

El coste recaudatorio de las reducciones por aportaciones a planes de pensiones y las deducciones por inversión en vivienda en el IRPF 2002

**Autores: Carmen Marcos García
Alfredo Moreno Sáez
Teresa Pérez Barrasa
Cesar Pérez López**

Abstract

En este documento se analizan, a partir de una muestra de declaraciones del Impuesto sobre la renta de las personas físicas (IRPF) correspondientes al ejercicio 2002, el coste recaudatorio para el Estado en dicho ejercicio de los beneficios fiscales correspondientes a los sujetos pasivos que realizan reducciones en su base imponible por aportaciones a planes de pensiones (RAPP) y que además se aplican deducciones por inversión en vivienda (DIV). Tras describir someramente los aspectos legales de estos beneficios, se analizan separadamente las características de las declaraciones con APP, con DIV, y con ambos beneficios desde la perspectiva de su renta bruta. Para calcular el coste recaudatorio para el Estado, se simulan las declaraciones sin dichos beneficios.

1. Introducción

Entre los beneficios fiscales existentes en España asociados al IRPF destacan dos modalidades que absorben una cuantía importante del total de beneficios existentes: las reducciones en la Base Imponible por aportación a planes de pensiones (RAPP) y las deducciones en la cuota íntegra por inversiones en vivienda (DIV).

En efecto, según los datos de la Estadística del Impuesto que elabora anualmente el Departamento de Informática Tributaria (DIT) y disponibles en BADESPE¹, en el ejercicio 2002, las RAPP, con una cuantía total de 4.913 millones de euros, supusieron el 93,5 por ciento del total de reducciones de la Base Imponible² y las DIV, que totalizaron minoraciones en la cuota íntegra por 4.699 millones de euros, supusieron el 95,7 por ciento del total de dichas deducciones³.

Incluso dentro del Presupuesto de Beneficios Fiscales correspondiente a dicho año⁴ estos dos tipos de ayudas suponían el 31 por ciento del total de beneficios fiscales asociados al IRPF⁵ y el 11,4 del total⁶. En el cuadro A del anexo se recogen las principales partidas del Presupuesto de Beneficios fiscales correspondiente al ejercicio de referencia

Su importante cuantía y sus efectos, discutidos desde muy diferentes ópticas, hace que siempre que se plantee una reforma del IRPF sean estas ayudas las que generan más

¹ BADESPE es una base de datos económicos del Sector Público, disponible en la web del IEF (www.ief.es).

² Las pensiones compensatorias y las anualidades por alimentos son las otras reducciones de la B.I. existentes en el ejercicio de referencia (2002).

³ Existen otras deducciones generales de la cuota: deducciones con límite conjunto del 10% de B.L. del contribuyente; deducciones por incentivos y estímulos a la inversión empresarial en actividades económicas en estimación objetiva; deducciones por incentivos y estímulos a la inversión empresarial por estimación directa; deducción por rentas obtenidas en Ceuta y Melilla. Para más detalle, ver *Manual Práctico Renta 2002*. Agencia Tributaria. Ministerio de Hacienda.

⁴ El Gobierno, junto con el Presupuesto de ingresos y gastos para el año siguiente, ha de presentar lo que se denomina Presupuestos de Beneficios fiscales que supone una estimación del coste para el Estado de las diversas medidas integradas en los distintos impuestos que suponen una minoración de los ingresos fiscales y favorecen a determinados colectivos o situaciones.

⁵ Otras partidas importantes del Presupuesto de Beneficios Fiscales asociados al IRPF en el año 2002 son la Reducción por rendimientos del trabajo y los derivados de la declaración conjunta.

⁶ La mayor cuantía de beneficios fiscales viene asociada el IVA (45,15 % del total), a través de las exenciones, y los tipos reducidos y superreducidos; en segundo lugar, el IRPF (39,56 %) y le sigue el Impuesto de Sociedades (8,72 %).

debate en cuanto a su posible aumento o disminución, supresión o mantenimiento; de ahí el interés del análisis de sus características y del coste para el Estado.

En este documento no se pretende debatir acerca de la eficacia ni de la eficiencia de estos gastos fiscales sino simplemente estudiar el coste recaudatorio para el Estado de estas ayudas en el ejercicio 2002 y analizar desde una perspectiva de renta los perceptores de estas ayudas y especialmente los que son beneficiarios de ambas.

Los datos que aquí se presentan, referidos al ejercicio 2002, corresponden a una muestra de aproximadamente un millón de declaraciones (que no de personas) del IRPF⁷.

En este documento, después de esta introducción (apartado 1), se recogen las características y diferencias fundamentales en la naturaleza, tipología y tratamiento fiscal de ambos tipos de medidas fiscales (apartado 2); en el apartado 3 se describen someramente las características de los beneficiarios de estas ayudas, desde una perspectiva de renta y en el apartado 4 se calcula el coste para el Estado de estos beneficios.

2. Naturaleza, tipología y tratamiento fiscal de estos beneficios fiscales

Ambos tipos de beneficios fiscales tienen una naturaleza diferente en su concepción y objetivos que se refleja en un también diferente tratamiento fiscal.

- a) Los Planes de Pensiones se instauran en España en 1988 (Ley 8/1987, de 8 de junio) como fórmula de previsión social complementaria, estableciendo una modalidad de ahorro a largo plazo a la que se ha dotado de beneficios fiscales, tanto a los fondos como a los partícipes y promotores de los mismos. Estos fondos han alcanzado un enorme desarrollo, sea cual sea la variable que se analice como se puede observar en el gráfico 1.

⁷ La muestra utilizada es la del IEF, cuyas características se puede ver en: Picos Sánchez et alia “*La muestra de declarantes de IRPF de 2002: descripción general y principales magnitudes*”. Documentos de trabajo del IEF. Madrid 2005.

En el cuadro B del anexo se presentan los resultados obtenidos de la muestra comparados con los resultados de la Estadística que anualmente publica el Departamento de Informática tributaria (DIT) de la AEAT y que están disponibles en *BADESPE*. Como no podía ser de otra manera, las diferencias entre los datos muestrales y los datos de la Estadística aumentan con la disminución del tamaño muestral

Gráfico 1 (Planes pensiones)

Las aportaciones a planes de pensiones quedan excluidas del gravamen cuando se canalizan hacia el fondo (al igual que los rendimientos obtenidos dentro de él) y tributarán cuando reviertan a sus titulares. Al ser tratadas las aportaciones en la declaración de IRPF como reducciones en la Base Imponible, disminuyen la renta gravable, es decir lo que se denomina capacidad económica del contribuyente, modificando por tanto su tarifa, tipos y cuotas. Ello implica que el cálculo, en un ejercicio determinado, del coste fiscal generado por las aportaciones exige simular las declaraciones como si esta reducción no existiese.

Constituye, en todo caso, un diferimiento de la carga tributaria porque será preciso abonar los correspondientes impuestos cuando se recupere o liquide dicho plan de pensiones. Adicionalmente, el ahorro fiscal neto generado por el diferimiento de la carga tributaria suele venir acompañado de una reducción de los tipos de gravamen ya que es lógico presumir que en el momento de la liquidación del plan, los ingresos de la jubilación sean inferiores a los percibidos durante la vida activa del sujeto pasivo.

Lo que no es posible es identificar en las declaraciones la tributación de las liquidaciones de planes de pensiones habidas en dicho año -que tributarán como rentas del trabajo- y poder así avanzar el cálculo del ahorro fiscal neto; en el apartado 4 dedicado a la estimación del coste se ahondará algo más en esta imposibilidad. Ahora bien dichas liquidaciones tributarán a los correspondientes tipos por lo que los ingresos fiscales obtenidos si estarán contenidos en las cuotas de los contribuyentes.

- b) Las deducciones por inversión en vivienda están presentes en el IRPF desde su implantación con diversas modalidades y límites. Siempre han existido beneficios fiscales asociados a la adquisición de vivienda habitual (aunque incluso hubo algunos años en que existían también deducciones por inversión en

viviendas secundarias⁸); unas veces con límites proporcionales y otras con límites fijos o lineales, como en la actualidad. Por lo que respecta al alquiler, los beneficios fiscales en el IRPF han sido implantados, modificados y eliminados varias veces. Pero en todo caso los beneficios asociados a la vivienda en el IRPF han alcanzado siempre una cuantía muy significativa.

Los beneficios fiscales asociados a la inversión en vivienda habitual, al consistir en deducciones de la cuota íntegra modifican únicamente las cantidades a liquidar con Hacienda, siendo el cálculo de su coste para el Estado inmediato.

2.1. Las aportaciones a planes de pensiones

En el ejercicio 2002 las aportaciones a planes de pensiones (APP) son, junto con las pensiones compensatorias y las anualidades por alimentos, las únicas reducciones en la B.I. existentes. La normativa contempla diversas modalidades de aportaciones.

- Aportaciones a Planes de Pensiones y Mutualidades de previsión social de los que sea partícipe o mutualista el propio contribuyente.
- Aportaciones a Planes de Pensiones y Mutualidades de previsión social de los que sea partícipe o mutualista el cónyuge del contribuyente.
- Aportaciones a Planes de pensiones de minusválidos.
- Aportaciones a Mutualidades de Previsión Social a prima fija de deportistas profesionales o de alto nivel.

Las características y los límites cuantitativos de cada uno de ellos se recogen simplíficadamente en el Esquema 1 adjunto⁹ y la evolución del número de declaraciones

⁸ Muchos autores consideran que los sistemas de ayudas fiscales a la vivienda son en mayor medida “ayudas a la piedra” (ayudas al sector) que ayudas dirigidas a las personas. El período de ayudas a las inversiones en vivienda secundaria coincidió precisamente con el ciclo a la baja de la construcción tras el anterior boom inmobiliario.

⁹ Para más detalle ver *Manual Práctico. Renta 2002*. Agencia Tributaria. Ministerio de Hacienda.

que reducen su BI por aportación a planes de pensiones y su cuantía se recoge en el anexo.

Esquema 1

2.2. Las deducciones por inversión en vivienda

En el ejercicio 2002 la normativa contempla cuatro tipos básicos de deducciones en la cuota íntegra por inversiones en vivienda¹⁰:

- Adquisición o rehabilitación de la vivienda habitual, diferenciando si se utiliza o no financiación ajena y, en caso afirmativo, el tiempo transcurrido desde la adquisición.
- Construcción o ampliación de la vivienda habitual.
- Cantidades depositadas en cuenta vivienda.
- Obras e instalaciones de adaptación de la vivienda habitual del contribuyente por razón de minusvalía, diferenciando si se utiliza o no financiación ajena y, en caso afirmativo, el tiempo transcurrido desde la adquisición.

Las características y límites de cada uno de estos tipos, se reflejan simplificadaamente en el Esquema 2 adjunto¹¹ y en el anexo se recoge la evolución del número de declaraciones que presentan estas deducciones y de su cuantía.

Esquema 2

¹⁰ Existen otras deducciones generales de la cuota: deducciones con límite conjunto del 10% de B.L. del contribuyente; deducciones por incentivos y estímulos a la inversión empresarial en actividades económicas en estimación objetiva; deducciones por incentivos y estímulos a la inversión empresarial por estimación directa; deducción por rentas obtenidas en Ceuta y Melilla. Para más detalle, ver nota 2.

¹¹ Además de estas deducciones, los contribuyentes que hubieran adquirido su vivienda habitual con anterioridad al 4 de mayo de 1998 y pueden aplicar en 2002 la deducción por adquisición en vivienda habitual pueden tener derecho a una compensación fiscal; para más detalle ver *Manual*.

3. Beneficiarios

3.1 De las reducciones por aportaciones a planes de pensiones (RAPP)

En el ejercicio 2002, el número de declaraciones presentadas con APP fueron 2,70 millones –de las que 0,8 millones fueron conjuntas y 1,9 individuales-. Ello quiere decir que el 17,5 por ciento de las declaraciones incluían aportaciones a planes de pensiones.

El número de declaraciones según los distintos tipos de RAPP se recogen en el cuadro 1. La práctica totalidad corresponden a RAPP a favor del contribuyente (2,65 millones). El número de declaraciones con RAPP a favor del cónyuge (concentradas en declaraciones individuales) es de 124,1 mil; además, 11 mil a favor de minusválidos y 2,2 mil correspondientes a APP de deportistas profesionales o de alto nivel (también mayoritariamente individuales).

Cuadro 1

La cuantía media de la aportación realizada (entre los que la realizan) es de 1.756 euros (1.707 y 1.870 euros en el caso de declaraciones individuales y conjuntas respectivamente); la desviación típica es de 1.484 euros y coeficiente de variación 84,5 por ciento; el máximo es de 45.676,9 euros, correspondiente a una declaración individual.

En el gráfico 2, en el que se representa el número de declaraciones con RAPP y la aportación media por centilas de renta bruta¹² (del total de declaraciones), puede observarse como el número de declarantes es creciente con la renta, aumentando significativamente la pendiente en el último cuartil. También la cuantía media de la aportación aumenta conforma lo hace la renta pero más suavemente, excepto en la última decila en la que el crecimiento es muy superior al registrado por el número de declaraciones.

¹² La renta bruta se ha definido como: Ingresos íntegros (del trabajo [casilla 01+02+03], del capital inmobiliario [casilla 14], del capital mobiliario [casilla 08], de actividades económicas [casilla 18+19+21+23+]) + Imputaciones de rentas [casillas 13+24+25+26+27] + Saldo neto de ganancias o pérdidas patrimoniales imputables a 2002 [casillas 28+44].

El tipo medio de los que declararon RAPP en el ejercicio 2002 fue del 31,02 por ciento (30,95 y 31,17 en las individuales y conjuntas respectivamente); y el tipo medio efectivo del 28,2 por ciento (28,09 y 28,48 en individuales y conjuntas).

Gráfico 2

3.2. De las deducciones por inversión en vivienda (DIV)

En el ejercicio 2002 el número de declaraciones que presentaron DIV fueron 5,81 millones, lo que significa el 37,5 del total de declaraciones presentadas; de ellas, más de dos tercios, individuales.

El grueso de las deducciones corresponden a la adquisición o rehabilitación de la vivienda habitual (5,44 millones de declaraciones de las que 4,96 millones, con financiación ajena y el resto únicamente con financiación propia). Además, se presentaron otras 268,8 mil declaraciones con DIV por construcción o ampliación de la vivienda habitual y 336,3 mil con aportaciones a cuenta-vivienda; finalmente, por obras o instalaciones de adaptación de la vivienda por razón de minusvalía se presentaron 6,9 mil declaraciones. El número de declaraciones según los distintos tipos de deducciones por tipos de declaración se recogen en el cuadro 2.

Cuadro 2

La cuantía media de las deducciones por vivienda fue de 847 euros (826 y 906 en declaraciones individuales y conjuntas respectivamente), con una desviación típica de 148,4 euros; coeficiente de variación = 17,5 por ciento y máximo de 4.507,58 euros.

En el gráfico 3, donde se representa el número de declaraciones con DIV y la deducción media, tanto de las declaraciones individuales como de las conjuntas, por centilas de renta bruta (del total de declaraciones), se puede observar un patrón de comportamiento muy diferente del visto en el caso de las RAPP. En efecto, el número de declaraciones con DIV aumenta mucho pero el crecimiento más elevado se da en las primeras decilas -en el caso de las declaraciones individuales aumenta fuertemente entre la primera y la

tercera, algo menos acusadamente en las dos siguientes, estabilizándose en las decilas superiores; en el caso de las declaraciones conjuntas, la forma de la línea que representa el número de declaraciones está lógicamente desplazada a la derecha-. Por su parte, la deducción media es suavemente creciente entre la segunda y la octava decila, aumentando la pendiente en las dos últimas pero en mucha menor medida que en el caso señalado de las RAPP.

El tipo medio de los que presenta deducciones por inversión en vivienda es 27 por ciento y el tipo medio efectivo del 22 por ciento.

Grafico 3

3.3. De las APP y de las DIV

El número de declaraciones con aportaciones a planes de pensiones en alguna de sus modalidades a la vez que con deducciones generales en la cuota por inversiones en vivienda fue de 1,24 millones; es decir, que cerca de la mitad de las declaraciones con APP (46 por ciento) también se benefician de deducciones por inversión en vivienda, en tanto que tan sólo el 17,5 de las declaraciones con DIV realizan aportaciones a planes de pensiones.

En el cuadro 3 se reflejan el número de declaraciones en las que coinciden los dos tipos de beneficios fiscales según los distintos tipos de deducciones y reducciones y los tipos de declaración.

Cuadro 3

En este colectivo la APP media es de 1.409 euros (1.339 y 1.598 en individuales y conjuntas respectivamente); desviación típica = 1.241 euros; coeficiente de variación = 88,1 %. Y la DIV media de 932 euros (890 y 1.020 euros en el caso de declaraciones individuales y conjuntas respectivamente); desviación típica = 158 euros; coeficiente de variación = 17 %. Estas cifras medias nos vendrían a indicar que los que además de invertir en vivienda y por tanto declarar deducciones en su cuota, imponen ahorros en planes de pensiones, realizan una inversión en vivienda superior a la media (de todos los

que presentan DIV) a la vez que su aportación a planes de pensiones es sensiblemente inferior.

Cuadro 4

Este comportamiento es indicativo de diversos factores. Por una parte, del hecho de que los que además de tener inversión en vivienda pueden realizar aportaciones a planes de pensiones tienen mayor nivel de renta, por lo que parece lógico que su inversión media en vivienda sea superior. Por otra parte, los que realizan aportaciones a planes de pensiones pero no invierten en vivienda, mayoritariamente ya la tienen y dedican sus recursos excedentes a invertir en planes de pensiones lo que hace que su aportación media sea más elevada que los que además invierten en vivienda que compatibilizan dos formas de colocar su ahorro. Finalmente, al compatibilizar las dos formas de colocación es lógico que sea la aportación a planes de pensiones la que sea menor ya que esto no deja de ser un diferimiento del pago (y muy probablemente un cierto ahorro) en tanto que las deducciones en vivienda suponen un ahorro neto.

El gráfico 4 representa el número declarantes que presentan declaraciones con ambos tipos de ayudas, la RAPP media y la DIV media, por centilas de renta bruta (de todas las declaraciones). En el gráfico 5 se representan el nº de declaraciones en los tres supuestos.

Gráfico 4 y 5

4. El coste recaudatorio para el Estado

En este apartado se calcula el coste recaudatorio para el Estado de estas ayudas fiscales en el ejercicio 2002. Para ello se han simulado las declaraciones sin ambos tipos de ayudas. En el cuadro 5 se recogen las principales variables fiscales en tres situaciones: la primera de ellas no es más que la situación fiscal real correspondiente al ejercicio de referencia; la segunda implica suponer que no existen beneficios ligados a las 2,7 declaraciones que tienen reducciones en la base imponible por aportaciones a planes de pensiones y que por tanto no reducen la base imponible. La tercera es el resultado de eliminar también las deducciones en la cuota íntegra por inversión en vivienda.

Las reducciones por aportaciones a planes de pensiones en el ejercicio 2002 supusieron una pérdida de recaudación de 1.649 millones de euros; teniendo en cuenta que han sido 2,7 millones el número de declaraciones con RAPP, el beneficio fiscal medio fue de 611 euros/declaración.

Este coste recaudatorio debería reducirse en función de las liquidaciones de planes de pensiones habidas en el mismo año y que como retribuciones del trabajo se habrán incorporado a la renta de los sujetos pasivos en los que haya recaído alguna de las contingencias previstas (jubilación, invalidez y fallecimiento). Ahora bien, no existe información, ni individualizada ni agregada, que permita realizar esta operación. Se conoce el número de liquidaciones de planes habidas, su cuantía total (1.546,4 millones de euros; el 18,3 por ciento del total de aportaciones) y su forma de recuperación – capital (62,3 %), renta (30,3%) o mixta (7,4 %)- pero la información fiscal no permite detectar en las declaraciones estas rentas por lo que no es posible identificar los tipos a los que tributan ni otras variables fiscales.

Las deducciones por vivienda suponen un coste recaudatorio 4.305 millones de euros en el año 2002; teniendo en cuenta que han sido 5,8 millones el número de declaraciones con deducciones por vivienda, el beneficio fiscal medio fue de 742,2 euros /declaración.

Consideradas conjuntamente ambos beneficios, el coste recaudatorio ha sido 5.951 millones de euros.

Finalmente se ha cuantificado el coste recaudatorio para el Estado y el beneficio fiscal medio de las 1,2 millones de declaraciones que se benefician de ambos tipos de ayuda, recogiendo las variables fiscales principales en el cuadro 6. El coste es 1.725 millones de euros que en media es 1.437,5 euros /declaración.

El tipo medio de estas declaraciones es de 30,49 frente al 30,81 que correspondería en caso de no existir estos beneficios; y el tipo medio efectivo pasa del 27 al 30,2 por ciento.

Cuadros 5 y 6

Gráficos, esquemas y cuadros