendente y como media cuatro puntos superior al de 1996) no se corresponde con elevaciones de los tipos legales, sino que cabe asociarlo con una expansión de las bases sujetas a tributación.

Otra aproximación al ciclo económico puede obtenerse agregando sólo los impuestos más relacionados con la coyuntura económica, como son, excepción hecha del I.R.P.F. por las razones ya mencionadas, el IVA, el impuesto de Sociedades (excluidos los ingresos por privatizaciones) y los impuestos especiales sobre hidrocarburos y automóviles. En este caso, la ace-

CUADRO 3
APROXIMACIÓN VÍA IMPUESTOS AL CICLO ECONÓMICO RECIENTE
Millardos de pesetas

	1999	tasas de variación					
		94	95	96	97	98	99
Impuestos devengados netos	16.378	6,5	5,5	7,1	9,6	12,0	5,2
Impuestos devengados netos sin atípicos ni IRPF	10.648	8,9	5,0	9,3	13,1	13,4	13,9
Impuestos ligados a la coyuntura	9.441	7,3	4,2	11,1	12,2	13,2	15,0
. Impuesto sobre el valor añadido	5.197	8,9	2,2	9,3	9,5	12,6	13,4
. Impuesto sobre sociedades, sin privatizaciones ni gravamen único	2.549	2,7	10,6	22,3	25,8	18,5	24,0
. Impuesto especial sobre determinados medios de transporte	205	7,5	-5,9	-4,1	11,3	23,0	26,5
. Impuesto especial sobre hidrocarburos	1.491	6,9	5,5	7,1	5,2	7,0	5,8

leración que se produce en esta serie es algo más pronunciada que en la anterior, y se alcanza un incremento del 15% en 1999. Resumiendo la información concentrada en estas series, se puede reforzar la conclusión ya extraída de anteriores análisis de existencia de un máximo cíclico en 1999. En este caso, y dado que la aceleración reflejada se basa en datos de carácter nominal, hay que añadir que la aceleración constatada contiene la que se ha producido en los precios (el deflactor del PIB creció seis décimas más en 1999 que en 1998). Tomando también en consideración este hecho, se confirma la caracterización de 1999 como un año de fuerte crecimiento económico, con una expansión de la actividad económica que alcanzó su máximo en el primer semestre, para iniciar después una muy leve desaceleración.

A continuación se repasan los rasgos singulares más destacados asociados a la evolución de los cuatro impuestos que se han citado como más ligados a la coyuntura económica.

Por lo que se refiere al IVA, el crecimiento del impuesto devengado es máximo en 1999, un 13,4%, ocho décimas más que en el periodo anterior. El aumento continuo de la tasa de variación anual desde 1995 se produce en un contexto de estabilidad de tipos efectivos, precisamente desde la modificación de tipos legales que tuvo lugar en aquel año. La Base Imponible del impuesto crece en sintonía con el impuesto devengado desde 1996; en 1999 aumentó un 14,7%, 2,8 puntos más que en 1998.

En el Impuesto de Sociedades, si se excluye del análisis lo ingresado por las sociedades gestoras de privatizaciones, se registró un incremento del impuesto del 24%, 5,5 puntos más que el ya muy elevado de 1998. El contexto es el mismo de los últimos años: los beneficios de las empresas crecen notablemente como consecuencia de que la expansión de la demanda se encuentra apoyada por un incremento muy moderado de los costes salariales, por la reducción de los gastos financieros sustentada en la caída previa de los tipos de interés y los bajos precios de la energía hasta la segunda mitad de 1999; también se ha producido un importante "crecimiento demográfico" de las sociedades, como resultado del proceso de transformación de empresas personales en sociedades.

El espectacular aumento de las matriculaciones de vehículos trajo consigo un incremento en 1999 del 26,5% en los impuestos devengados netos en el tributo especial sobre determinados medios de transporte. Este aumento supera en tres puntos al del año anterior. La cuota impositiva media se elevó un 6,5%, con un aumento superior al del precio medio de los vehículos al pasar a incluirse los denominados monovolúmenes (de precio superior a la media) entre los sometidos al impuesto.

El incremento del impuesto especial sobre hidrocarburos (también en términos de devengo) en 1999 fue el único algo inferior al de 1998, un 5,8%. La

desaceleración del consumo de carburantes está asociada al incremento de precios de petróleo producido a partir de la primavera. El tipo efectivo aumentó en línea con el incremento de tipos legales.

1.2.2. *Elementos que han incidido en el ciclo*

Para terminar de completar el contexto en el que insertar los efectos de la reforma cabe referirse, aunque sea brevemente, al conjunto de condicionantes, ya sea por el resultado de acciones de política económica o derivados de un contexto exterior cada vez más influyente en nuestra economía, que han incidido sobre la evolución del ciclo económico en estos dos últimos ejercicios.

En resumen, cabe decir que, superado el episodio de la crisis asiática del verano de 1998 (con unos efectos para nuestra economía modestos, condensados en una acusada desaceleración de las exportaciones y en un descenso del precio de los productos importados), en la **primavera de 1999** comenzaron a detectarse **cambios de tendencia** en algunos de los factores que hasta entonces habían sido favorables para la economía española.

Por lo que respecta a la *política monetaria*, ya bajo la responsabilidad del Banco Central Europeo, el ejercicio de la misma se tradujo en el cambio de la tendencia a la baja de los tipos de interés que había caracterizado los cuatro años anteriores, habiéndose producido desde entonces progresivos incrementos de los tipos en Europa, recorriendo un camino ascendente de alrededor de dos puntos, senda alcista que se frenó en los últimos meses de 2000.

En cuanto a la *política fiscal*, pese al efecto expansivo asociado a la reforma del I.R.P.F., continuaron las reducciones del déficit público. El efecto de la favorable posición cíclica en el alza de los ingresos y en el freno de algunos gastos, en especial el de prestaciones por desempleo, y la reducción del coste medio de la deuda asociada a las anteriores reducciones del tipo de interés contribuyeron a que continuara la senda de reducción del déficit. Pero amén de la contribución de la favorable posición cíclica y la caída del tipo de interés a la reducción del déficit, hubo otro conjunto de actuaciones discrecionales de carácter restrictivo, vía contención del gasto, que contrarrestaron el efecto expansivo de la reforma del I.R.P.F.. Así, en conjunto, y pese a la bajada de tipos impositivos, la política fiscal efectuada permitió seguir reduciendo el déficit estructural de la economía española.

Por otro lado, la larga época de contención de *precios de la energía* se quebró bruscamente en esos mismos meses de 1999, iniciándose una fuerte aceleración del precio del petróleo que, combinada con el debilitamiento del euro frente al dólar, produjo un notable incremento del coste de la energía y un significativo avance de la tasa de inflación general. Las subidas de tipos de

interés decretadas entonces por el Banco Central Europeo resultaban insuficientes para la economía española, ya que ésta acumulaba un largo periodo de crecimiento superior al europeo, con la demanda interna creciendo muy intensamente desde 1997, lo que reflejaba una fase del ciclo económico muy avanzada respecto a la de los grandes países de la UEM.

Por último, si el *efecto riqueza* asociado a las fuertes ganancias patrimoniales había también alimentado el crecimiento económico, en 1999 también se produce un cambio de tendencia, siendo la coyuntura bursátil de estos dos últimos años mucho menos favorable.

Este cambio de condiciones externas se une en el plano nacional con la progresiva desaparición de los efectos expansivos de corto plazo provocados por la reforma del I.R.P.F., que se analizarán en el apartado siguiente, configurando un escenario de disminución del crecimiento económico. No obstante, el propio análisis de los indicadores fiscales muestra que el vigor económico, sin alcanzar el de los primeros meses de 1999, ha continuado siendo notable, y todo ese conjunto de factores, aunque ha supuesto empeoramiento de los confortables niveles de estabilidad macroeconómica alcanzados en años anteriores, ha permitido un notable crecimiento económico, del 4,1%, en el año 2000.

2. EFECTOS ECONÓMICOS

Una reforma de las características de la descrita produce cambios sustanciales en muy diversas facetas. Concentrándose en los efectos generados sobre el sistema económico, se puede considerar una división tradicional en el análisis como es la que introduce el plazo de maduración de los efectos. En este caso, es obvio que ya en el corto plazo la transferencia de renta a las familias asociada a la reducción de tipos impositivos desencadena efectos inmediatos en la actividad y el empleo. La reforma, así, deviene en un típico instrumento estabilizador de manejo de la demanda agregada, desencadenando una serie de efectos comunes a todas las medidas expansivas de política fiscal. Pero el manejo de la demanda no es la finalidad de la reforma; la reforma contiene cambios estructurales importantes, cuyos efectos se deben medir en el largo plazo. Desde este punto de vista, el análisis se debe centrar en los efectos que permanecen en el largo plazo, en el efecto que la reforma tiene sobre la evolución a largo plazo del crecimiento, el empleo o el ahorro, por citar las principales variables que se presumen alteradas. La reforma tenía el propósito de eliminar trabas al crecimiento económico, y en consecuencia, un modo de analizar sus efectos de modo sintético sería el de evaluar en qué medida se ha visto modificado el crecimiento potencial de la economía española por esta reforma estructural.

Sin embargo, este Informe no es tan ambicioso en sus propósitos. La base para el análisis ha sido partir de la información posterior a la reforma que se

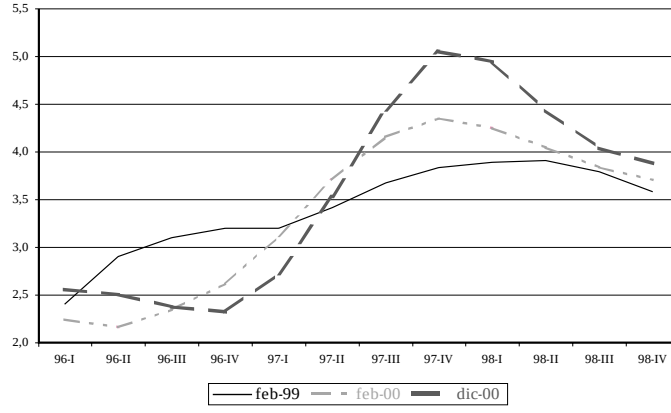
RECUADRO 1

LA PROVISIONALIDAD EN EL DIAGNÓSTICO DEL CICLO

En el presente informe, el diagnóstico respecto a la evolución reciente del ciclo económico se ha basado en los indicadores de la economía declarada. La razón fundamental ha sido la de permitir un análisis coherente e integrado con los efectos económicos evaluados de la reforma del I.R.P.F.. Pero, no obstante, también debe considerarse la fiabilidad del conjunto de indicadores de coyuntura que se pueden manejar y la rapidez con la que se pueden emitir diagnósticos estables. El diagnóstico establecido para 1999 puede considerarse cerrado y el análisis contemporáneo del año 2000 muy próximo al que se considere cerrado dentro de unos meses.

Respecto a este último aspecto de la estabilidad, manejar las series de la Contabilidad Nacional Trimestral (CNTR) presenta algunas desventajas para el diagnóstico contemporáneo del ciclo. La Contabilidad Nacional va incorporando nueva y más completa información en sus sucesivas revisiones. Ello suele provocar variaciones, a veces significativas, del perfil cíclico en el pasado.

ESTIMACIÓN DE LA POSICIÓN CÍCLICA EN DISTINTOS MOMENTOS DEL TIEMPO. 1996-1998
PIB a precios constantes. Contabilidad Nacional Trimestral



A modo de ejemplo, con ayuda del gráfico adjunto, obsérvese lo que pasa con el análisis de la posición cíclica de un año concreto con las sucesivas revisiones. Dado el objeto de este informe, se ha analizado con detalle la posición cíclica en el año previo a la reforma, 1998. La evolución del PIB a precios constantes, según la CNTR, presenta matices significativamente distintos según se utilice la información actual o la elaborada nada más terminar aquel año (febrero de 1999). Hoy en día cabe decir que en 1998 se produjo una desaceleración significativa tras haber alcanzado el crecimiento económico la cifra del 5% al acabar 1997. Sin embargo, el perfil evaluado dos años antes se refleja en una curva mucho más aplanada, aunque, eso sí, el crecimiento económico estimado para el ejercicio era menor. La estimación de hace un año ofrece un perfil intermedio a los dos ya comentados. La muy diferente intensidad con la que se ha medido la aceleración del crecimiento a lo largo de 1997 es lo que está condicionando sobremanera la distinta percepción que se puede tener sobre 1998.

Las revisiones son algo natural y lógico en el marco de construcción de la Contabilidad Nacional. Incluso cabe decir que la magnitud de las revisiones en nuestro país no es mayor que la que se produce en otros países occidentales. El objeto de traer esto a colación aquí es para subrayar la ventaja que puede tener analizar la posición cíclica actual a través de un conjunto de indicadores (de la economía declarada) que se someten a revisiones de menor intensidad.

deriva de los propios impuestos, en particular del I.R.P.F.. Esta evidencia empírica permite hacer un análisis ex-post de los efectos de la reforma. Pero, forzosamente, por la naturaleza de los datos que se manejan en el análisis y el tipo de simulaciones aportadas, las conclusiones a obtener hacen referencia a los denominados **efectos a corto plazo**, si bien la correcta identificación de estos efectos proporciona más indicios para hacer conjeturas plausibles sobre el signo y la cuantía de los efectos de largo plazo. Téngase en cuenta que este Informe aporta los primeros datos sobre el primer año de la reforma, por lo que los efectos de largo plazo deben seguir siendo evaluados basándose en modelos económicos de diversa naturaleza.

2.1. **Efectos sobre la Renta Disponible**

El ejercicio de microsimulación efectuado a partir de las declaraciones de I.R.P.F. de 1999 ha servido para evaluar en 807 millardos de pesetas la cuantía que los contribuyentes han dejado de ingresar como consecuencia del cambio legal. Este cálculo es compatible con el que se pueda hacer por otras vías. Si, por ejemplo, se parte de datos agregados de 1998 de rentas declaradas y tipos efectivos y se aplican hipótesis de crecimiento de las mismas consistentes con un escenario sin reforma, pero con deflación de la antigua tarifa, se obtiene también que el impuesto resultante supera en más de 700 millardos al efectivamente devengado. Poniendo en relación esta estimación con la variación de la renta de los hogares que se deduce del cuadro 2, se puede afirmar que casi el **20% del incremento de la renta familiar** que se produjo en 1999 se debió a la reforma impositiva.

Este incremento de Renta Bruta Disponible es compatible con los aumentos calculados previamente del PIB (0,5 puntos de incremento adicional asociado a la reforma) y del consumo privado (0,7 puntos). Más complicado resulta hacer una valoración de los **efectos sobre el ahorro**, pues para este fin los datos procedentes de las declaraciones resultan incompletos. Se podría conjeturar con que del incremento marginal de renta recibida por las familias como consecuencia de la reforma, el 20% (160 millardos de ptas.) se haya destinado al ahorro; ello supone destinar más que la media (la tasa de ahorro de las familias que estima la Contabilidad Nacional para 1999 es del 12%), en línea con las estimaciones de propensión marginal al ahorro que la literatura económica ofrece. El primer avance de la Contabilidad Nacional para 1999 estima un leve incremento absoluto de 44 millardos en el ahorro de las familias, lo que representa una reducción de 0,7 puntos porcentuales en la tasa de ahorro de las familias, o proporción que el ahorro representa respecto a la Renta Bruta Disponible. La tasa de ahorro de las familias se comporta generalmente con un perfil anticíclico, por lo que es de esperar que en épocas de expansión como la actual se produzcan reducciones; de hecho, desde 1995 se ha venido produciendo una paulatina reducción de la misma. Afirmar que la

hipótesis previa sobre el aumento del ahorro debido a la reforma es compatible con la evolución total del agregado es arriesgado con los datos disponibles; entre otras cosas, hay que decir que este saldo contable, el ahorro, es uno de los que experimenta variaciones más sustanciales con las sucesivas revisiones de la Contabilidad Nacional, lo que constituye un síntoma inequívoco de que la información posterior a la reforma todavía aporta poca luz para valorar los efectos ex-post sobre el ahorro.

En el párrafo anterior se conjetura sobre los efectos en el ahorro derivados del aumento de renta disponible que recibieron las familias. No sólo éste es difícil de evaluar, sino que el resto de factores que actúan, con distinta intensidad y signo, sobre el ahorro nacional hacen difícil pronunciarse a partir de la información declarada. Téngase en cuenta que el ahorro familiar no sólo se habrá modificado como consecuencia de ese efecto renta, sino que la rentabilidad del ahorro se ha visto alterada y ello también tendrá una respuesta en el nivel de ahorro de las familias. Efectivamente, como recoge el Boletín Económico del Banco de España de abril de 2001, los cambios en la fiscalidad de los instrumentos financieros acaecidos tras la reforma del I.R.P.F. y a mediados y finales de 2000 han establecido un nuevo marco tributario y un nuevo régimen de retenciones con repercusiones en las decisiones de cartera de las familias. En efecto, las acciones y las participaciones en instituciones de inversión colectiva han aumentado su atractivo para las familias con rentas medias y altas, debido a la reducción tanto de los periodos de computo como de los tipos impositivos a los que se enfrentan las ganancias patrimoniales. Se ha incentivado la adquisición de seguros de vida y planes de pensiones especialmente para los contribuyentes de rentas medias y bajas debido a los aumentos de los porcentajes de reducción como rendimientos de capital mobiliario en los primeros, y de los límites de la base en los segundos. También la participación de los fondos de inversión ha recibido un tratamiento favorable para plazos superiores a un año, aunque en este caso la mejora es más moderada. Todo ello ha permitido impulsar el ahorro a medio y largo plazo de las familias, al tiempo que establecer un marco de retenciones más neutral en el que el tipo impositivo tanto para los inversores nacionales individuales y societarios como para los inversores no residentes es del 18%.

Esta transferencia de renta hacia las familias se produjo básicamente vía retenciones, por lo que sus efectos iniciales se concentraron en 1999. Poniendo en relación este hecho con el análisis de la evolución cíclica del apartado anterior, se puede concluir que la reforma tuvo una incidencia decisiva en la aceleración del crecimiento en los primeros meses de 1999. Dada la magnitud de los efectos descritos, es natural presumir a posteriori que el crecimiento económico habría sido prácticamente estable en el primer semestre de 1999, y la reducción del mismo que se produjo después habría comenzado desde niveles algo más bajos. En consecuencia, el papel estabilizador de esta medida fiscal cabe sintetizarlo como la recuperación de una nueva fase

expansiva o el retraso por unos meses de la época de desaceleración de la actividad. Esta desaceleración no cabe asociarla a la desaparición de los efectos de la reforma, pues el incremento producido de la demanda tuvo carácter permanente, sino que se debe a la conjunción de los distintos factores (subida de tipos de interés, subida del precio del petróleo y del dólar,...) ya comentados con anterioridad.

2.2. **Efectos sobre el empleo**

Uno de los objetivos últimos de la reforma es afectar positivamente al nivel de empleo de la economía española, contribuyendo a acercar las tasas de ocupación y paro hacia los estándares europeos. El incremento de actividad ya descrito asociado a la reforma habrá requerido un aumento paralelo de la cantidad de factor trabajo puesta al servicio de la nueva producción. Pero los efectos sobre el mercado de trabajo son de mayor alcance que los que se derivan de este incremento de la demanda, como consecuencia de la reducción de la brecha fiscal.

En los últimos años han arreciado las recomendaciones de los principales organismos internacionales respecto a la conveniencia de la reducción de los costes no salariales del trabajo, recomendaciones que han venido avaladas por la sucesiva aparición de investigaciones económicas que asignan un significativo efecto desincentivador sobre el empleo al elevado nivel que dichos costes han alcanzado en muchos países. Dichas investigaciones han puesto el acento en el efecto, de signo negativo, que tienen dichos costes no salariales sobre el nivel de inversión y sobre las características de la inversión, fomentado aquella que propicia la sustitución de trabajo por capital. Por ambos caminos, los efectos sobre el empleo resultan negativos. Numerosos gobiernos han sido sensibles a estas recomendaciones, por lo que en los últimos años se ha asistido a diversas medidas de política fiscal con el objetivo de reducir la denominada brecha o cuña fiscal, entendida como la diferencia entre el coste laboral total que enfrenta el empresario con el salario líquido que recibe el trabajador.

El cuadro 4 adjunto permite evaluar el tamaño de la **reducción de** esa **brecha fiscal**. España, respecto a los países de nuestro entorno, se caracteriza por tener una brecha relativamente baja y una composición de dicha brecha volcada hacia el lado de las cotizaciones a la Seguridad Social[1], en especial las que soporta el empresario. Antes de la reforma, las retenciones del I.R.P.F. significaban el 29,3% de dicha brecha.

[1] Una comparación detallada con otros países occidentales puede realizarse consultando la publicación de la OCDE “Taxing Wages 1998-1999. Les impôts sur les salaires”. 1999.

CUADRO 4
REDUCCIÓN DE LA BRECHA FISCAL EN EL SECTOR PRIVADO POR TIPO DE EMPRESA
Millardos de pesetas

	Anónimas y análogas			Limitadas			Personales y análogas			Total empresas		
	1998	1999	99/98	1998	1999	99/98	1998	1999	99/98	1998	1999	99/98
Personas-año (miles)	3.943	4.223	7,1	3.053	3.514	15,1	1.307	1.366	4,5	8.304	9.103	9,6
Salario anual medio bruto (miles)	2.828	2.852	0,8	1.705	1.760	3,2	1.486	1.514	1,9	2.203	2.230	1,2
Gastos de personal	14.328	15.383	7,4	6.812	8.007	17,6	2.545	2.677	5,2	23.684	26.068	10,1
Cotizaciones sociales de la empresa	3.177	3.341	5,2	1.608	1.823	13,4	603	609	1,0	5.388	5.773	7,2
. Cotizaciones brutas	3.212	3.440	7,1	1.654	1.958	18,4	624	666	6,7	5.490	6.063	10,4
. Bonificaciones	35	98	181,1	46	135	192,7	21	57	168,3	102	291	183,7
Salario bruto	11.151	12.042	8,0	5.204	6.185	18,8	1.942	2.068	6,5	18.297	20.295	10,9
. Cotizaciones sociales del trabajador	625	669	7,1	322	381	18,4	121	130	6,7	1.068	1.180	10,4
. Retención	1.987	1.927	-3,0	540	553	2,5	154	132	-14,4	2.681	2.612	-2,6
Salario líquido	8.539	9.446	10,6	4.343	5.251	20,9	1.666	1.807	8,5	14.548	16.504	13,4
Brecha fiscal	5.789	5.937	2,6	2.469	2.757	11,7	879	871	-0,9	9.137	9.565	4,7
. En porcentaje del Salario bruto	51,9	49,3	-5,0	47,4	44,6	-6,0	45,3	42,1	-7,0	49,9	47,1	-5,6
Gastos de personal / Salario líquido	1,68	1,63	-2,9	1,57	1,53	-2,8	1,53	1,48	-3,0	1,63	1,58	-3,0
Tipo retención	17,8	16,0	-10,2	10,4	8,9	-13,7	8,0	6,4	-19,7	14,7	12,9	-12,2
Tipo cotización	34,1	33,3	-2,3	37,1	35,6	-3,9	37,3	35,7	-4,3	35,3	34,3	-2,9
Empresa	28,5	27,7	-2,6	30,9	29,5	-4,6	31,1	29,4	-5,2	29,4	28,4	-3,4
Trabajador	5,6	5,6	-0,8	6,2	6,2	-0,4	6,3	6,3	0,1	5,8	5,8	-0,4
Tipo fiscal sobre Salario bruto	51,9	49,3	-5,0	47,4	44,6	-6,0	45,3	42,1	-7,0	49,9	47,1	-5,6

De la estimación presentada en dicho cuadro se deduce que la brecha fiscal, expresada en porcentaje del salario bruto que reciben los trabajadores del sector privado, ha pasado de representar el 49,9% en 1998 al 47,1 en 1999. De esta reducción total de 2,8 puntos porcentuales, 1,8 se explican por la rebaja de las retenciones en el I.R.P.F.. El incremento de las bonificaciones a la Seguridad Social explica casi completamente el punto restante. Si la brecha se expresa en términos de porcentaje sobre el coste laboral total soportado por el empresario, el porcentaje tras la reforma es del 36,7% y la rebaja provocada por las retenciones ha sido de 1,3 puntos.

En el mismo cuadro se descompone esta evolución de la brecha fiscal por tipo de empresa, apreciándose como la disminución es particularmente acusada en el segmento de empresas personales, precisamente aquél que presenta un proceso de producción más intensivo en mano de obra y donde los salarios medios resultan más bajos.

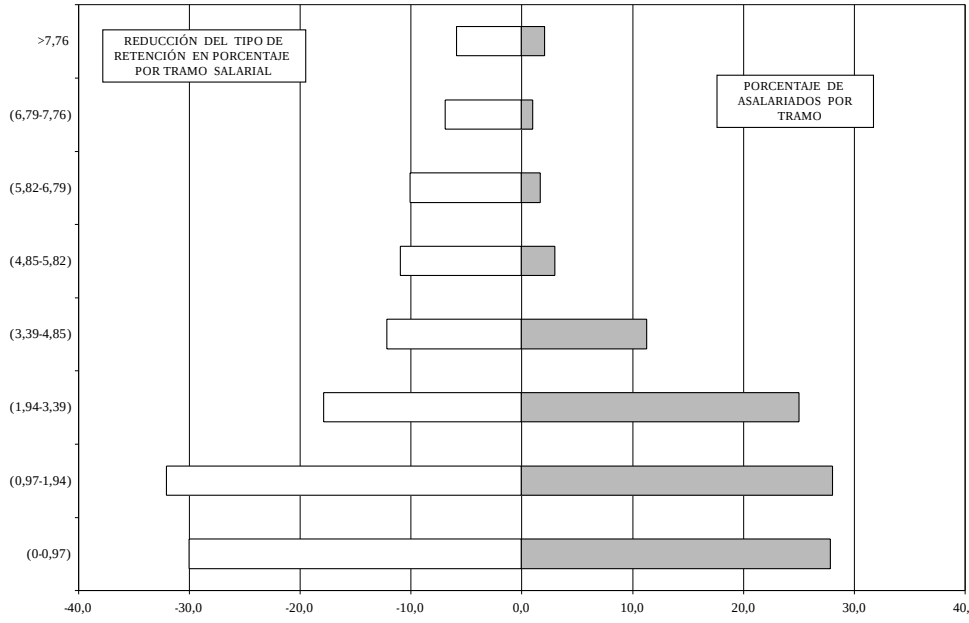
Por lo tanto, la reducción del tipo de retención ha sido el factor más determinante en la reducción de la brecha fiscal en 1999, y esta se ha manifestado especialmente en las empresas personales. Resulta coherente con esta concentración en este segmento de empresas el hecho de que el tipo de retención se haya reducido más para los trabajadores de salarios más bajos, ya que como también se decía, los salarios más bajos se concentran en mayor medida en ese tipo de empresas.

La afirmación anterior se puede ratificar con ayuda del gráfico adjunto, donde, a partir de los datos de las declaraciones anuales de retenciones, se distribuye la reducción del tipo de retención por tramos salariales, indicándose en la parte derecha del gráfico el porcentaje de asalariados correspondiente a cada tramo. Los tramos se han construido sobre la base de unidades de Salario Mínimo Interprofesional. Se aprecia como para asalariados con salarios anuales inferiores a 2 millones de pesetas, la reducción del tipo de retención supera el 30%, tramo en el que figuran más de la mitad de los asalariados. Sólo el 4% de los asalariados, los que reciben salarios más de seis veces superiores al salario mínimo, presentan reducciones del tipo de retención inferiores al 10%. En consecuencia, puede colegirse que la rebaja de la brecha fiscal ha afectado en mucha mayor medida a los individuos que perciben las rentas salariales más bajas.

Parece claro que de esta disminución de la brecha fiscal se derivará un incremento de la oferta de trabajo. Hay estudios que indican que un punto de variación de la brecha fiscal (en porcentaje sobre el coste laboral total) supone aproximadamente una variación, de signo contrario, en la tasa de actividad del orden de seis décimas. Si se da por válida esta relación, se deduce que en el largo plazo la tasa de actividad de la economía española puede incrementarse 0,8 puntos como resultado de esta modificación del I.R.P.F., lo

que supone que aproximadamente unas 200.000 personas estarán dispuestas a incorporarse al mercado de trabajo como respuesta al incremento de salario neto que se deriva de la reforma. Estimar cuántas de estas personas encontrarán un puesto de trabajo, esto es, evaluar cuál será el comportamiento de la demanda de trabajo ante este cambio de escenario, exigirá hipótesis adicionales respecto a los efectos del cambio impositivo en el coste laboral total y a la elasticidad de demanda respecto a dicho coste, cuestiones sobre las que la literatura económica presenta un abanico bastante amplio de estimaciones, por lo que los criterios de prudencia que guían este informe invitan a apuntar la cifra antedicha de 200.000 personas como la de tope máximo. El empleo adicional sería de esa magnitud bajo el improbable supuesto de que la demanda de trabajo absorbiera todo el incremento de oferta derivado del aumento de salario neto subsiguiente a la reforma.

GRÁFICO. REDUCCIÓN DEL TIPO DE RETENCIÓN SOBRE SALARIOS POR TRAMO



Un camino alternativo de contraste respecto a los efectos sobre el empleo puede intentarse a raíz de la estimación de la parte de incremento de consumo derivada de la reforma que se satisface con producción nacional, estimando los nuevos empleos necesarios para dar salida a esta producción adicional. Aceptando la hipótesis ya apuntada de que el 80% del incremento adicional de renta que recibieron las familias se destinó al consumo. Añádase la hipótesis de que el 15% de este mayor consumo se satisface con importaciones (un porcentaje considerablemente mayor al que representa el consumo satisfecho con importaciones, que es del 8% según la Tabla Input-Output de la economía

española, al considerar que las empresas nacionales no pueden satisfacer a corto plazo esa demanda adicional), de lo que se deduce un incremento de la producción nacional de 540 millardos de pesetas. En el cuadro 1.4 del Anexo estadístico figura el porcentaje que supone la masa salarial respecto al valor añadido total generado por la economía, el 55,9% en 1999. La Contabilidad Nacional estima esta ratio en un valor más bajo, del 50%, lo que resulta lógico dado que la economía no declarada que se estima en la Contabilidad Nacional cabe asociarla en mayor medida a los excedentes de explotación que a los salarios. Dado este porcentaje, el incremento de los gastos de personal representa la mitad de esta nueva producción, 270 millardos. Este incremento de remuneración puede deberse a un aumento de la remuneración media consecuencia de la presión sobre los salarios en un momento de exceso de demanda o a un incremento de la cantidad de trabajo. Los datos sobre salarios de 1999 indican que dicha presión salarial, si la hubo, no se tradujo en mayores subidas salariales, por lo que se puede despreciar este efecto. El incremento de la cantidad de trabajo se habrá conseguido con un aumento de horas de los trabajadores existentes y con un incremento de la contratación de nuevos trabajadores. La proporción que se adjudica a cada factor depende de la interpretación que hagan los empresarios respecto a la permanencia del incremento de demanda. Bajo un supuesto de racionalidad económica, y dado que los efectos de la reforma van a permanecer dadas las características de la misma, la respuesta vía horas extraordinarias debía ser reducida, sólo la necesaria para una adaptación de urgencia al nuevo nivel de la demanda, que se puede estimar en un 25% de la cantidad de trabajo. Ello supone que se destinan 202 millardos a remunerar los nuevos empleos. El coste laboral medio, obtenido del mismo cuadro 4, asciende a 2,86 millones de pesetas. Considerando que el salario de los nuevos trabajadores está un 10% por debajo de la media, ello querrá decir que será necesaria la contratación de 78.000 nuevos trabajadores para dar respuesta al aumento de demanda.

En este cálculo ha habido que incorporar algunas conjeturas. Las que se han citado anteriormente se consideran hipótesis razonables. Se ha repetido el razonamiento a partir de hipótesis más extremas, tanto en el sentido de considerar hipótesis menos generadoras de empleo en el corto plazo (menos consumo, menos producción interior, más horas extraordinarias, salarios más altos) o más generadoras, obteniéndose un rango de nuevos empleos estimados que fluctúa entre 60.000 y 100.000.

2.3. **Efectos sobre la recaudación**

Los efectos directos del cambio legal ya han quedado reflejados en el informe. El tipo efectivo medio de tributación, definido tal como se hacía en el capítulo III, disminuye un 9,6%. La rebaja del tipo de tributación es mayor para los contribuyentes con rentas más bajas.

La consecuencia de esta reducción de los tipos en términos de menor recaudación ya ha quedado cuantificada en 807 millardos de pesetas. Sin embargo, no cabe identificar esta cuantía como la pérdida recaudatoria. Ya se ha indicado en anteriores apartados que esta transferencia de renta hacia las familias genera un incremento de actividad que hace que reviertan a la Hacienda Pública impuestos adicionales derivados de las rentas generadas y de los consumos efectuados, así como un incremento de las cotizaciones sociales ingresadas como consecuencia del mayor empleo.

El conjunto de ingresos inducidos por la Reforma del I.R.P.F. se sumarizan en el cuadro 5 adjunto. En 1999 se devengaron impuestos por este concepto por valor de 191 millardos de pesetas. A continuación se hará un repaso por figuras tributarias, indicando las principales hipótesis utilizadas en el cálculo de estas cantidades.

Ya ha quedado claro que el incremento del consumo ha sido uno de los efectos cuantitativamente más importantes asociados a la reforma. En consecuencia, no cabe extrañarse si resulta ser el IVA el impuesto que revierte la mayor cantidad de ingresos a las arcas públicas. Como se deduce de los cuadros 1.5 y 3.3 del Anexo estadístico, el crecimiento del impuesto devengado ha venido siendo en los últimos años 1,3 puntos superior al de la renta de los hogares. En consecuencia, si del crecimiento de la renta en 1999 1,8 puntos se pueden explicar por la reforma del I.R.P.F., cabe estimar que, del aumento del IVA devengado, 2,4 puntos estarían asociados a ese fenómeno. Esto es, sin la reforma el IVA devengado hubiera crecido un 11,1%, lo que representa que se hubiera desacelerado ligeramente respecto a 1998, cuando creció un 12,6%.

De los Impuestos Especiales, aquel que generó una mayor recaudación adicional es el de hidrocarburos. Para el cálculo de estos efectos se relaciona la variación de la renta con la de los consumos. La respuesta de los consumos afectados a variaciones en la renta es particularmente elevada en la compra de vehículos, y es prácticamente despreciable en lo referente a alcohol y tabaco, dado que estos productos tienen un comportamiento casi inelástico, afectando muy poco las variaciones de la renta al consumo. En una situación intermedia se encuentran los carburantes, aunque al ser el Impuesto sobre Hidrocarburos el de mayor recaudación, también la recaudación adicional por este concepto es la más importante, dentro de la de tributos especiales. A través de la aplicación de las elasticidades a la variación de renta asociada a la reforma se obtiene una variación de consumos debida a la reforma, que multiplicada por la cuota media de cada uno de los productos se convierte en la estimación de 25 millardos de pesetas que figura en el cuadro 5.

Obviamente, tanto el empleo nuevo creado como consecuencia de la reforma como la cantidad adicional de trabajo asumida por los trabajadores

CUADRO 5
RESUMEN DE EFECTOS INDUCIDOS POR LA REFORMA DEL IRPF
SOBRE LOS IMPUESTOS DEVENGADOS

	tasas de variación anual			Incremento absoluto (millones)
	1998	1999	1999 sin EIC(*)	
IVA devengado neto	12,6	13,4	11,1	108.755
Impuestos especiales	15,7	6,5	5,5	25.081
IRPF - Retenciones del trabajo	10,5	-3,4	-3,9	27.209
IRPF - Pagos fraccionados	-0,5	-3,5	-4,1	2.260
Impuesto de sociedades	18,5	24,0	23,0	27.711
Total incremento inducido				191.016
. En % sobre impuestos devengados netos				1,17
. En % de la transferencia de renta (tasa de retorno)				23,68
Coste de la Reforma del IRPF				615.767
Pro memoria:				
Cotizaciones sociales	6,5	7,2	6,2	72.347
Coste fiscal de la Reforma				543.420

(*) Efecto inducido sobre la coyuntura por la Reforma.

preexistentes genera nuevos ingresos en forma de retenciones adicionales de trabajo. Siendo coherentes con las hipótesis anteriormente realizadas, las nuevas retenciones ingresadas ascenderán a 27 millardos, tal como figura en el cuadro 5.

La mayor parte del aumento de recaudación en el I.R.P.F. provendrá de esta vía de las rentas del trabajo, aunque bajo el supuesto de que la transferencia inicial de renta a las familias ha inducido también crecimientos en otro tipo de rentas, habrá que computar su cuantía, aunque será residual debido al peso preponderante de las rentas del trabajo en la base imponible del impuesto. En conjunto la estimación global de incremento de recaudación por I.R.P.F. asciende a 29 millardos de pesetas.

Por lo que se refiere al Impuesto de Sociedades, también resulta obvio que la nueva producción añadida ha generado beneficios marginales para las empresas que han elevado la cuantía del impuesto devengado. Si se parte de la misma estimación anterior del valor añadido generado y se considera que un 90% corresponde a las Sociedades y que la razón entre el impuesto devengado y el valor añadido es del 5,7% (hipótesis ambas que corresponden a las ratios de los últimos años disponibles que se deducen de las declaraciones fiscales), se obtiene la asignación de 28 millardos que figura en el cuadro 5.

Por otro lado, para completar el panorama de los efectos inducidos, los nuevos empleos generados por la reforma incrementarán la recaudación por cotizaciones sociales. En coherencia con la estimación de empleos y partiendo de los tipos de cotización que se deducen del cuadro 4, se obtiene una estimación de 72 millardos asociada a los nuevos empleos.

Por lo tanto, el total de recaudación adicional de impuestos y cotizaciones asociadas a la reforma del I.R.P.F. se puede estimar en 263 millardos. En consecuencia y dado el método de cálculo de estas estimaciones, se puede afirmar que el coste fiscal de la reforma, en 1999, fue de 543 millardos. En los términos expresados al comienzo de este apartado se puede decir que el efecto recaudatorio en el corto plazo de la reforma es de esta magnitud. Ahora bien, los efectos ya desencadenados en el corto plazo, presentados en este Informe, constituyen un buen síntoma de que los objetivos de largo plazo de la reforma pueden ser logrados. Las previsiones de recaudación realizadas para 1999 se vieron superadas por la realidad. Una parte de la desviación cabe achacarla a que las bases imponibles de los impuestos crecieron por encima de lo previsto: en efecto, el PIB nominal creció un punto por encima de lo que se estimó cuando se realizó el Presupuesto de 1999. Pero incluso descontando este efecto, y en lo referido al I.R.P.F., el poder recaudador del impuesto fue mayor de lo esperado, lo que constituye un síntoma positivo respecto al incremento de la elasticidad (o poder recaudatorio del impuesto),

una de las finalidades de la reforma. Si se consolida este incremento de elasticidad del impuesto, la reforma habrá logrado compatibilizar un incremento en el poder recaudatorio del impuesto (incremento del índice de presión fiscal global) con una reducción en la carga fiscal individual. Es decir, que haya más contribuyentes pero que todos paguen menos impuestos.