

Papeles de Trabajo

N.I.P.O.: 173-17-004-2

IMPLANTACIÓN DE UN IMPUESTO NEGATIVO SOBRE LA RENTA. MICROSIMULACIÓN DE SU COSTE NETO Y EFECTOS SOBRE LA POBREZA Y LA DESIGUALDAD

Autores: *Amadeo Fuenmayor Fernández*^(*)
Rafael Granell Pérez^(*)
Universidad de Valencia

P.T. n.º 1/2017

(*) Quisiéramos agradecer el trabajo desarrollado por ANDREA GEORGIEVA y SANTIAGO SARMIENTO.



INSTITUTO DE
ESTUDIOS
FISCALES

N. B.: Las opiniones expresadas en este documento son de la exclusiva responsabilidad de los autores, pudiendo no coincidir con las del Instituto de Estudios Fiscales.

ÍNDICE

RESUMEN

1. INTRODUCCIÓN
 2. ORIGEN Y CARACTERÍSTICAS DEL IMPUESTO NEGATIVO SOBRE LA RENTA
 - 2.1. Origen del Impuesto Negativo sobre la Renta
 - 2.2. Experiencias actuales
 - 2.3. Características del INR
 3. ALTERNATIVAS EN EL DISEÑO DE UN IMPUESTO NEGATIVO SOBRE LA RENTA
 - 3.1. Nivel de renta garantizado
 - 3.2. Tipos de gravamen
 - 3.2.1. Tipo de gravamen por debajo del mínimo exento
 - 3.2.2. Tipo único *versus* tipos diferenciados
 - 3.3. Situación familiar en el INR
 - 3.4. Diferencias territoriales
 - 3.5. Financiación del sistema
 - 3.5.1. Prestaciones suprimidas
 - 3.5.2. Beneficios fiscales eliminados
 - 3.5.3. Gasto de administración del sistema
 4. SIMULACIÓN DE UN IMPUESTO NEGATIVO SOBRE LA RENTA
 - 4.1. Microsimulación del IRPF 2013
 - 4.2. Una propuesta de partida
 - 4.3. Un Impuesto Negativo sobre la Renta financieramente viable
 - 4.3.1. Prestaciones suprimidas
 - 4.3.2. Recaudación equivalente y diseño de los elementos del INR
 - 4.3.3. Renta Básica uniforme y suficiente
 - 4.3.4. Tipos de gravamen: distintas propuestas del INR
 5. PRINCIPALES RESULTADOS DEL IMPUESTO NEGATIVO
 6. ANÁLISIS DE DESIGUALDAD Y POBREZA
 - 6.1. Efectos sobre la desigualdad
 - 6.2. Efectos sobre la pobreza
 7. CONCLUSIONES
- ANEXO I. SIMULACIONES UTILIZANDO EUROMOD
- ANEXO II. RESULTADOS DEL INR POR COMUNIDADES AUTÓNOMAS
- BIBLIOGRAFÍA

RESUMEN

En este trabajo planteamos una alternativa al sistema actual de protección social, basado en una renta básica instrumentada a través de un Impuesto Negativo sobre la Renta (INR). Un INR permitiría aunar en un único instrumento el sistema de prestaciones públicas y el Impuesto sobre la Renta. Simultáneamente es necesario realizar ajustes en el sistema actual de prestaciones, para eliminar duplicidades y obtener recursos adicionales. Tras exponer las características básicas del INR, simulamos con la Encuesta de Condiciones de Vida varias propuestas de INR para España. Estas propuestas se caracterizan por no suponer un coste adicional en el sistema de impuestos-subsidios. El INR, mucho más sencillo que el IRPF actual, contendría una prestación negativa para niveles de renta por debajo del mínimo exento, eliminando todos los beneficios fiscales existentes. Simultáneamente se eliminarían todas las prestaciones no contributivas, que se entienden ahora incluidas en el INR. Los resultados de nuestras simulaciones indican una mejora radical en los indicadores de pobreza y desigualdad, especialmente de la pobreza severa.

Palabras clave: Renta Básica, Impuesto Negativo, Pobreza y Desigualdad, Microsimulación.

ABSTRACT

In this paper, we propose an alternative to the current system of social protection: a Basic Income, implemented using a Negative Income Tax (NIT). A NIT could join in a solely instrument the public benefit system and the income tax. At the same time, we need to make some adjustments in the current benefit system, removing duplicities and raising additional funds. Firstly, we study the main characteristics of NIT. Lastly, we simulate several NIT proposals for Spain, using the Living Conditions Survey. These proposals have in common to be revenue neutral, taking into account the whole tax-benefit system. The NIT would be simpler than current Income Tax, but it would introduce a benefit for people with income under the minimum exempt, removing any additional tax benefit. At the same time, every non-contributory benefit will be removed, as they are considered now as a part of NIT. The results of our simulations show spectacular results in terms of reduction of inequality and poverty, especially related with extreme poverty.

Keywords: Basic Income, Negative Income Tax, Poverty and Inequality, Microsimulation.

Clasificación JEL: C8, H24, I38.

1. INTRODUCCIÓN

Uno de los resultados más desesperanzadores de la política social es el hecho de que la etapa de fuerte crecimiento económico de las últimas décadas no ha llevado aparejada una reducción de la pobreza en los países europeos. Esta situación se ha visto agravada con la crisis económica, que ha llevado a países como España a tasas de pobreza relativa que han superado el 22%. Las políticas públicas tradicionales han resultado poco efectivas. Según los datos que ofrece Eurostat, en 2015 España tenía un gasto social superior al 25% del PIB, pero sólo conseguía reducir la tasa de pobreza desde el 30,1%, que se derivaría de las rentas del mercado, hasta el 22,1%.

Entre las medidas que se han propuesto para luchar de forma efectiva contra la pobreza, destaca especialmente la creación de una Renta Básica de Ciudadanía¹ (en adelante RBC). La RBC consistiría en una prestación universal e incondicionada que sustituiría a las prestaciones no contributivas del estado del bienestar. Se pueden destacar las siguientes características de una RBC (Salvador, 2016; Raventós, 2001).

- Se trata de una prestación universal: todos los ciudadanos tienen derecho a su percepción, con independencia de su edad, sexo o cualquier otra circunstancia.
- Es un derecho propio, independiente de su situación de convivencia.
- Es una prestación incondicionada: no está ligada al cumplimiento de ningún requisito, como una contribución previa o la realización de un trabajo remunerado.
- No requiere la aparición de ninguna contingencia especial para percibirla.
- No requiere la comprobación de medios y es compatible con cualquier otro ingreso.
- La RBC debería tener un importe suficiente para que nadie se situara por debajo del umbral de pobreza².
- Constituye una alternativa al conjunto de prestaciones del Estado del bienestar. Con la implantación de la RBC, algunas prestaciones desaparecerían al quedar integradas en la propia RBC.

La RBC puede instrumentarse a partir de dos mecanismos: a través de una transferencia periódica, monetaria y de carácter personal, o utilizando a la Administración Tributaria con un Impuesto Negativo sobre la Renta (en adelante INR).

Aunque estas dos alternativas son teóricamente equivalentes, el INR consigue unir en un único mecanismo el sistema fiscal con el sistema de prestaciones públicas, lo que presenta tres grandes ventajas: se evitarían las disfunciones entre ingresos y gastos, que se ajustarían mutuamente; se garantizaría la progresividad del conjunto del sistema de impuestos-prestaciones; y se simplificaría la gestión del sistema favoreciendo su transparencia y el nivel de aceptación por el conjunto de los ciudadanos (Sanzo y Pinilla, 2004).

Un impuesto progresivo sobre la renta, como el IRPF que existe actualmente en España, tiene un importante efecto redistributivo, muy por encima de las cotizaciones sociales y los impuestos indirectos (Onrubia y Rodado, 2014) y mayor incluso que muchas prestaciones públicas (Cantó, 2013). Sin embargo, este efecto redistributivo no tiene en cuenta a aquellas personas que no pagan el IRPF porque su renta es muy reducida. El INR consideraría también a estos ciudadanos, que además de no pagar impuestos recibirían una prestación pública en forma de RBC.

En el presente trabajo pretendemos, en el apartado segundo, detallar las características básicas del INR, relacionándolas con el origen histórico de estas propuestas, y analizar sus elementos fundamen-

¹ Aunque la idea de una prestación universal e incondicionada ha sido muy frecuente en la historia, es a partir del siglo XX cuando se encuentra ya de manera relativamente habitual en las discusiones políticas. Existen tres momentos en los que los desarrollos han sido más intensos. En primer lugar, en Inglaterra en el periodo de entreguerras (el “dividendo social” de COLE y MEADE, “el bono estatal” de MILNER o el “dividendo nacional” de DOUGLAS). En segundo lugar, en los Estados Unidos de las décadas de los 60 y 70 (el *demogrant* de TOBIN, PECHMAN y MIEZKOWSKI; o el “impuesto negativo sobre la renta” de FRIEDMAN). Por último, a partir de las décadas de los 70 y 80 en el norte de Europa. A partir de este momento se ha convertido en un tema habitual en los debates públicos.

² Podemos definir el umbral o la línea de pobreza como “el nivel de renta que se necesita para alcanzar las llamadas necesidades mínimas de vida. Una persona es pobre si su renta se sitúa por debajo de esta línea” (KAKWANI, 1986, p. 239). Más adelante concretaremos este umbral de pobreza.

tales. En el apartado tercero analizamos las principales alternativas que cabe contemplar en el diseño de un INR. El apartado cuarto se dedica a la simulación de distintas propuestas acerca de un INR, que necesariamente tomarán como referencia una estimación previa del IRPF vigente para 2013. Para ello empleamos los micro datos de la última Encuesta de Condiciones de Vida. En el apartado quinto, recogemos los resultados principales del INR, y en el sexto realizamos un análisis de pobreza y desigualdad. Por último, en el séptimo apartado se recogen las principales conclusiones del trabajo.

2. ORIGEN Y CARACTERÍSTICAS DEL IMPUESTO NEGATIVO SOBRE LA RENTA

2.1. Origen del Impuesto Negativo sobre la Renta

El sistema fiscal y el de protección social tradicionalmente han sido estudiados de manera separada. Sin embargo, existe una tendencia creciente a integrar ambos aspectos de la política pública. Esta integración tiene ventajas indudables, ya que hace el sistema más transparente y coherente, a la vez que elimina la necesidad de establecer sistemas de comprobación de medios asociados a cada prestación (Mirrlees, 2011; SIIS, 2013).

El origen del INR suele vincularse con el economista norteamericano Milton Friedman, aunque existen propuestas anteriores que plantean un sistema de impuestos-subsidios muy similares. La más relevante es la propuesta de Rhys-Williams (1943). Según esta política británica, el Estado debería facilitar una renta mínima (dividendo nacional) a todas las personas con trabajo o dispuestas a trabajar. Este plan se financiaría, a través de un impuesto proporcional sobre la renta, que deduciría de la renta gravable el dividendo nacional.³

Sin embargo, la propuesta más difundida es la de Friedman, que propone un INR con un tipo único del 50% (Friedman, 1962; Friedman y Friedman, 1980). Según Friedman, un INR tenía diversas ventajas frente a los programas de subsidios públicos tradicionales. Primera, se dirigía de forma específica a solucionar el problema de la pobreza, dando una ayuda en metálico. Segunda, el coste de esta medida era explícito para la sociedad. Tercera, el efecto desincentivo sobre la oferta laboral sería menor que con otro tipo de ayudas. Por último, Friedman destaca que la gestión conjunta del programa de impuestos-subsidios reduciría los costes de administración.

La propuesta de Friedman abrió un importante debate sobre la idea del INR, que tuvo su momento álgido en los años 60 y 70 del pasado siglo⁴, llevándose a cabo varios experimentos en EEUU⁵. Incluso el presidente Nixon realizó una propuesta de INR para todo el país, que finalmente no fue implementada. El debate académico sobre un INR decayó en las décadas posteriores, pero resurge cuando se piensa en utilizarlo como mecanismo de una RBC, tanto en España (Martínez Álvarez, 2002; Pinilla, 2002; Sanzo y Pinilla, 2004) como en otros países (Moffitt, 2003; Hamilton, 2010; Sommer, 2016).

2.2. Experiencias actuales

En este mismo sentido, dentro del sistema fiscal, y especialmente en el ámbito del impuesto sobre la renta, los gastos fiscales (exenciones, reducciones de la base imponible, deducciones de la cuota, etc.) introducen complejidad y distorsiones innecesarias y, sobre todo, minan la capacidad redistributiva y la progresividad del impuesto. Es decir, los individuos y familias de menor renta suelen verse menos favorecidos por multitud de desgravaciones fiscales, en tanto la cuota funciona como un tope inferior a la reducción impositiva. Es en este entorno donde se plantea la posibilidad de introducir nuevos instrumentos que integren, dentro del impuesto sobre la renta, las dos facetas mencionadas: la parte impositiva y la protección social. Desde este punto de vista se plantean instrumentos como las deducciones o los créditos fiscales reembolsables, que permiten que la cuota impositiva se torne negativa y se convierta en una prestación neta. El INR podría considerarse como una generalización de las deducciones

³ Un análisis detallado del plan de RHYS-WILLIAMS puede consultarse en MARTÍNEZ ÁLVAREZ (2002).

⁴ Destacan en esta época los trabajos de LAMPMAN (1965), BOSKIN (1967), GREEN, y LAMPMAN (1967), HILDEBRAND (1967), ROLPH (1967) o TOBIN, *et al.* (1967).

⁵ *New Jersey Income Maintenance Experiment*, entre 1968 y 1972; el *Rural Income Maintenance Experiment*, en Iowa y Carolina del Norte entre 1969-1973; en Gary, Indiana, entre 1971 y 1974; o en Seattle (*SIME*) y Denver (*DIME*) entre 1971-1982.

reembolsables. Aunque no existe en ningún país un INR implantado íntegramente, las experiencias respecto a ciertos gastos fiscales reembolsables sí que son numerosas (SIIS, 2013).

En el Reino Unido cabe destacar el extinto *Working Tax Credit* introducido por el gobierno laborista en 2003. Se trata de una medida de apoyo familiar instrumentado a través de la doble vertiente prestación monetaria/desgravación fiscal. Este crédito está siendo sustituido actualmente por el *Universal Tax Credit*. Este nuevo instrumento, además de otros efectos, elimina esta doble vertiente impuesto/prestación. En Francia se introdujo la *Prime pour l'Emploi* en 2001, un crédito fiscal reembolsable que funcionaba como un mecanismo secundario de garantía de rentas. En 2016 será sustituida por la *Prime d'Activité*, una prestación donde desaparece de nuevo la parte de crédito fiscal reembolsable. En Austria existen tres mecanismos que tienen las características de créditos fiscales reembolsables: una ayuda por cada hijo (*Kinderabsetzbetrag*, desde 2009), una ayuda por empleo de bajo salario (*Alleinverdienerabsetzbetrag*), y también, por ingresos inferiores a un umbral, se puede obtener la devolución de hasta un 10% de las cotizaciones sociales. En todos los casos se trata de créditos fiscales que, en su caso, pueden recibirse directamente como transferencia. En Eslovaquia existen dos créditos fiscales reembolsables: desde 2004 un crédito destinado a familias con hijos, y desde 2009 otra figura orientada a trabajadores de bajos salarios. En España existe desde 2004 una deducción de la cuota reembolsable en el caso de madre trabajadora con hijos menores de tres años, que opcionalmente puede ser percibida como una prestación fija mensual. A partir de 2015 también se han introducido deducciones reembolsables por familia numerosa o personas con discapacidad a cargo. En Bélgica, entre 2001 y 2005, se introdujo un crédito fiscal reembolsable para trabajadores de bajos salarios (*Crédit d'Impôt sur les Bas Revenus de l'Activité Professionnelle, CIBRAP*), que compensaba por las cotizaciones sociales abonadas.

Además de las experiencias anteriores, especialmente la británica, en EEUU el *Earned Income Tax Credit (EITC)* es la referencia fundamental respecto a la utilización de créditos fiscales reembolsables. Introducido en 1975, tuvo un fuerte desarrollo durante el mandato de Bill Clinton. El *EITC* está destinado a familias con hijos de bajos ingresos, y es el principal instrumento de lucha contra la pobreza. Un sistema similar funciona en Canadá, el *Working Income Tax Benefit*, aunque en la provincia de Quebec existe un instrumento adicional, el *Working Premium* o *Prime pour le Travail*.

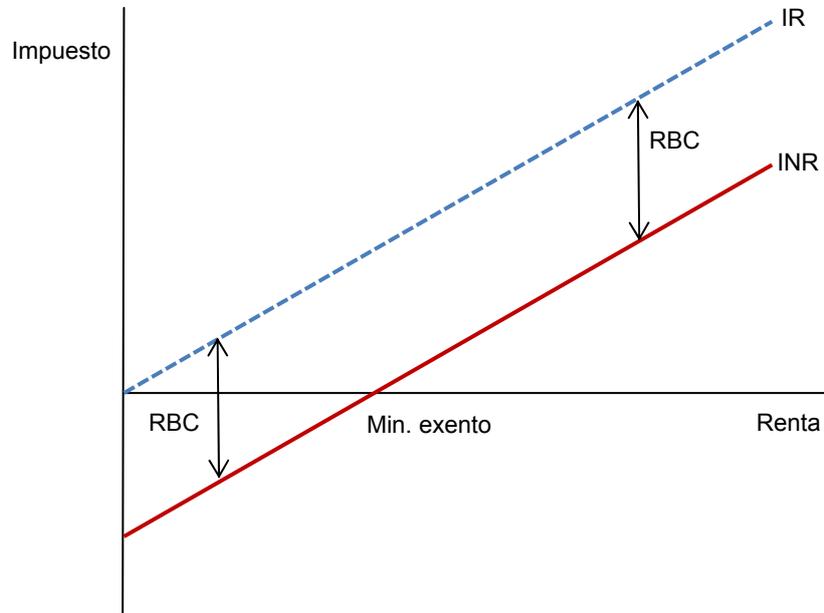
En Nueva Zelanda entre 2004 y 2007 se introdujo un paquete de instrumentos basados en los sistemas británico y norteamericano. Se trata de cuatro créditos fiscales, compatibles entre sí, dirigidos a familias con hijos: *Family Tax Credit*, el *Minimum Family Tax Credit*, el *In Work Tax Credit* y el *Parental Tax Credit*. Por su parte, Australia cuenta también con el *Family Tax Benefit*, que combina las prestaciones familiares con una deducción fiscal reembolsable.

2.3. Características del INR

Desde la perspectiva de la RBC se han esgrimido diversos motivos para defender un INR. En primer lugar, sería un mecanismo útil para aumentar la capacidad de elección individual, ya que cada individuo podría elegir su propio proyecto vital una vez asegurada la RBC que le permita atender a sus necesidades elementales (Van Parijs, 1995). En segundo lugar, siguiendo los principios de justicia redistributiva (Rawls, 1971), establece un derecho a la existencia digna para todos los ciudadanos, independientemente de sus características personales. Además, pueden destacarse importantes ventajas técnicas frente a otros programas de ayuda (Salvador, 2016): eliminaría la trampa de la pobreza, así como las diferencias de cobertura y de trato de los actuales programas; reduciría el gasto fiscal a través de la eliminación de reducciones, deducciones y bonificaciones fiscales, lo que supondría una fuente de financiación adicional para esta medida; posibilitaría la total flexibilización del mercado laboral, ya que los trabajadores podrían ajustar mejor su oferta laboral al tener satisfechas unas condiciones mínimas de subsistencia.

Por supuesto, el INR también ha recibido críticas. La primera sería el elevado coste de una medida de este tipo. Si bien es cierto que las primeras propuestas de INR tenían unos costes difíciles de asumir, existen alternativas que los reducen significativamente. La segunda crítica se basa en que discrimina negativamente a quienes trabajan. Esta crítica es difícilmente defendible, ya que todos los ciudadanos recibirían la misma cantidad de subvención independientemente de su situación en el mercado laboral. En tercer lugar, se ha criticado su incidencia negativa sobre la oferta laboral. Sin embargo, conviene aclarar que este problema es común en todos los programas de mantenimiento de rentas, y la evidencia empírica no es concluyente (Sommer, 2016). La última crítica hace referencia al efecto llamada que tendría una medida de este calibre. Este problema puede solucionarse con una regulación adecuada, estableciendo determinados requisitos de residencia.

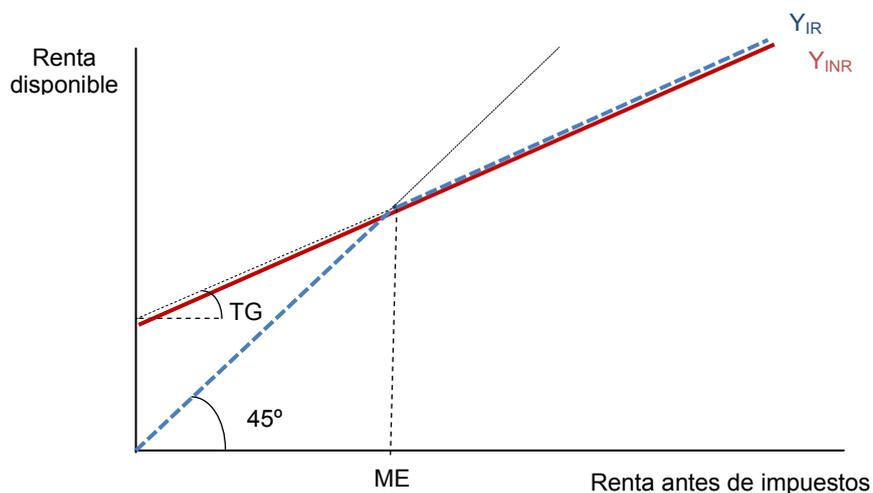
Gráfico 1
RELACIÓN ENTRE EL INR, LA RBC Y EL IR



Fuente: elaboración propia.

En el Gráfico 1, se muestran las características básicas de un INR, tal y como fue definido por Friedman, y también su relación con un Impuesto sobre la Renta (IR) y con la RBC. En realidad, un INR estaría formado por la conjunción de un impuesto con una subvención para todos los ciudadanos. El IR gravaría a todos los contribuyentes a un tipo único desde su primer euro de renta, como aparece en la línea discontinua. La subvención universal (RBC), sería de la misma cuantía para todos los ciudadanos independientemente de su renta. Estas dos medidas (IR y RBC) pueden funcionar independientemente, pero también se pueden instrumentar conjuntamente a través de un INR. Para ello simplemente debemos obtener el saldo resultante para cada ciudadano del IR que tienen que pagar, menos la RBC que tienen derecho a percibir. Para algunas personas este saldo será positivo, debiendo pagar una cantidad a la Administración Tributaria, mientras que otras obtendrán un saldo negativo, recibiendo por tanto una subvención.

Gráfico 2
RELACIÓN RENTA ANTES Y DESPUÉS DE IMPUESTOS



Fuente: elaboración propia.

El Gráfico 2 expresa el efecto de los distintos impuestos sobre la renta disponible. El impuesto sobre la renta habitual (IR) sólo tiene efectos sobre la renta disponible (Y_{IR}) una vez se supera el mínimo exento, y siempre reduciendo la misma. Sin embargo, el Impuesto Negativo sobre la Renta (INR) tiene efectos sobre la renta disponible (Y_{INR}) a lo largo de todo el espectro. Puede funcionar de manera idéntica en su parte positiva, pero funciona como una subvención neta en el tramo negativo, para los niveles de renta inferiores al mínimo exento. El INR conjuga en un solo instrumento las dos vertientes de la actuación pública: aumenta los recursos de las unidades que no alcanzan el mínimo requerido, y grava a aquellos con niveles de renta superiores a ese mínimo.

En el diseño de un INR es imprescindible fijar dos de estos tres elementos:

- El Tipo de Gravamen (TG): un TG elevado podría tener un efecto desincentivo sobre la oferta laboral, tanto en la parte negativa del impuesto como en la positiva, mientras que un tipo muy reducido generaría una RBC insuficiente.
- El Mínimo Exento (ME): nivel de renta a partir del cual un individuo pagaría más IR que la RBC recibida, es decir que el saldo impuestos menos subvenciones sería positivo. Por debajo de este importe recibiría una subvención neta.
- El importe de la RBC: cantidad mínima de supervivencia, que suele fijarse a partir de algún umbral de pobreza.

Estos tres elementos están relacionados entre sí, pudiéndose obtener cualquiera de ellos a través de los otros dos. Por ejemplo, podría definirse el importe del Mínimo Exento y un Tipo de Gravamen, de forma que la RBC se determinaría como:

$$RBC = ME \cdot TG$$

En la Tabla 1 se muestra cómo funcionaría un INR con un ME de 15.000€ y un TG del 50%⁶. Un individuo que no obtenga rentas en el mercado, podría recibir una RBC de 7.500€ y no pagaría impuestos, con lo que su renta final disponible sería de 7.500€. Si este mismo individuo consiguiera un empleo y pasara a ganar 10.000€ anuales seguiría percibiendo la misma RBC, aunque su salario en el mercado tributaría un 50%. En este caso su INR, definido como la diferencia entre IR y RBC seguiría siendo negativo, percibiendo una subvención neta de 2.500€. La ventaja de un INR frente a otros programas de subvenciones es que este individuo no perdería la RBC al encontrar un empleo, consiguiendo una renta final disponible muy superior a la que podría disfrutar si no trabajara (12.500€ frente a 7.500€). En el caso de un individuo con una renta antes de impuestos de 15.000€ recibiría una RBC exactamente igual que el IRPF que debería pagar. Por lo tanto, el saldo neto del INR sería cero y su renta final coincidiría con su renta de mercado. A partir de este momento el IRPF pasa a ser superior a la RBC, lo que despeja importes positivos en el INR.

Tabla 1
RESULTADOS DE UN INR CON UN TG DEL 50%, UN ME DE 15.000€ Y UNA RBC DE 7.500€

Renta Inicial	RBC	IR	INR= IR – RBC	Tme = INR/Rta. Inicial	Renta Disponible = Renta inicial – INR
0	7.500	0	-7.500	- ∞	7.500
5.000	7.500	2.500	-5.000	-100%	10.000
10.000	7.500	5.000	-2.500	-25%	12.500
15.000	7.500	7.500	0	0%	15.000
20.000	7.500	10.000	2.500	13%	17.500
25.000	7.500	12.500	5.000	20%	20.000
30.000	7.500	15.000	7.500	25%	22.500

Fuente: elaboración propia.

En esta tabla también se observa cómo el Tipo Medio de gravamen aumenta con la renta, lo que indica que el INR sería realmente un impuesto progresivo, pese a que el Tipo Marginal es constante.

⁶ Este ejemplo coincide aproximadamente con la propuesta realizada por ARCARONS, *et al.* (2014), propuesta que se autofinanciaría.

3. ALTERNATIVAS EN EL DISEÑO DE UN IMPUESTO NEGATIVO SOBRE LA RENTA

El INR planteado por Friedman es un modelo teórico relativamente sencillo. Sin embargo, si se pretende llevar a la práctica un INR es necesario tomar una serie de decisiones para salvar múltiples problemas de tipo operativo. A continuación, repasamos las principales alternativas y problemas que surgen en el diseño de un INR.

3.1. Nivel de renta garantizado

En el diseño del INR un componente fundamental es el nivel que alcanza la RBC, ya que este importe debería garantizar un nivel mínimo de subsistencia a cualquier ciudadano. Para establecer este importe caben varias alternativas:

- Dejar esta decisión en manos de la administración responsable que fijaría una cuantía discrecional. Esta alternativa tiene riesgos, pues la RBC pasaría a depender de decisiones políticas que no tienen siempre relación con las necesidades de los ciudadanos.
- Ligar el importe de la RBC a algún indicador público de referencia, como el Salario Mínimo Interprofesional o el IPREM. Esta alternativa aún dependería de la voluntad política, pues estos indicadores pueden modificarse anualmente en función de otros criterios.
- Sería más objetivo utilizar un umbral de pobreza aceptado internacionalmente, que sería independiente del gobierno existente en cada momento. El más empleado en el entorno europeo es el 60% de la renta mediana de cada territorio, aunque si lo que queremos es considerar la pobreza severa, suele emplearse el 40% o incluso el 30% de la renta mediana. Si bien es cierto que estableciendo la RBC con un umbral de pobreza severa sólo se garantizarían unas condiciones muy básicas a los ciudadanos, también lo es que el coste de esta medida sería mucho menor.

3.2. Tipos de gravamen

La propuesta de Friedman incluía un tipo único de gravamen del 50% para todas las rentas. Este tipo puede modificarse y también pueden plantearse tipos diferenciales en función de la renta, con el objetivo de dotar de mayor progresividad al sistema.

3.2.1. Tipo de gravamen por debajo del mínimo exento

La primera cuestión a decidir es el TG que se aplica a todos los ciudadanos cuya renta es inferior al ME del impuesto, es decir a todos aquellos que van a recibir una prestación del INR. Un TG muy elevado podría tener importantes desincentivos para el trabajo, mientras que un TG reducido supondría un coste muy elevado.

Tabla 2
RESULTADOS DE UN INR DEL 90% Y DEL 10% CON UNA RBC DE 7.500€

Renta inicial	TG = 90%			TG = 10%		
	INR	Tme	Renta Final	INR	Tme	Renta Final
0	-7.500	- ∞	7.500	-7.500	- ∞	7.500
10.000	1.500	15%	8.500	-6.500	-65%	16.500
20.000	10.500	53%	9.500	-5.500	-28%	25.500
30.000	19.500	65%	10.500	-4.500	-15%	34.500
40.000	28.500	71%	11.500	-3.500	-9%	43.500
50.000	37.500	75%	12.500	-2.500	-5%	52.500
60.000	46.500	78%	13.500	-1.500	-3%	61.500
70.000	55.500	79%	14.500	-500	-1%	70.500
75.000	60.000	80%	15.000	0	0%	75.000
Recaudación	259.500			-24.500		

Fuente: elaboración propia.

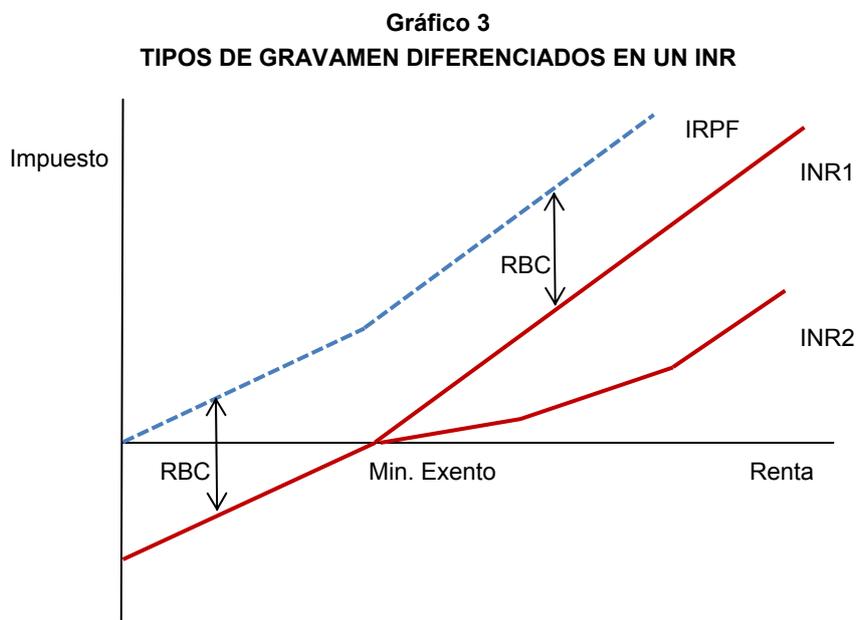
En la Tabla 2 se simulan los resultados de dos TG extremos, situados en el 90% y en el 10%, suponiendo una RBC de 7.500€. Con un TG del 90% existen pocos incentivos a buscar empleo. Por ejemplo, una persona que no obtenga rentas va a percibir la prestación de 7.500€ (0-7.500), mientras que si encuentra un trabajo remunerado de 15.000€ su renta final disponible va a quedar reducida apenas a 9.000€ ($15.000 - 90\% \cdot 15.000 + 7.500$). En el otro caso extremo, con un TG del 10%, todos los ciudadanos con una renta inferior a 75.000€ no sólo no pagarían impuestos, sino que se estarían beneficiando del sistema de prestaciones, lo cual hace que el INR fuese inviable financieramente.

Según estos resultados, parece que la propuesta de Friedman, con un tipo del 50%, no va del todo desencaminada. Sin embargo, pensamos que, en función de las características socioeconómicas de cada país, este TG podría modificarse.

3.2.2. Tipo único versus tipos diferenciados

Si bien la propuesta de un TG único dota de progresividad al INR, debido a la existencia del Mínimo Exento, como se puede apreciar en las columnas de tipo medio de gravamen (Tme) de las Tablas 1 y 2, esta alternativa ha sido criticada porque los ciudadanos se enfrentan al mismo tipo marginal independientemente de su renta. Una solución técnica a este problema consistiría en utilizar una escala de gravamen con tipos diferenciados en función de la renta de mercado.

En el Gráfico 3 se representa esta situación con dos tipos impositivos distintos, uno más reducido si la renta inicial está por debajo del ME y otro más elevado para las rentas por encima de esta cuantía (INR1). A esta primera alternativa se podrían añadir otras, como por ejemplo la utilización de una escala progresiva con varios tramos, que aumentaría todavía más la progresividad del INR (INR2). Con esta última alternativa se tendrían dos sistemas diferenciados: si la renta es superior al ME se pagaría un IRPF progresivo similar al que existe actualmente en España y si la renta estuviese por debajo de esta cantidad se recibiría una prestación decreciente con el nivel de renta.



Fuente: elaboración propia.

3.3. Situación familiar en el INR

Tanto el INR como la RBC nacen como derechos ciudadanos individuales universales, sin tener en consideración otras características de la persona como la edad, el género o el grado de discapacidad. No consideran la situación familiar de cada persona, que es libre de tomar decisiones respecto a la convivencia. Los argumentos a favor de este diseño individual y universal son poderosos, pero también ha recibido críticas.

En primer lugar, se ha criticado la falta de consideración de circunstancias especiales, como por ejemplo la discapacidad, ya que este colectivo puede tener que hacer frente a gastos más elevados que el resto de los ciudadanos. Una solución sencilla sería dotar de una RBC más elevada a este colectivo.

En segundo lugar, al tratarse de un derecho individual, no se tiene en consideración las economías de escala derivadas de la convivencia. De esta forma cuatro individuos que vivan solos recibirían la misma prestación (pagarían los mismos impuestos) que una familia de cuatro miembros que conviven en el mismo hogar. La alternativa a esta situación sería la creación de una RBC que tuviese en cuenta estas economías de escala (Sanzo, 2001; Pinilla, 2002) a través de la utilización de escalas de equivalencia. En este caso, en lugar de tomar como referencia la renta de la familia, tendríamos que calcular algún tipo de renta equivalente. La escala más aceptada en la actualidad es la escala de la OCDE modificada que otorga un valor igual a 1 al primer adulto de la familia, un valor de 0,5 al resto de adultos y un valor de 0,3 a los menores de edad. De esta forma, un hogar con dos adultos y dos niños aplicaría una escala de equivalencia de 2,1 (1+0,5+0,3+0,3) y pagaría/recibiría el impuesto/prestación que aparece en la Tabla 3, suponiendo un INR con un TG del 50% y una RBC individual de 7.500€. Respecto a la Tabla 1 anterior lo que cambia es el importe de la RBC que en lugar de 7.500€ ahora pasaría a ser de 15.750€. El cálculo del IR sería idéntico, sin tener en consideración la escala de equivalencia aplicada.

Tabla 3
INR DEL 50% PARA FAMILIA CON DOS ADULTOS Y DOS NIÑOS. RBC INDIVIDUAL= 7.500€

Renta Inicial	Renta equivalente	RBC	IR	INR= IR – RBC	Tme = INR/Rta. Inicial	Renta Disponible = Renta inicial – INR
0	0	15.750	0	-15.750	- ∞	15.750
5.000	2.381	15.750	2.500	-13.250	-265%	18.250
10.000	4.762	15.750	5.000	-10.750	-108%	20.750
15.000	7.143	15.750	7.500	-8.250	-55%	23.250
20.000	9.524	15.750	10.000	-5.750	-29%	25.750
25.000	11.905	15.750	12.500	-3.250	-13%	28.250
30.000	14.286	15.750	15.000	-750	-3%	30.750

Fuente: elaboración propia.

Un impuesto con este diseño sería técnicamente más correcto para valorar las economías de escala, pero también llevaría aparejados diversos problemas en su instrumentación. Sería necesario definir unas unidades de convivencia a las que aplicarles el sistema. Como bien es sabido por la experiencia en los sistemas de prestaciones sociales, resulta difícil regular unas unidades que recojan todas las alternativas existentes de convivencia y más difícil todavía controlar que los ciudadanos no esquiven estas regulaciones alegando situaciones de convivencia o situaciones legales ficticias.

Además de este problema, existe otro relacionado con las unidades contributivas a efectos del IRPF⁷. Desde el año 1988, y tras una sentencia del Tribunal Constitucional, el IRPF español se configura como un tributo individual, en el que la tributación conjunta es un régimen opcional. Por lo tanto, no sería posible establecer un INR que considerara únicamente la posibilidad de tributar conjuntamente por la renta familiar. Sí sería posible una solución intermedia, consistente en utilizar unidades de convivencia para la parte negativa del INR (en realidad se trataría de una prestación neta) y mantener un sistema como el actual en la parte positiva del INR.

3.4. Diferencias territoriales

El INR podría tener en cuenta si hay diferencias de poder adquisitivo entre determinadas zonas del país, adaptando el INR a estas características (Sanzo y Pinilla, 2004). Técnicamente, la solución más correcta sería la utilización de umbrales de pobreza diferenciados⁸ para calcular la RBC en función de

⁷ Este problema se trata ampliamente en ZÁRATE (2001) y en FUENMAYOR, *et al.* (2007).

⁸ FUENMAYOR, y GRANELL (2012) analizan los umbrales de pobreza regionales en 2010, encontrando grandes diferencias entre CCAA. Utilizando como umbral el 60% de la renta mediana, los dos casos extremos serían Extremadura con 5.730€ y Navarra con 11.522€.

las características de cada región⁹. Aunque los tipos de gravamen se mantengan idénticos en todo el país, esta nueva situación nos llevaría a unos mínimos exentos diferenciados según el umbral de pobreza regional.

Otra opción sería aprovechar la autonomía financiera que tienen las regiones en un país como España para adaptar el IRN a la voluntad de los gobiernos regionales. Si en el actual IRPF las CCAA tienen cedido el 50% de la recaudación y pueden establecer su propia tarifa, mínimo exento y deducciones, en un INR podrían también modificar el mínimo exento y los tipos de gravamen, lo que significaría poder modificar también la RBC, ya que ésta sería el resultado de multiplicar las dos cantidades anteriores.

3.5. Financiación del sistema

Según cómo se diseñen los distintos elementos del INR, éste podrá autofinanciarse. Sin embargo, no hay que olvidar que la recaudación del actual IRPF se destina a financiar otros bienes y servicios públicos. La introducción de un INR necesitaría financiación adicional, que puede provenir de las siguientes vías.

3.5.1. Prestaciones suprimidas

La RBC debería sustituir todas aquellas prestaciones monetarias que tengan como objetivo la garantía de renta de los ciudadanos. En el caso español, incluiría todas las prestaciones no contributivas. En cuanto a las prestaciones contributivas, deberían seguir funcionando durante un periodo transitorio debido a los derechos adquiridos por los cotizantes. A largo plazo podría eliminarse el sistema de cotización obligatorio y sustituirlo por otro voluntario, ya que todos los ciudadanos tendrían derecho a la RBC independientemente de sus cotizaciones. Lo que dejaría de tener sentido son los complementos a mínimos incluidos en estos programas, ya que formarían parte de la propia RBC. El resto de prestaciones sociales en especie, como educación, sanidad y servicios sociales, deberían mantenerse con la RBC, ya que tienen otros objetivos y su justificación teórica vendría por su consideración como “bienes preferentes”.

En un trabajo reciente, Gimeno (2015) realiza una estimación de las prestaciones sociales existentes en España en 2010, y señala las partidas que quedarían suprimidas por una RBC (en su propuesta por un importe algo inferior a 400€ mensuales por persona). Se incluyen todas las prestaciones de carácter asistencial, así como los complementos a mínimos de ciertas prestaciones contributivas. Para el año 2010 dicha reducción se cifraría en 23.195 millones de euros. Esta cifra suaviza considerablemente el coste derivado de la pérdida de recaudación en el IRPF.

3.5.2. Beneficios fiscales eliminados

Con un INR estarían cubiertas las necesidades básicas de los ciudadanos y dejarían de tener sentido muchos de los beneficios fiscales incluidos en el IRPF. Por ejemplo, para el caso español, debería desaparecer la reducción de los rendimientos del trabajo, la mayoría de deducciones autonómicas y la deducción por obtención de rendimientos del trabajo y actividades económicas. También podrían desaparecer las reducciones y deducciones que pretenden incentivar determinados comportamientos, como la reducción por aportaciones a planes de pensiones o las deducciones por adquisición o alquiler de vivienda y por maternidad.

3.5.3. Gastos de administración del sistema

Un INR debería reducir los gastos de administración frente al actual sistema en el que es necesario administrar un complejo IRPF y un elevado número de prestaciones económicas, que además dependen de los tres niveles administrativos que existen en España. Gimeno (2015) y Arcarons, *et al.* (2013) estiman esta reducción en un 50% del gasto administrativo asociado a los gastos sociales. En el primer caso esto supondría una reducción de algo más de 2.500 millones de euros.

⁹ En AYALA, *et al.* (2012), se discuten las ventajas e inconvenientes de utilizar umbrales nacionales frente a umbrales regionales.

4. SIMULACIÓN DE UN IMPUESTO NEGATIVO SOBRE LA RENTA

Las técnicas de microsimulación se han convertido en las últimas décadas en un instrumento fundamental para evaluar los efectos de las reformas fiscales. Estas técnicas permiten calcular el impacto de la reforma fiscal sobre miles de familias reales. Asimismo, cuando la fuente de datos utilizada es representativa de la población, es posible analizar las consecuencias de la reforma fiscal tanto en términos recaudatorios como distributivos sobre distintos grupos de población.

En este trabajo hemos adoptado un doble enfoque. En primer lugar, hemos diseñado varias propuestas y realizado todas las simulaciones a partir de los datos de la Encuesta de Condiciones de Vida 2014 (ECV 2014). Partiendo de estos datos hemos programado nuestras propias simulaciones, utilizando el programa STATA. En segundo lugar, paralelamente, nos pareció oportuno realizar los mismos ejercicios utilizando EUROMOD: "... se trata de un modelo de microsimulación impuestos-prestaciones para la Unión Europea, que permite a los investigadores y analistas políticos el cálculo, con un procedimiento comparable, de los efectos de impuestos y prestaciones sobre la renta de los hogares y sobre los incentivos al empleo para la población de cada país y de la UE como un todo"¹⁰. EUROMOD cubre 28 Estados miembros y es actualizado con las políticas más recientes (la última revisión incluye la simulación de la políticas vigentes en 2016), utilizando datos de la European Union Statistics on Income and Living Conditions (EU-SILC)¹¹, que son convenientemente adaptados para funcionar en el modelo.

Sin embargo, después de realizadas ambas tareas hemos obtenido unos resultados diferentes, lo que tiene fuertes implicaciones en la prescripción política. Las reformas propuestas utilizando las dos metodologías difieren de manera sustancial, básicamente debido a problemas de actualización de las bases de datos. Por ello hemos preferido mantener los resultados de nuestra propia simulación en el cuerpo de este trabajo, y dejar para el Anexo I los resultados obtenidos con la simulación de EUROMOD. Allí detallaremos las divergencias entre ambas metodologías y los motivos que nos llevaron a dejar en suspenso esta segunda alternativa.

4.1. Microsimulación del IRPF 2013

La simulación de cualquier propuesta impositiva requiere, como paso previo, una simulación de la situación vigente. Sólo así estaremos en condiciones de comparar los resultados de la realidad con la propuesta realizada, utilizando en ambos casos la misma metodología. Por ello, nuestra primera tarea consiste en simular el IRPF vigente. Hemos utilizado la ECV 2014, con datos de ingresos del hogar de 2013. Por este motivo realizamos la simulación del IRPF 2013, y efectuamos algunos ajustes para hacer compatibles los datos socioeconómicos que corresponden a 2014.

El primer problema que plantea la utilización de la ECV para simular el IRPF consiste en determinar las unidades familiares fiscales¹², ya que la encuesta recoge datos sobre hogares, de composición más compleja. Sólo a partir de las unidades familiares podemos realizar la liquidación del IRPF en la modalidad conjunta y, en su caso, comparar este resultado con la suma de las facturas fiscales en la modalidad individual. Además de la propia depuración de la base de datos, eliminamos las observaciones correspondientes al País Vasco y la Comunidad Foral de Navarra, ya que cuentan con su propio impuesto con plena capacidad normativa. Como resultado de esta tarea, la muestra finalmente recoge 28.685 individuos (23.993 adultos y 4.692 niños).

La simulación del IRPF a partir de datos de la ECV tiene algunas limitaciones, ya que la estimación de algunos rendimientos no es tan exacta como los datos oficiales recogidos en las estadísticas del IRPF, como se puede observar en la Tabla 4. Estas divergencias dan lugar a pequeñas desviaciones en la estimación de las cuotas del impuesto, aunque finalmente la Cuota resultante de la autoliquidación, que representaría el IRPF pagado anualmente por cada contribuyente está bastante próximo al importe que figura en la estadística oficial (98,4%). En cualquier caso, hay que relativizar la importancia de las divergencias entre los datos oficiales y los derivados de la simulación. Lo que interesa re-

¹⁰ ADIEGO, *et al.* (2016), p. 2.

¹¹ Esta base de datos es coordinada por Eurostat y, para el caso español, se nutre de los mismos datos que dan lugar a la ECV.

¹² La definición de unidad familiar a efectos del IRPF está recogida en el artículo 82 de la Ley 35/2006, de 28 de noviembre, del IRPF. Básicamente forman una unidad familiar los miembros del matrimonio (solos o con hijos menores), o bien un progenitor solo con sus hijos menores.

almente es hacer una comparativa detallada entre la estimación del impuesto vigente en 2013 y el resultado que se derivaría de la simulación de su reforma.

Tabla 4
PRINCIPALES RESULTADOS DE LA MICROSIMULACIÓN IRPF-2013

Partida	Importes totales		ECV/AEAT
	Estadística AEAT (millones de €)	Estimación IRPF-2013 (millones de €)	
Rendimientos del trabajo	306.553	350.809	114,4%
Rendimientos del capital mobiliario	18.093	16.969	93,8%
Rendimientos del capital inmobiliario	6.830	6.848	100,3%
Rendimientos de actividades económicas	22.389	26.073	116,5%
Base imponible general y del ahorro	369.950	401.783	108,6%
Reducciones de la base imponible	18.391	20.614	112,1%
Base liquidable general y del ahorro	352.245	381.169	108,2%
Cuotas íntegras	72.084	70.327	97,6%
Deducciones por vivienda (adquisición y alquiler)	4.191	3.454	82,4%
Cuotas líquidas	67.745	66.873	98,7%
Deducción por maternidad	747	816	109,2%
Cuota resultante de la autoliquidación	67.148	66.044	98,4%

Fuente: Agencia Estatal de Administración Tributaria, ECV y elaboración propia.

Partiendo de los datos del IRPF-2013, el principal propósito de este trabajo es simular una modificación impositiva tendente a la introducción de un INR. En España, Sanzo y Pinilla (2004) realizan una simulación con el programa EspaSim de una RBC como deducción en el INR con un tipo único del 50%, que variaron al 45%. Arcarons et al. (2014) realizan una simulación con la Muestra IRPF-2010 con un tipo impositivo único del 49,5%. Sin duda, estos trabajos previos tienen un gran interés, al emplear microdatos y obtener resultados que pueden extrapolarse a la población española. Sin embargo, los datos utilizados no permiten calcular individualmente el conjunto de impuestos y prestaciones de cada ciudadano.

En nuestro caso pretendemos simular un INR que sea financieramente viable y que considere a nivel individual el conjunto de impuestos y prestaciones del estado del bienestar. Gracias a esta doble vertiente de impuestos y prestaciones, podremos estimar a nivel individual qué personas van a verse beneficiadas/perjudicadas por un INR. Además, podremos conocer qué influencia tiene el nuevo impuesto sobre los principales indicadores de desigualdad y pobreza.

4.2. Una propuesta de partida

Como punto de partida, en otro trabajo (Granell y Fuenmayor, 2016) realizamos un primer ejercicio de simulación, introduciendo el menor número de cambios posibles respecto al IRPF actual. La idea que motivó esta propuesta inicial era mantener el IRPF-2013 sin cambios para la parte positiva (cuando resulta una deuda tributaria) e introducir las novedades en la parte negativa (cuando el impuesto se convierte en una prestación). La principal novedad consistía en permitir a los contribuyentes cuyo mínimo personal y familiar fuese superior a su base liquidable, percibir una prestación en forma de impuesto negativo. Para ello introdujimos un tipo de gravamen a la parte negativa de la renta del 66%. Además, permitimos a todos los contribuyentes aplicar la deducción por adquisición y alquiler de vivienda, independientemente de su cuota íntegra. En otras palabras, estas deducciones pasarían a ser reembolsables para que las personas con rentas más bajas pudieran beneficiarse de las mismas. En este primer ejercicio no eliminamos ninguna prestación pública. Estas prestaciones serían complementarias al propio INR.

Los resultados indicaban que, si bien esta propuesta de INR tendría unos efectos muy importantes sobre la reducción de la pobreza y la desigualdad, su coste en términos recaudatorios sería elevadísimo. Hay que pensar que con esta primera propuesta no habría perdedores: las personas con rentas

medias y altas se mantendrían en la misma situación, mientras que aquellos con escasos ingresos recibirían la prestación correspondiente del impuesto negativo. Según nuestras estimaciones, la recaudación del impuesto se reduciría aproximadamente desde los 66.000 millones hasta los 18.000 millones de euros. La financiación de estos 48.000 millones sería inviable sin la introducción de nuevas fuentes de ingresos o un recorte significativo de las prestaciones y/o servicios públicos. Por ello, resulta fundamental la elaboración de propuestas alternativas que tengan un coste asumible para la administración.

4.3. Un Impuesto Negativo sobre la Renta financieramente viable

En el apartado anterior hemos visto que un INR basado en el actual IRPF tendría un coste muy elevado para las arcas públicas. Para poder elaborar una propuesta de INR financieramente viable, necesitaríamos obtener nuevos recursos que pueden provenir de diferentes fuentes. Una primera vía sería conseguir nuevos ingresos a través del sistema fiscal. Se podrían explorar nuevas figuras impositivas o bien se podría aumentar la recaudación con los impuestos actualmente existentes, tanto directos como indirectos. Sin embargo, la obtención de casi 50.000 millones de euros anuales mediante este tipo de acciones sería muy difícil de conseguir, ya que significaría cambiar radicalmente la estructura del sistema fiscal español. En segundo lugar, también se podrían conseguir recursos adicionales incrementando las cotizaciones sociales existentes. Esta vía también es compleja, ya que la presión fiscal española a través de cotizaciones se sitúa actualmente muy cerca de la media europea. Por último, se podría actuar por el lado del gasto público, reduciéndose la provisión de servicios públicos o las prestaciones derivadas del estado del bienestar. Creemos que este tipo de medidas no tiene mucho sentido en España, ya que además de ser sumamente impopulares en un país que tiene un nivel de gasto público muy inferior a la media europea, supondrían un empeoramiento en la distribución de la renta disponible.

Nuestro objetivo es encontrar un INR que se autofinancie y que, por lo tanto, no exija recursos adicionales. Para lograr esta suficiencia financiera podemos contar con tres fuentes principales de recursos. En primer lugar, dejarían de tener sentido las prestaciones públicas que están destinadas a resolver o, al menos, aliviar la situación de necesidad de determinadas personas. Con la introducción de un INR todas estas personas pasarían a ser beneficiarias de la prestación asociada y dejarían de requerir otro tipo de ayudas públicas. Por supuesto, para poder eliminar estas prestaciones, el INR debería asegurar a todos los ciudadanos una renta básica que iguale o supere el importe de estas prestaciones no contributivas. En segundo lugar, la parte positiva del INR debe ser capaz de obtener más recursos que el IRPF actual. Para conseguirlo se pueden acometer distintas reformas. La más evidente consistiría en aumentar los tipos impositivos para lograr una mayor recaudación, pero también se pueden eliminar diversos beneficios fiscales, como reducciones en la base del impuesto o deducciones de la cuota. En tercer lugar, se podrían ahorrar cantidades significativas en costes de gestión, porque el sistema de impuestos-prestaciones sería mucho más sencillo que el existente en la actualidad. En nuestro caso no hemos tenido en cuenta este posible ahorro, que podría utilizarse para financiar los mecanismos de salvaguarda que se comentaran más adelante.

Siguiendo estas premisas, vamos a presentar diversas propuestas de INR. Todas ellas tienen elementos comunes. Se trata de límites que no hemos querido traspasar para no desvirtuar el sentido económico y social que tienen este tipo de impuestos. A continuación, describiremos estos elementos comunes.

4.3.1. Prestaciones suprimidas

Con el nuevo INR deberían desaparecer algunas prestaciones existentes en nuestro país, al estar cubiertas las necesidades esenciales con la renta básica contenida en el propio impuesto negativo. La decisión en cuanto a prestaciones concretas que deberían suprimirse es compleja, y nos obliga a considerar separadamente varios tipos de prestaciones:

- 1) Prestaciones contributivas: estas prestaciones consisten en derechos adquiridos por los cotizantes a lo largo de su vida laboral o la de sus familiares. En nuestra opinión, su eliminación no tiene sentido económico a corto plazo, pues se estaría perjudicando a aquellos que han estado cotizando con el objetivo de asegurarse una prestación cuando sobrevenga una situación adversa

(enfermedad, invalidez, desempleo, viudedad, orfandad) o cuando llegue el momento de la jubilación¹³. En el esquema que proponemos estas prestaciones serían perfectamente compatibles con el INR y además tributarían en dicho impuesto como cualquier renta de mercado, al igual que lo hacen en el IRPF actual.

- 2) Prestaciones no contributivas: estas prestaciones no tienen su origen en las cotizaciones efectuadas por los beneficiarios, sino que son de carácter asistencial. Según Salvador (2016), dentro de este grupo cabe incluir las rentas mínimas garantizadas o los salarios de inserción, las pensiones no contributivas, los subsidios de paro distintos a la prestación por desempleo, las prestaciones de ayuda familiar por hijos a cargo y de ayuda a la vivienda. Todas estas prestaciones serían sustituidas por la RBC contenida en el INR y, por lo tanto, dejarían de tener sentido. En nuestra propuesta de INR desaparecerían todas estas prestaciones y, al no ser percibidas por los ciudadanos, dejarían de ser incluidas en la base imponible del INR¹⁴.
- 3) Becas y ayudas al estudio: la opinión sobre la relación de las becas con el INR no es unánime. Hay autores que abogan por su supresión siempre y cuando el INR pueda ser cobrado también por los estudiantes y por los menores de edad. Otros autores proponen establecer algunas salvaguardas con objeto de mantener la igualdad de acceso al sistema educativo. Los sistemas de becas y ayudas incluyen habitualmente exenciones en el pago de las tasas académicas junto a otro tipo de ayudas dirigidas a asegurar los gastos de manutención, alojamiento y desplazamiento de los beneficiarios. Según Salvador (2016), el nivel de RBC inicial deberá, al menos asegurar un nivel de ingresos igual al máximo grado de protección o, alternativamente, establecer un sistema de complementos. En nuestro caso, vamos a simular un INR lo más sencillo posible, por lo que hemos decidido prescindir totalmente del sistema de becas existente. En cualquier caso, los mecanismos de salvaguarda serían fácilmente asumibles, ya que su coste no sería muy elevado.
- 4) Complementos a mínimos: el sistema de prestaciones contributivas existente actualmente en España garantiza una pensión mínima a las personas cuyas cotizaciones sólo permitirían alcanzar una pensión reducida. Para alcanzar esta pensión, a muchos ciudadanos se les concede un complemento adicional que también forma parte del sistema contributivo. En nuestra opinión este complemento debería desaparecer porque la prestación mínima pasaría a estar garantizada por el INR. Sin embargo, al igual que ocurría con las becas, algunos pensionistas con rentas bajas podrían verse perjudicados con la sustitución de estos complementos por el INR. Sería recomendable articular un mecanismo transitorio de garantía que les permitiese mantener su renta disponible.

Como hemos visto, no todas las prestaciones monetarias del sistema de protección social deberían desaparecer, lo que nos obliga a distinguir a nivel individual las prestaciones contributivas de las no contributivas para poder simular correctamente un INR. Aunque los microdatos contenidos en la ECV tienen un gran nivel de desagregación por categorías, no queda claro cuáles de estas prestaciones pertenecen al sistema contributivo y cuáles al asistencial¹⁵. Por este motivo solicitamos al INE una desagregación de todas las categorías que incluyesen prestaciones públicas para la ECV-2014, distinguiendo una doble diferenciación: contributiva o no contributiva; sujeta a condiciones de recursos o no sujeta a condición de recursos.

Finalmente, gracias a los datos proporcionados por el INE, decidimos eliminar las siguientes prestaciones no contributivas, al entenderse integradas en el INR: prestación económica por hijo o menor acogido a cargo; prestación económica por nacimiento o adopción de hijo; prestación económica por parto o adopción múltiples; otras prestaciones familiares; ayudas de asistencia social; ayudas a la vivienda; subsidio por desempleo; Renta Activa de Inserción; otras ayudas o prestaciones por desempleo; otras

¹³ SALVADOR (2016) opina que una RBC aconsejaría a largo plazo la supresión de los sistemas contributivos obligatorios, tanto cotizaciones como prestaciones, porque una buena parte de su justificación desaparece. PINILLA (2002) plantea la creación de un fondo público de capitalización, de carácter voluntario, garantizado por el gobierno, que permitiera a quienes lo desearan aumentar sus prestaciones futuras en función del nivel de aportación elegido. Estas medidas requerirían un régimen transitorio para no perjudicar a las personas que hayan cotizado previamente.

¹⁴ La mayoría de estas prestaciones están exentas en el actual IRPF español. Sin embargo, algunas prestaciones sí que tributan, como la mayoría de subsidios por desempleo y las ayudas a la vivienda.

¹⁵ Las variables de la ECV-2014 que se refieren a prestaciones monetarias públicas con las siguientes: Prestaciones por desempleo (PY090G); Prestaciones por jubilación (PY100G); Prestaciones por supervivencia (PY110G); Prestaciones por enfermedad (PY120G); Prestaciones por invalidez (PY130G); Ayuda para estudios (PY140G); Ayuda por familia/hijos (HY050G); Ingresos por asistencia social (HY060G) y Ayuda para vivienda (HY070G). Estas variables no distinguen si la prestación pública tiene un carácter contributivo o no contributivo.

prestaciones por enfermedad y pensión no contributiva de invalidez. Además, pese a no tratarse oficialmente de prestaciones no contributivas, decidimos suprimir también el complemento a mínimos que cobran los pensionistas por las razones expuestas anteriormente. Según nuestras estimaciones, basadas en los datos ofrecidos por el INE, estas prestaciones representaban un importe total de 20.888 millones de euros en 2013, cantidad que se destinará a financiar el nuevo impuesto negativo.

En la Tabla 5 aparecen los beneficiarios, los importes totales y medios, elevados a nivel poblacional, de todas las prestaciones públicas que existen en la ECV, tanto contributivas como no contributivas.

Tabla 5
BENEFICIARIOS Y CUANTÍA DE LAS PRESTACIONES PÚBLICAS

	Beneficiarios	Importe (millones €)	Prestación media (€)
Subsidio por desempleo y Renta Activa de Inserción	2.650.289	8.099	3.056
Pensión de jubilación (complem. a mínimos)	1.389.167	3.898	2.805
Pensiones de viudedad y orfandad (complem. a mínimos)	881.512	2.822	3.201
Ayudas de asistencia social	497.763	1.848	3.712
Pensión no contributiva de jubilación	228.524	1.037	4.536
Ayudas escolares o becas públicas	480.881	889	1.849
Pensión no contributiva de invalidez	179.983	877	4.872
Prestaciones por hijo a cargo, nacimiento o adopción	248.226	709	2.824
Ayudas a la vivienda	145.169	266	1.830
Otras prestaciones por enfermedad	51.422	242	4.707
Pensión incapacidad permanente (complem. a mínimos)	114.742	204	1.798
Total Prestaciones Suprimidas	6.867.678	20.888	3.042
Pensión de jubilación	5.719.134	77.983	13.635
Prestación por desempleo	4.210.978	23.194	5.508
Pensión de viudedad, orfandad y a favor de familiares	2.531.855	18.548	7.326
Pensión de incapacidad permanente	986.976	11.894	12.051
Prestación por incapacidad temporal	438.349	1.838	4.192
Prestación por maternidad y riesgo durante el embarazo	103.473	452	4.360
Total Prestaciones Mantenidas	13.991.035	133.908	9.571

Fuente: INE y elaboración propia.

Del análisis de estos datos podemos extraer dos conclusiones. En primer lugar, las prestaciones contributivas que se continuarían recibiendo superan ampliamente, tanto en número de beneficiarios como en importe, a las prestaciones que se suprimirían con la introducción del INR. Sin ánimo de restar importancia a las prestaciones no contributivas, que suponen casi 21.000 millones de euros, hay que reconocer que el sistema contributivo tiene un peso mucho mayor dentro del sistema de protección social.

En segundo lugar, existe una enorme diferencia en cuanto a las cuantías de las distintas prestaciones suprimidas. La más importante, con mucha diferencia, corresponde a los subsidios por desempleo, que incluyen también la Renta Activa de Inserción. Sin duda, el importe de esta partida está relacionado con el elevadísimo nivel de desempleo provocado por la crisis económica, especialmente en 2013, año donde tasa de desempleo fue la más alta del periodo democrático, superando en dos trimestres el 26%. Las siguientes prestaciones en importancia, tanto en número de beneficiarios como en cuantía, son los complementos a mínimos de las pensiones de jubilación, viudedad y orfandad, beneficiando a más de dos millones de personas. Como hemos comentado, estos complementos forman parte del sistema contributivo, pero nosotros optamos por suprimirlos al entender que estas necesidades quedarían cubiertas con el INR. Tras estas pensiones, merecen ser destacadas las ayudas de asistencia social, que recogen una amplia variedad de instrumentos, gestionados por diferen-

tes administraciones públicas, destinados a los hogares más desfavorecidos: renta mínima de inserción, emergencia social, inclusión social, garantía de ingresos, etc. La última partida que supera los 1.000 millones de euros corresponde a la pensión no contributiva de jubilación. El resto de prestaciones incluyen distintos tipos de pensiones y ayudas públicas, la mayoría dentro del sistema de prestaciones no contributivas de la Seguridad Social, pero también otras destinadas a favorecer la igualdad en el acceso al sistema educativo y la adquisición y alquiler de vivienda.

4.3.2. *Recaudación equivalente y diseño de los elementos del INR*

Una premisa básica de nuestro trabajo es que el nuevo INR consiga los mismos recursos que el anterior IRPF (66.044 millones). Permitimos un margen de ajuste del 0,1% (66,04 millones). Para poder alcanzar este importe, se va a contar con los 20.888 millones que proporcionan las prestaciones no contributivas suprimidas, pero todavía haría falta algo más de 45.000 millones, que debe generar el propio INR.

En nuestra opinión, el INR debe tener una estructura lo más sencilla posible. Esta sencillez facilitará su comprensión por parte de los ciudadanos y permitirá eliminar las distorsiones generadas por los beneficios fiscales existentes en el IRPF actual, generando a su vez una mayor recaudación. En este sentido planteamos un INR con las siguientes modificaciones respecto al IRPF actual:

- 1) Se trataría de un impuesto con la misma estructura en toda España, salvo el País Vasco y Navarra, que continuarían con su Régimen Foral. Esta simplificación pretende facilitar las estimaciones y poder comparar el INR con el impuesto actual. Por supuesto, sería posible permitir a las CC.AA. de Régimen Común utilizar su capacidad normativa para modificar los tipos de gravamen o el mínimo exento, según la configuración actual del IRPF, pero no podemos conocer de antemano cómo emplearían dicha capacidad. La posible inclusión del País Vasco y Navarra en el INR no sería posible si se mantienen las peculiaridades de sus sistemas forales. Sin embargo, no habría ningún impedimento para que elaboraran sus propios impuestos negativos con unas características similares al planteado para el resto de España.
- 2) Los rendimientos íntegros del trabajo incluirían, al igual que en el IRPF, todos los rendimientos existentes en la actualidad, salvo las prestaciones no contributivas suprimidas. Los gastos deducibles serían los mismos que existían en 2013, en tanto que jurídicamente se consideran necesarios para obtener los rendimientos íntegros. Sin embargo, en el INR no incluiríamos la reducción por rendimientos del trabajo, una medida que favorece a muchos trabajadores, pero que en nuestra opinión es un beneficio fiscal que no está suficientemente justificado. Como resultado de esta eliminación, los rendimientos netos del trabajo gravados en el INR superarían ampliamente a los declarados en el IRPF.
- 3) Mantendríamos la forma de calcular el resto de rentas. Aunque pensamos que sería conveniente eliminar reducciones en algunos rendimientos, como capital inmobiliario y actividades económicas, los microdatos de la ECV no contienen información lo suficientemente detallada para poder estimar estas reducciones. En cualquier caso, la supresión de estas reducciones redundaría en una mayor recaudación.
- 4) La base imponible del nuevo INR sería única, incluyendo todos los componentes de la renta. Dejaría de utilizarse un impuesto dual como el que existe actualmente en España, dado que beneficia ampliamente a las rentas del ahorro frente a otros rendimientos como los del trabajo o actividades económicas.
- 5) El nuevo INR sería un impuesto individual de declaración obligatoria. Dejaría de tener sentido el régimen opcional de tributación conjunta, ya que todas las personas residentes en nuestro país, independientemente de su edad y de sus circunstancias personales y familiares, deberían de realizar la declaración del impuesto y pagarían una cuota o recibirían una prestación en función de su renta. La declaración individual obligatoria, además de ser apoyada por numerosos estudios académicos¹⁶, es el mecanismo más utilizado en los países de nuestro entorno¹⁷.

¹⁶ Véase FUENMAYOR (1997) y FUENMAYOR,; GRANELL, y MEDIAVILLA (2016).

¹⁷ Según Eurostat (2015), podemos clasificar a los 28 países de la Unión Europea en 4 categorías: 14 países con tributación individual obligatoria; 3 países con declaración conjunta obligatoria; 6 países que permiten la opción entre individual y conjunta (entre ellos España); y 5 países que sólo permiten tributar conjuntamente a algunos rendimientos.

- 6) Se suprimirían las ventajas fiscales de los planes de pensiones, dejando sin efecto la reducción de la base imponible existente en nuestro IRPF. Esta eliminación podría incorporar un régimen transitorio para no perjudicar a los contribuyentes que han realizado aportaciones anteriormente. En el presente trabajo, no consideramos esta posibilidad porque complicaría excesivamente las estimaciones.
- 7) Se establecería un mínimo exento de tributación para todos los contribuyentes, cuya cuantía delimitaremos más adelante. Si la base liquidable supera esta cantidad, el contribuyente obtendría una cuota íntegra positiva mientras que, si su base fuese inferior, la cuota íntegra sería negativa.
- 8) Desaparecerían las deducciones de la cuota íntegra, tanto las generadas al adquirir o alquilar la vivienda habitual (aún vigente en 2013) como la deducción por maternidad. Es cierto, que las deducciones relativas a la vivienda ya han dejado de estar presentes en nuestro IRPF, pero todavía existe un régimen transitorio que, en nuestra opinión, podría dejar de aplicarse. La eliminación de la deducción por maternidad es más discutible, pues puede servir como incentivo para que las mujeres trabajadoras tengan hijos. En cualquier caso, con la introducción de un INR, los niños también podrían beneficiarse de la parte negativa del impuesto, pudiendo también entenderse como un incentivo a la natalidad. La eliminación de todos estos beneficios fiscales generaría un incremento sustancial de la recaudación, que tendría gran relevancia para financiar la parte negativa del impuesto. Por otra parte, al suprimir las deducciones en la cuota íntegra se estaría simplificando la estructura del impuesto, ya que la cuota íntegra sería igual a la cuota líquida y también a la actual cuota resultante de la autoliquidación. Si esta última cuota es positiva, el contribuyente tendría que pagar un impuesto neto positivo, mientras que, si la cuota es negativa, recibiría una subvención neta.

4.3.3. Renta Básica uniforme y suficiente

La cuantía de la RBC, implícita en el diseño del INR, va a ser idéntica para todas las personas residentes en España. No vamos a tener en cuenta diferencias en cuanto a edad, circunstancias personales ni familiares. La única excepción, al igual que se ha propuesto en otros trabajos¹⁸, se refiere a los menores de edad, quienes tendrían derecho a una cuantía inferior a la propuesta para los adultos. En nuestro caso, proponemos un porcentaje del 30% de la RBC, coherente con la actual escala de equivalencia de la OCDE.

La RBC debería contar con una cuantía suficiente para poder satisfacer las necesidades básicas en nuestra sociedad. Aunque es difícil alcanzar un consenso en torno a esta cuantía, al tratarse de una medida relativa podríamos basarnos en algún umbral de pobreza generalmente aceptado, como un porcentaje de la media o de la mediana, tal y como aparece en las estadísticas de Eurostat. Aun así, también se podría discutir sobre si la RBC debería alcanzar el umbral de pobreza extrema (30%-40% de la mediana) o bien debería ser suficiente para situarse en el umbral general de pobreza (60% de la mediana)¹⁹. En el presente trabajo hemos decidido tomar una decisión más práctica y sencilla. Como el INR va a sustituir a las prestaciones no contributivas del sistema actual, la condición necesaria es que el INR esté siempre por encima de la pensión no contributiva mínima de la Seguridad Social en 2013 (5.108,60€). Este importe estaría próximo al 40% de la renta mediana equivalente, por lo que podemos concluir que con esta cuantía el INR aseguraría únicamente un nivel muy básico de necesidades.

4.3.4. Tipos de gravamen: distintas propuestas del INR

Partiendo de los elementos comunes que hemos acabado de analizar, y cumpliendo todos y cada uno de los requisitos comentados, hemos simulado diferentes propuestas de INR que se resumen en la Tabla 6. Conociendo el nivel de la prestación (RBC), al determinar los tipos de gravamen (TG) despegaremos el valor del Mínimo Exento (ME) del impuesto, de acuerdo con la fórmula que planteamos en subapartado 2.3:

$$RBC = ME \cdot TG$$

¹⁸ GIMENO (2015) propone que la RBC de los menores sea el 30% de la que corresponda a los adultos. ARCARONS, *et al.* (2014) proponen un 20% y SANZO, y PINILLA (2004) un 33,3%.

¹⁹ Según los datos de Eurostat, la Renta Mediana equivalente en España en 2014 fue de 13.268€. Por lo tanto, el umbral de pobreza definido como el 60%, 40% y 30% de la mediana era de 7.961€, 5.307€ y 3.980€ respectivamente.

Tabla 6
PROPUESTAS DE INR CON RECAUDACIÓN HOMOGÉNEA

Propuestas	(a)	(b)	(c)	(d)	(e)
Mínimo Exento Adultos	10.310	10.295	10.643	10.870	10.870
Mínimo Exento Menores	3.093	3.089	3.193	3.261	3.261
RBC Adultos	5.155	5.108,60	5.108,60	5.108,60	5.108,60
RBC Menores	1.547	1.532,60	1.532,60	1.532,60	1.532,60
Tipo impositivo	50%	49,62%	48% (BI ≤ 0) 48% (BI ≤ 12.800) 56% (BI > 12.800)	47% (BI ≤ 0) 50% (BI ≤ 21.000) 60% (BI > 21.000)	47% (BI ≤ 0) 47% (BI ≤ 30.000) 85% (BI > 30.000)

Fuente: elaboración propia.

La primera propuesta (a) es sin duda la más sencilla. Se trata de un INR tal como lo definió Friedman, un impuesto lineal con un tipo impositivo único del 50%, tanto en la parte positiva como en la negativa. El mínimo exento de los adultos permitiría que sólo tributasen aquéllos con una renta superior a 10.310€, mientras que los que tuviesen una renta inferior se beneficiarían de una prestación que podría llegar a un máximo de 5.155€ anuales (ligeramente por encima de la pensión no contributiva mínima actual). Los menores que no obtuviesen ninguna renta, podrían recibir 1.547€ anuales gracias al INR.

A la hora de buscar alternativas a esta primera propuesta, seguramente lo más evidente sería intentar reducir el tipo impositivo aplicado. Sin embargo, con las limitaciones que hemos establecido más arriba existe muy poco margen para dicha reducción. Si queremos mantener la recaudación constante y que la RBC alcance el importe de la pensión no contributiva mínima, sólo podríamos reducir el tipo impositivo ligeramente hasta el 49,62%. Esta alternativa (b) ofrecería unos resultados prácticamente idénticos a la alternativa (a).

Dónde sí hay margen para realizar cambios es en el reparto de la carga tributaria del INR. En lugar de utilizar un impuesto lineal, podrían introducirse varios tipos de gravamen con el objetivo de dotar de mayor progresividad al impuesto. En cualquier caso, conviene recordar que, tal y como vimos en el apartado 0, un INR lineal en realidad se comporta como un impuesto progresivo siempre que incluya un mínimo exento. La propuesta (c) considera dos tipos impositivos: un tipo del 48% para las bases imponibles negativas y también para las positivas que no superen 12.800€ y un tipo marginal del 56% para las bases superiores a esta cantidad. La propuesta (d) intenta diferenciar más el trato en función de la renta, estableciendo tres escalones, uno para la parte negativa y dos para la positiva. Como puede apreciarse, el margen de maniobra no es muy grande si queremos mantener la misma recaudación. Es cierto que el tipo impositivo de las personas con rentas bajas puede reducirse ligeramente a costa de los contribuyentes con más recursos, pero estos cambios no pueden ser excesivos. En la propuesta (e) se puede observar que si redujésemos el tipo impositivo al 47% para los contribuyentes con bases imponibles inferiores a 30.000€, los que tuvieran una renta superior deberían llegar a un tipo marginal del 85% para conseguir una recaudación equivalente.

Las cinco propuestas planteadas son recaudatoriamente neutrales y dan lugar a resultados muy distintos al IRPF actual. Sin embargo, la diferencia entre ellas en términos redistributivos es bastante escasa. Por este motivo, únicamente vamos a mostrar los resultados de las dos propuestas que nos parecen más factibles: un impuesto lineal del 50% (a) y un impuesto con tres tramos del 47%, 50% y 60% (d).

5. PRINCIPALES RESULTADOS DEL IMPUESTO NEGATIVO

En la Tabla 7 presentamos los resultados de las simulaciones del INR bajo los supuestos descritos en el apartado anterior. Como puede observarse, en las dos propuestas elaboradas se consigue una base imponible muy superior a la existente en 2013, debido principalmente a la supresión de la reducción por rendimientos del trabajo. Esta diferencia es todavía mayor en términos de base liquidable, al eliminar dos beneficios fiscales importantes: la tributación conjunta y la reducción por aportaciones a planes

de pensiones. Sin embargo, el mínimo exento del impuesto sería muy superior al mínimo personal y familiar de 2013, debido a varios motivos. En primer lugar, esta cantidad prácticamente se duplica a nivel individual, pasando a más de 10.000€ para todos los residentes mayores de edad. En segundo lugar, al desaparecer la tributación conjunta, todas las personas tendrían derecho al mínimo y no sólo una por matrimonio. Por último, todos los menores se beneficiarían de un mínimo superior al actual. Las pequeñas diferencias del mínimo exento a nivel individual entre las dos propuestas conducen también a diferentes mínimos a nivel agregado.

Tabla 7
RECAUDACIÓN ESTIMADA DEL IMPUESTO NEGATIVO SOBRE LA RENTA (millones de €)

	Estimación IRPF-2013	Estimación INR Lineal	Estimación INR 3 Tramos
Rendimientos del trabajo	350.809	433.538	433.538
Rendimientos actividades económicas	26.073	26.073	26.073
Otras Rentas	24.901	23.758	23.758
Base Imponible	401.783	483.370	483.370
Reducciones	20.614	—	—
Base liquidable	381.169	483.370	483.370
Mínimo Personal y Familiar (M. Exento)	136.521	393.938	415.311
Cuota íntegra	70.327	45.217	45.109
Deducciones en Vivienda	3.454	—	—
Cuotas Líquidas	66.873	45.217	45.109
Deducción por maternidad	816	—	—
Cuota resultante de la autoliquidación	66.044	45.217	45.109
Prestaciones Suprimidas	—	20.888	20.888
RECAUDACIÓN FINAL	66.044	66.105	65.997

Fuente: elaboración propia.

La mayor diferencia respecto al IRPF-2013 tiene que ver con el cálculo de la cuota íntegra. El mínimo exento permitiría ahora obtener cuotas íntegras negativas, por lo que el importe agregado se ve seriamente reducido. La eliminación de las deducciones por vivienda y maternidad, lleva a unas cuotas finales para las dos propuestas que superan ligeramente los 45.000 millones. Esta cuantía es claramente inferior a la obtenida en 2013, pero gracias a la desaparición de prestaciones no contributivas finalmente se llegaría a una recaudación final de 66.000 millones, prácticamente idéntica a la lograda con el IRPF.

Una vez vistas las principales magnitudes, queremos analizar los resultados obtenidos con el INR en función de los diferentes tipos de hogar y compararlos con el IRPF-2013. En la Tabla 8 presentamos tanto el número de hogares como la cuota final pagada/recibida por todos ellos, distinguiendo si se trata de una cantidad positiva, nula o negativa. En esta comparación no tenemos en cuenta la supresión de prestaciones sociales, se trataría únicamente de comparar el IRPF-2013 con las tres propuestas de INR. Siguiendo la clasificación establecida en la ECV 2014 (variable hx060) hemos dividido los hogares en 6 categorías: hogares con un adulto de 65 o más años (1A≥65); hogares con dos adultos, al menos uno de 65 o más años (2A≥65); hogares con 1 adulto menor de 65 años (1A<65); hogares con 2 o más adultos menores de 65 años (2A<65); hogares con un adulto y niños (1A+N); hogares con 2 o más adultos con niños (2A+N).

En la primera parte de la tabla aparece el número de hogares de cada una de las 6 categorías descritas y en la última fila de esta parte se engloban todos los tipos de hogares. Como se puede observar en esta fila, existen grandes diferencias entre el IRPF-2013 y las dos propuestas de INR. En primer lugar, en el IRPF-2013 hay más hogares que acabarán pagando una cuota positiva que en el INR (72% frente al 52%-50%). Como veremos con más detalle en el siguiente apartado, este cambio supone una gran diferencia en términos redistributivos. Con un INR sólo acabarán pagando una cuota positiva aproximadamente la mitad de los hogares, aquellos de mayor renta. En segundo lugar, mientras en el IRPF-2013 las declaraciones negativas son una excepción (2%) y se deben exclusivamente

a la deducción por maternidad, con un INR se generalizarían estos casos y alrededor de la mitad de los hogares acabaría percibiendo una prestación neta. Por último, en el IRPF-2013 existe un elevado número de hogares que no pagan el IRPF, pero tampoco reciben prestación (26%). Con un INR como el propuesto, no existen hogares neutrales, ya que o bien pagarán un impuesto neto o bien recibirán una prestación neta, aunque sea de escasa cuantía.

Tabla 8
NÚMERO DE HOGARES E IMPORTE PAGADO/RECIBIDO CON IRPF-2013 E INR.
RESULTADOS POR TIPOS DE HOGAR

Miles de hogares y % sobre el total									
Tipo Hogar	Estimación IRPF-2013			Estimación INR Lineal		Estimación INR 3 Tramos		Total	
	Cuota>0	Cuota<0	Cuota=0	Cuota>0	Cuota<0	Cuota>0	Cuota<0		
1A≥65	1.253 (70%)	0 (0%)	543 (30%)	998 (56%)	798 (44%)	932 (52%)	864 (48%)	1.796	
2A≥65	1.857 (78%)	0 (0%)	528 (22%)	1.177 (49%)	1.208 (51%)	1.106 (46%)	1.279 (54%)	2.385	
1A<65	1.590 (65%)	0 (0%)	875 (35%)	1.451 (59%)	1.014 (41%)	1.392 (56%)	1.073 (44%)	2.465	
2A<65	3.771 (80%)	0 (0%)	969 (20%)	2.581 (54%)	2.159 (46%)	2.504 (53%)	2.236 (47%)	4.740	
1A+N	270 (47%)	43 (7%)	265 (46%)	221 (38%)	357 (62%)	216 (37%)	363 (63%)	578	
2A+N	3.830 (71%)	307 (6%)	1.281 (24%)	2.528 (47%)	2.892 (53%)	2.461 (45%)	2.959 (55%)	5.419	
Total	12.571 (72%)	350 (2,0%)	4.462 (26%)	8.955 (52%)	8.428 (48%)	8.611 (50%)	8.773 (50%)	17.383	
Impuesto pagado/recibido (millones de €)									
Tipo Hogar	Estimación IRPF-2013			Estimación INR Lineal			Estimación INR 3 Tramos		
	Cuota>0	Cuota<0	Saldo	Cuota>0	Cuota<0	Saldo	Cuota>0	Cuota<0	Saldo
1A≥65	2.408	0	2.408	4.923	-1.745	3.178	4.780	-1.858	2.922
2A≥65	6.735	0	6.735	10.284	-4.903	5.381	10.293	-5.204	5.089
1A<65	6.468	0	6.468	11.050	-3.276	7.774	11.141	-3.356	7.785
2A<65	23.368	0	23.368	31.233	-13.580	17.653	31.544	-14.147	17.398
1A+N	1.048	-35	1.013	1.669	-1.824	-155	1.726	-1.860	-134
2A+N	26.276	-223	26.058	33.019	-21.633	11.386	34.363	-22.315	12.048
Total	66.302	-257	66.044	92.178	-46.961	45.217	93.848	-48.739	45.109

Fuente: elaboración propia.

Si desglosamos el número de hogares en función de sus características, podemos ver como el INR no afecta de igual forma a todos los contribuyentes. Los más beneficiados por la parte negativa del impuesto serían los hogares monoparentales, pues el 62%-63% de los mismos pasaría a tener una cuota negativa. Tras ellos, cabe destacar a los hogares formados por dos personas mayores y las parejas con niños, pues en ambos casos más de la mitad de los hogares percibiría una subvención neta en las dos simulaciones efectuadas. En los otros tres tipos de hogar más de la mitad de los hogares sería contribuyente neto, pero en todos los casos el número de declaraciones negativas es mayor al 40%.

En la segunda parte de esta Tabla 8 se representa la cuota total que tendrían que pagar o devolver cada uno de estos 6 tipos de hogar. Si bien es cierto que en todos los grupos hay tanto declaraciones positivas como negativas, el saldo resultante es muy diferente en cada tipo de hogar. Siguiendo con el razonamiento del párrafo anterior, los únicos hogares que tendrían saldo negativo serían los monoparentales mientras que el resto de hogares acabarían pagando un impuesto neto positivo.

Pensamos que los resultados presentados tienen interés porque permiten comparar el efecto que tendrían sobre los hogares dos impuestos radicalmente distintos. Sin embargo, con el INR se pierde gran parte de la recaudación obtenida con un impuesto como el actual. Para poder compararlos en términos de igualdad necesitamos descontar en cada hogar las prestaciones no contributivas que perderían al tener derecho al INR. En la Tabla 9 realizamos esta simulación para conocer el número de ganadores y perdedores que habría tras la introducción del INR y la eliminación de las prestaciones, distinguiendo entre los seis tipos de hogares que hemos expuesto anteriormente.

Tabla 9
GANADORES Y PERDEDORES CON EL INR (Y PRESTACIONES ELIMINADAS) RESPECTO AL IRPF 2013.
RESULTADOS POR TIPOS DE HOGAR

Tipo Hogar	Estimación INR Lineal				Estimación INR 3 Tramos			
	Ganadores (miles)	Perdedores (miles)	Ganancia/Pérdida (-)		Ganadores (miles)	Perdedores (miles)	Ganancia/Pérdida (-)	
			Total (mil. €)	Media (€)			Total (mil. €)	Media (€)
1A≥65	364 (20%)	1.432 (80%)	-2.991	-1.665	460 (26%)	1.336 (74%)	-2.736	-1.523
2A≥65	1.044 (44%)	1.341 (56%)	-2.533	-1.062	1.126 (47%)	1.259 (53%)	-2.242	-940
1A<65	976 (40%)	1.489 (60%)	-2.572	-1.043	1.049 (43%)	1.416 (57%)	-2.583	-1.048
2A<65	2.459 (52%)	2.281 (48%)	-816	-172	2.585 (55%)	2.155 (45%)	-561	-118
1A+N	337 (58%)	242 (42%)	495	855	353 (61%)	226 (39%)	474	819
2A+N	3.347 (62%)	2.072 (38%)	8.357	1.542	3.424 (63%)	1.996 (37%)	7.695	1.420
Total	8.527 (49%)	8.857 (51%)	-61	-4	8.996 (52%)	8.388 (48%)	47	3

Fuente: elaboración propia.

Si nos centramos en la última fila, podemos observar como en las dos propuestas el número de hogares que saldrían ganando es prácticamente el mismo que el número de perdedores. Además, al tratarse de propuestas con una recaudación equivalente, la ganancia o pérdida total sería despreciable. Sin embargo, al detallar la información en función del tipo de hogar, las diferencias respecto al IRPF-2013 son considerables. Los más perjudicados con el nuevo INR serían los hogares formados por una persona mayor de 65 años, que en las dos propuestas simuladas perderían más de 1.500€ de media. También sufrirían pérdidas importantes, en torno a los 1.000€ anuales, los hogares formados por dos personas mayores y por un adulto menor de 65 años. La situación de las parejas menores de 65 años sería bastante similar a la actual, aunque como media saldrían perdiendo entre 118 y 172€. Los claros ganadores con un INR serían los hogares con niños. Mientras los hogares monoparentales saldrían ganando, como media, una cantidad superior a los 800€, los hogares en los que conviven niños con dos o más adultos superarían en las dos simulaciones los 1.400€ de ganancia media.

Además del análisis por tipos de hogar, hemos estudiado las diferencias que se producirían entre las CCAA españolas con la introducción de un impuesto negativo. Los resultados de esta simulación pueden consultarse en el Anexo II.

6. ANÁLISIS DE DESIGUALDAD Y POBREZA

En este apartado estimamos el impacto que tendría el INR sobre la desigualdad y la pobreza. De acuerdo con el criterio metodológico más extendido en este tipo de estudios, utilizamos como unidad de medida a los hogares en lugar de los individuos o las unidades fiscales, calculando unidades equivalentes mediante la escala de la OCDE modificada.

6.1. Efectos sobre la desigualdad

Los principales resultados obtenidos en materia de desigualdad se exponen en la Tabla 10, que compara los índices de desigualdad de las dos propuestas efectuadas con los índices que se derivarían del IRPF de 2013.

En la primera parte de esta tabla se reproducen los índices de Gini para la renta antes de impuestos, para la renta después de impuestos y para la renta resultante de introducir el impuesto y eliminar prestaciones sociales. También calculamos el índice de Reynolds-Smolensky (R-S), que mide la capacidad redistributiva del impuesto, como diferencia entre el índice de Gini para la renta antes y después de impuestos. Como puede comprobarse, el IRPF de 2013 consigue mejorar la distribución de la renta en algo más de 4 puntos, pero lo hace exclusivamente trayendo renta de los hogares.

Sin embargo, un INR lograría la redistribución a través del pago del impuesto, pero también realizando transferencias a los individuos u hogares que no alcanzan los mínimos señalados. En primer lugar, calculamos el índice que se derivaría de introducir únicamente el INR y, posteriormente, consideramos también las prestaciones no contributivas que serían sustituidas por el impuesto. Los resultados de nuestras dos propuestas van en el mismo sentido. La introducción de un INR, sin modificar las prestaciones percibidas, supondría reducir la desigualdad entre 15,7 y 16,4 puntos, casi el cuádruple que el actual IRPF. Aunque esta reducción se vería limitada al eliminar las prestaciones no contributivas, el efecto redistributivo continuaría siendo superior a los 13 puntos en las dos simulaciones efectuadas.

Tabla 10
ÍNDICES DE DESIGUALDAD Y EFECTO REDISTRIBUTIVO

Índices de Gini y Reynolds-Smolensky	Estimación IRPF-2013		Estimación INR Lineal		Estimación INR 3 Tramos	
	G	R-S	G	R-S	G	R-S
Renta antes de impuestos	0,383	—	0,383	—	0,383	—
Renta después impuestos	0,340	0,043	0,226	0,157	0,219	0,164
Renta después impuestos y prestaciones	0,340	0,043	0,253	0,130	0,245	0,138
Índices de Atkinson	A ($\alpha=0,5$)	A ($\alpha=1$)	A ($\alpha=0,5$)	A ($\alpha=1$)	A ($\alpha=0,5$)	A ($\alpha=1$)
Renta antes de impuestos	0,123	0,234	0,123	0,234	0,123	0,234
Renta después impuestos	0,099	0,193	0,001	0,002	0,001	0,002
Renta después impuestos y prestaciones	0,099	0,193	0,051	0,098	0,048	0,093
Índices de Theil	T (c=1)	T (c=2)	T (c=1)	T (c=2)	T (c=1)	T (c=2)
Renta antes de impuestos	0,241	0,308	0,241	0,308	0,241	0,308
Renta después impuestos	0,185	0,219	0,002	0,004	0,002	0,003
Renta después impuestos y prestaciones	0,185	0,219	0,107	0,128	0,099	0,113

Fuente: elaboración propia.

Aunque las dos alternativas propuestas consiguen un efecto redistributivo importante, conviene señalar que los resultados son ligeramente distintos. La primera propuesta, con un impuesto lineal del 50%, genera un menor efecto redistributivo que la segunda. La introducción de tres tramos supone aumentar el efecto redistributivo en 8 décimas (desde 0,130 hasta 0,138).

En cualquier caso, según los resultados de nuestras dos estimaciones, con un INR acompañado de la supresión de prestaciones sociales se alcanzaría un índice de Gini de la renta disponible cercano a 0,25, lo que supondría un cambio radical en la distribución de la renta. Hay que pensar que en 2013, año de nuestro estudio, España era uno de los países con más desigualdad de la Unión Europea²⁰ con un índice de Gini del 0,337, muy por encima de la media (0,305). Si, mediante las medidas propuestas, pudiésemos conseguir una nueva distribución que nos llevara a un índice de Gini de 0,25, nos situaríamos en el privilegiado grupo de países europeos que tienen una distribución de la renta más igualitaria²¹.

²⁰ Los índices de Gini para los países de la Unión Europea se han obtenido de la siguiente página web de Eurostat: <http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tessi190&plugin=1>.

²¹ Los países de la Unión Europea que contaban con un índice de Gini de la renta disponible inferior al 26% en 2013 eran, por este orden: Eslovaquia (0,242), Eslovenia (0,244), República Checa (0,246), Suecia (0,249), Holanda (0,251), Finlandia (0,254) y Bélgica (0,259).

Aunque el índice de Gini es el más extendido en los estudios sobre desigualdad, es criticado porque otorga el mismo valor a las distancias de todos los individuos sobre la equidistribución, independientemente de la posición relativa de cada individuo. Si se quiere enfatizar la aversión a la desigualdad, dando mayor importancia a la situación de los individuos con menos renta, se suele utilizar otras familias de índices como la de Atkinson (1970) o Theil (1967). En la segunda y tercera partes de la Tabla 10, se muestran los índices de Atkinson y Theil más habituales en la literatura $A(\alpha=0,5)$, $A(\alpha=1)$, $T(c=1)$, $T(c=2)$. Como puede comprobarse, los resultados obtenidos con los índices de Gini son perfectamente compatibles con estos indicadores. Se vuelve a ver cómo las propuestas de INR consiguen una importante redistribución de la renta y también se aprecia como la propuesta con tres tipos de gravamen es levemente más redistributiva que el impuesto lineal.

Para finalizar con el análisis de los aspectos redistributivos, llevamos a cabo un análisis por deciles de renta. Para clasificar a los hogares por deciles partimos de la renta equivalente utilizando, como en el resto del trabajo, la escala de la OCDE modificada. En la Tabla 11 se presenta la renta media por deciles antes y después de impuestos, así como las ratios más utilizadas para analizar la información que contienen dichos deciles. Las dos primeras ratios (S90/S10 y S80/S20) recogen el cociente entre la renta acumulada del último decil (2 últimos deciles en S80/S20) respecto a la renta acumulada en el primer decil (2 primeros deciles en S80/S20). Los otros indicadores (D) recogen el cociente entre la renta del hogar situado en esas posiciones de la distribución. Por ejemplo, la ratio D50/D10 indica el cociente entre el hogar ubicado en la mediana respecto al situado en el extremo superior del primer decil.

Tabla 11
RESULTADOS POR DECILES DE RENTA EQUIVALENTE DE LOS HOGARES

Renta media por deciles antes y después de impuestos						
Decil	Antes de impuestos	Después IRPF-2013	Estimación INR Lineal		Estimación INR 3 Tramos	
			Después INR	Después INR y Prestaciones	Después INR	Después INR y Prestaciones
1	2.982	2.982	7.978	6.520	8.014	6.524
2	7.030	7.010	10.472	9.105	10.598	9.196
3	9.142	9.051	11.711	10.588	11.852	10.741
4	11.091	10.802	12.880	11.963	13.047	12.146
5	13.431	12.815	14.145	13.406	14.336	13.612
6	16.087	14.986	15.510	14.960	15.728	15.189
7	19.379	17.560	17.189	16.738	17.410	16.967
8	23.717	20.848	19.390	19.057	19.583	19.254
9	30.340	25.711	22.675	22.454	22.739	22.511
10	50.109	38.993	33.264	33.101	32.089	31.919
TOTAL	18.322	16.074	16.520	15.788	16.537	15.804
Ratios de desigualdad basados en las deciles						
Decil	Antes de impuestos	Después IRPF-2013	Estimación INR Lineal		Estimación INR 3 Tramos	
			Después INR	Después INR y Prestaciones	Después INR	Después INR y Prestaciones
S90 / S10	16,73	13,06	4,17	5,07	4,00	4,88
S80 / S20	8,03	6,47	3,03	3,55	2,94	3,46
D90 / D50	2,39	2,09	1,69	1,75	1,66	1,71
D50 / D10	2,66	2,51	1,51	1,74	1,51	1,76
D80 / D50	1,78	1,64	1,40	1,44	1,39	1,43
D50 / D20	1,77	1,69	1,33	1,44	1,33	1,44

Fuente: elaboración propia.

En la primera parte de la tabla se observa como la distribución de la renta es más igualitaria tras la introducción de las dos propuestas de IRPF. Los hogares de los cinco primeros deciles aumentan su renta media respecto a su situación con el IRPF-2013, mientras que los pertenecientes a los cuatro últimos deciles saldrían perdiendo. Esta primera intuición se ve corroborada al analizar las ratios de desigualdad. Donde se aprecia una diferencia más llamativa es en la ratio S90/S10. Esta ratio, que

alcanzaría un valor de 16,73 antes de impuestos, se reduciría hasta 13,06 con el IRPF actual, pero la introducción de un impuesto negativo la haría caer drásticamente hasta un valor de 4, que aumentaría hasta aproximadamente 5 al suprimir las prestaciones no contributivas. La mejora en la redistribución se observa también utilizando la ratio S80/S20, aunque los cambios no son de tanta magnitud. El resto de indicadores (D) pretende analizar en qué parte de la distribución de la renta hay más desigualdad. Tras analizar estas ratios podemos llegar a tres conclusiones. En primer lugar, en todos los casos se mejora la distribución de la renta respecto al IRPF-2013. En segundo lugar, las dos propuestas dan lugar a resultados muy similares, aunque con el INR con tres tramos se alcanza generalmente una mayor redistribución. En tercer lugar, la distribución de la renta tras el INR y las prestaciones sociales es más homogénea. Si observamos las ratios D90/D50 y D50/D10 sus resultados son prácticamente iguales, lo que también ocurre con las ratios D80/D50 y D50/D20.

6.2. Efectos sobre la pobreza

Respecto a la situación de pobreza, en la Tabla 12 hemos recogido los índices de pobreza elaborados por Foster, Greer y Thorbecke (FGT). Estos índices varían su significado en función del parámetro α empleado. Si $\alpha=0$ se estaría midiendo la incidencia (el porcentaje de población considerada pobre); si $\alpha=1$ tendríamos también en cuenta la intensidad (la distancia entre el nivel de renta de los pobres y el umbral de pobreza); si $\alpha=2$ consideraríamos además la desigualdad entre los pobres. Estos índices se han calculado para la renta antes de la aplicación del impuesto, para la renta después de impuestos (IRPF-2013 y las propuestas de INR) y finalmente tras aplicar el impuesto y suprimir las prestaciones no contributivas.

Los índices han sido calculados para un umbral de pobreza del 60% de la renta mediana y también con el umbral de pobreza severa (40% de la renta mediana). En este ejercicio no ha sido necesario anclar la línea de pobreza, ya que las dos propuestas de INR suponen una recaudación equivalente al IRPF-2013.

Tomando como referencia el 60% de la renta mediana, podemos observar cómo el comportamiento del INR es claramente superior al IRPF. El impuesto existente en 2013 reduce la incidencia de la pobreza apenas dos puntos (desde 0,2283 hasta 0,2045). Esta reducción se debe, en nuestra opinión, a dos factores. Por un lado, a la prestación por maternidad, única reembolsable en el IRPF de 2013. Por otro lado, y seguramente mucho más relevante, a una cuestión estadística relacionada con el umbral de la pobreza. Al establecer el umbral en términos relativos, el pago del IRPF hará que la renta disponible sea en general más reducida, cayendo también el umbral. Los individuos que antes se situaban justo por debajo del umbral, pueden salir de la pobreza manteniendo el mismo nivel de renta que antes. Los otros dos indicadores FGT (1) y FGT (2) también muestran una ligera disminución de la pobreza tras el IRPF.

Tabla 12
ÍNDICES DE POBREZA

Nivel de pobreza: 60% renta mediana									
	Estimación IRPF-2013			Estimación INR Lineal			Estimación INR 3 Tramos		
	Umbral=8.351			Umbral=8.515			Umbral=8.654		
	FGT(0)	FGT(1)	FGT(2)	FGT(0)	FGT(1)	FGT(2)	FGT(0)	FGT(1)	FGT(2)
Renta antes de impuestos	0,228	0,087	0,056	0,228	0,087	0,056	0,228	0,087	0,056
Renta después impuestos	0,204	0,080	0,053	0,058	0,012	0,006	0,062	0,013	0,007
Renta después imp. y prestaciones	0,204	0,080	0,053	0,116	0,024	0,010	0,120	0,025	0,010
Pobreza severa: 40% renta mediana									
	Estimación IRPF-2013			Estimación INR Lineal			Estimación INR 3 Tramos		
	Umbral=5.567			Umbral=5.677			Umbral=5.769		
	FGT(0)	FGT(1)	FGT(2)	FGT(0)	FGT(1)	FGT(2)	FGT(0)	FGT(1)	FGT(2)
Renta antes de impuestos	0,109	0,050	0,040	0,109	0,050	0,040	0,109	0,050	0,040
Renta después impuestos	0,101	0,046	0,040	0,013	0,004	0,005	0,013	0,004	0,005
Renta después imp. y prestaciones	0,101	0,046	0,040	0,027	0,005	0,006	0,027	0,005	0,006

Fuente: elaboración propia.

Sin embargo, las dos propuestas de INR tienen resultados mucho más intensos. Al tratarse de un instrumento que combina el impuesto con las transferencias, los datos de pobreza mejoran ostensiblemente. Tal y como ocurría con la desigualdad, la reducción en la pobreza es mayor cuando tenemos en cuenta únicamente el INR, disminuyendo los resultados al tener que eliminar las prestaciones no contributivas. En cualquier caso, la incidencia desciende más de diez puntos porcentuales en las dos propuestas hasta situarse alrededor del 12%. Este descenso nos situaría entre los países europeos que tienen un menor nivel de pobreza monetaria²². Todavía sería más llamativo el descenso de los otros dos indicadores, es decir cuando se tiene en cuenta la intensidad y la desigualdad entre pobres. Por otro lado, aunque las diferencias entre las dos propuestas son muy reducidas, curiosamente el impuesto lineal conseguiría reducir de forma más intensa la incidencia de la pobreza. Pensamos que se trata de un efecto estadístico, ya que el umbral de pobreza es superior en la segunda propuesta, lo que puede provocar que aumente la incidencia sin reducirse la renta disponible de las personas pobres.

Pero si tomamos como umbral el nivel de pobreza severa (40% de la renta mediana) los resultados resultan más evidentes. Esto no es de extrañar ya que hemos introducido una restricción muy importante a la hora de activar la parte negativa del impuesto, fijando la RBC en el importe de la prestación no contributiva en España. Este importe está claramente por debajo del 60% de la mediana, por lo que el efecto del INR sobre la pobreza se ve muy suavizado.

De nuevo el IRPF-2013 produce resultados muy escasos sobre la pobreza extrema, tanto en incidencia como en intensidad. Pero los efectos del INR son mucho más potentes que antes. La incidencia cae más de 8 puntos, reduciendo la tasa de pobreza a menos de la tercera parte (2,7%). El indicador FGT (1) nos indica que la intensidad cae de forma radical, mostrando que los que aún siguen por debajo del umbral están ahora más cerca de la línea de pobreza extrema, mientras que el indicador FGT (2) se aproxima mucho a cero, lo que expresa una menor desigualdad entre los que continúan siendo pobres. Por último, conviene señalar que las dos propuestas ofrecen exactamente los mismos resultados en cuanto a la reducción de la pobreza extrema.

Para finalizar con el estudio de la pobreza, vamos a ver la repercusión del INR sobre los 6 tipos de hogar que hemos utilizado en este trabajo. En la Tabla 13 presentamos los resultados del indicador que mide la incidencia de la pobreza FGT (0) por tipos de hogar, antes y después de impuestos y prestaciones. Como en la tabla anterior calculamos un umbral de pobreza general (60% de la renta mediana) y otro de pobreza severa (40% de la renta mediana).

Tabla 13
ÍNDICES DE INCIDENCIA DE POBREZA FGT (0). RESULTADOS POR TIPOS DE HOGAR

Nivel de pobreza: 60% renta mediana						
Tipo Hogar	Antes de Impuestos	Después IRPF-2013	Estimación INR Lineal		Estimación INR 3 Tramos	
			Después INR	Después INR y Prestaciones	Después INR	Después INR y Prestaciones
	Umbral=8.834	Umbral=8.351	Umbral=8.881	Umbral=8.515	Umbral=9.005	Umbral=8.654
1A≥65	0,151	0,071	0,040	0,238	0,042	0,237
2A≥65	0,170	0,149	0,008	0,038	0,010	0,044
1A<65	0,308	0,289	0,171	0,231	0,180	0,232
2A<65	0,174	0,163	0,018	0,051	0,021	0,056
1A+N	0,445	0,419	0,172	0,298	0,176	0,304
2A+N	0,267	0,248	0,058	0,095	0,062	0,100
Total	0,228	0,204	0,058	0,116	0,062	0,120

(Sigue.)

²² Los países de la Unión Europea cuya pobreza monetaria se situaba por debajo del 13% en 2013 eran, por este orden: República Checa (0,086), Holanda (0,104), Finlandia (0,118), Dinamarca (0,119) y Eslovaquia (0,128).

(Continuación.)

Nivel de pobreza: 40% renta mediana						
Tipo Hogar	Antes de Impuestos	Después IRPF-2013	Estimación INR Lineal		Estimación INR 3 Tramos	
			Después INR	Después INR y Prestaciones	Después INR	Después INR y Prestaciones
	Umbral=5.889	Umbral=5.567	Umbral=5.921	Umbral=5.677	Umbral=6.004	Umbral=5.769
1A≥65	0,045	0,042	0,016	0,033	0,016	0,036
2A≥65	0,031	0,020	0,000	0,000	0,000	0,000
1A<65	0,199	0,194	0,059	0,122	0,059	0,123
2A<65	0,082	0,074	0,002	0,003	0,003	0,003
1A+N	0,270	0,254	0,035	0,102	0,035	0,104
2A+N	0,131	0,120	0,004	0,005	0,004	0,006
Total	0,109	0,101	0,013	0,027	0,013	0,027

Fuente: elaboración propia.

Si comenzamos con el umbral general (60% de la mediana), podemos ver cómo las dos propuestas de INR reducen la pobreza de todos los tipos de hogar, salvo el primero. Las personas mayores que viven solas aumentarían claramente su incidencia respecto a la situación antes de impuestos, pero sobre todo respecto al IRPF-2013. En nuestra opinión, dos son las razones para explicar estos elevados niveles de pobreza monetaria. En primer lugar, un efecto estadístico por el aumento del umbral de pobreza desde 8.351€ hasta 8.515€ y 8.654€ respectivamente. Es posible que con la misma renta disponible algunas personas pasen a considerarse pobres. En segundo lugar, la supresión de las pensiones no contributivas tiene un efecto importante sobre este tipo de hogares, especialmente los complementos a mínimos eliminados. Este efecto puede comprobarse al comparar los índices de pobreza antes y después de prestaciones (aumentan cerca de 20 puntos, desde el 4% hasta el 24%). Tal y como explicamos anteriormente, la implementación de un INR debería tener en cuenta mecanismos de salvaguarda para las personas con rentas bajas que pueden salir perdiendo con la eliminación de ciertas prestaciones²³. Aunque la situación mejora claramente para el resto de hogares, conviene puntualizar que la pobreza seguiría siendo preocupante en dos colectivos: los adultos que viven solos (23%) y las familias monoparentales (30%).

Con las dos reformas planteadas los indicadores de pobreza extrema (40% de la mediana) mejoran sustancialmente para todos los tipos de hogar, incluyendo las personas mayores que viven solas. La garantía de una RBC permite salir a la mayoría de hogares de la pobreza extrema. No obstante, en los hogares monoparentales y en adultos que viven solos la incidencia continúa siendo importante, superando el 10%. El motivo es que los umbrales de pobreza extrema (5.677€ y 5.769€) superan ligeramente los importes de las RBC propuestas (5.155€ y 5.108,60€). Es cierto que algunos hogares no alcanzarían el umbral, pero estarían muy cerca del mismo.

Además del análisis por tipos de hogar, también hemos estudiado los efectos que tendría el INR sobre la pobreza y la desigualdad en las diferentes CCAA españolas. Esta información se presenta en el Anexo II.

7. CONCLUSIONES

En este trabajo hemos planteado una alternativa al sistema de protección social existente en nuestro país. En lugar de un sistema con múltiples prestaciones gestionado por distintas administraciones, proponemos una renta básica universal que garantice a todos los ciudadanos un nivel de vida mínimo. Esta renta básica puede recibirse en forma de prestación monetaria, pero también a través de una deducción reembolsable incluida en el impuesto sobre la renta, que de ese modo se convertiría en negativo (INR).

²³ Según nuestras estimaciones, esta situación afectaría a 438.000 hogares y se necesitarían 613 millones de euros para que estos pensionistas no salieran perdiendo con la introducción de un INR.

Los planteamientos para defender el INR han variado radicalmente a lo largo del tiempo. Si originalmente se defendía desde el liberalismo, en la actualidad tienen mucha más relevancia los argumentos de justicia redistributiva. Independientemente de los motivos esgrimidos para justificarlo, el INR es un mecanismo útil para introducir una renta básica, porque permite aunar en una sola figura la política impositiva y la política de prestaciones sociales.

En el presente trabajo hemos planteado dos propuestas alternativas que podrían aplicarse en el caso español. Estas dos propuestas tienen varios puntos de partida en común. En primer lugar, se trata de propuestas con una recaudación equivalente al IRPF vigente en 2013. Para obtener este importe se cuenta con los recursos generados por el propio INR y también con la supresión de prestaciones no contributivas, que quedarían incluidas dentro del propio impuesto. En segundo lugar, hemos querido que todos los ciudadanos mayores de edad cuenten al menos con la pensión contributiva mínima, de forma que las personas que cobran estas prestaciones no se vieran perjudicadas con la introducción de un impuesto negativo. En tercer lugar, hemos establecido para los niños una prestación consistente al 30% de la cantidad fijada para los adultos, de acuerdo con la Escala de Equivalencia de la OCDE. Nuestra primera propuesta es un INR con un tipo único del 50% y un mínimo exento de 10.310€. Sobre esta propuesta hemos elaborado otra en la que se dota de más progresividad al impuesto introduciendo una escala de tres tramos.

Para realizar esta simulación hemos utilizado la Encuesta de condiciones de Vida de 2014 (con datos económicos de 2013) y hemos adaptado la información socioeconómica que contiene a la normativa vigente y a la que se derivaría del nuevo INR. Los resultados de las dos propuestas son muy potentes, y similares entre sí. Con un INR se lograrían mantener los recursos del sistema, pero la distribución de la renta cambiaría radicalmente, reduciéndose enormemente la desigualdad y la pobreza monetaria. Además, se producirían cambios importantes en la distribución por tipos de hogar.

Entre los resultados de nuestra estimación recogemos, en primer lugar, los ganadores y perdedores de la reforma, globalmente y por tipo de hogar. En términos globales, las propuestas de INR generan muchos ganadores (ya que ahora el impuesto puede ser negativo) y algunos perdedores (hogares de renta elevada). Por tipo de hogar, los más perjudicados con el nuevo INR serían los hogares formados por una persona mayor de 65 años, los hogares formados por dos personas mayores y los hogares compuestos de un adulto menor de 65 años. La situación de las parejas menores de 65 años sería bastante similar a la actual, mientras que los claros ganadores con un INR serían los hogares con niños, con uno o dos progenitores.

Del análisis de la desigualdad se concluye que un INR mejoraría sustancialmente la desigualdad respecto al impuesto vigente. Cualquier índice que tomemos (Gini, Atkinson, Theil, decilas, cocientes) muestra que las propuestas de INR consiguen una importante redistribución de la renta, con una leve ventaja de la propuesta con tres tipos de gravamen respecto al impuesto lineal.

Por lo que respecta a los efectos de las propuestas de INR sobre la pobreza, las estimaciones reflejan una mejora muy sustancial respecto a la situación actual. Tomando como referencia el 60% de la renta mediana, podemos observar cómo el comportamiento del INR es claramente superior al IRPF, ya que se trata de instrumentos que actúan tanto desde el lado del impuesto como de las transferencias. Pero si tomamos como umbral de pobreza el nivel de pobreza severa (40% de la renta mediana) los resultados resultan mucho más potentes. Un INR (en cualquiera de las dos propuestas) situaría a nuestro país en tasas de pobreza de un 12% en pobreza general o un 2,7% de pobreza severa, a la cabeza de los países europeos.

Por último, queremos insistir en que las simulaciones llevadas a cabo son estáticas, sin tener en cuenta cómo los cambios propuestos podrían influir sobre las decisiones de los ciudadanos. En este sentido es especialmente importante el cambio de comportamiento en la oferta laboral. Nuestro siguiente trabajo va a ir dirigido a tratar este importante problema.

ANEXO I. SIMULACIONES UTILIZANDO EUROMOD

Introducción

En este anexo analizamos la viabilidad y las consecuencias de la introducción de un Impuesto Negativo sobre la Renta (INR), para lo que hemos introducidos dos cambios en el modelo *tax-benefit*. En primer lugar, hemos eliminado todas las prestaciones no contributivas. En segundo lugar, hemos modificado el impuesto simulado en EUROMOD para convertirlo en un INR, de manera que grave a los individuos con suficiente renta, y se convierta en una prestación para la gente con menos ingresos.

Partimos de los resultados recogidos en este informe, con datos ECV 2014 y nuestra propia programación. Como se describe en el texto, los datos de las variables de ingreso corresponden a 2013. A partir de este año se ha mejorado mucho la precisión de estos datos, ya que se ha incorporado información de fuentes tributarias. El INE también ha proporcionado información desagregada de las prestaciones no contributivas, de la que hasta el momento no era posible disponer. Partiendo de las propuestas descritas anteriormente, que eran neutrales en recaudación, optamos por aplicar una de ellas en el modelo *tax-benefit* de EUROMOD.

Para ello partimos del IRPF 2013 simulado por EUROMOD. Los últimos datos disponibles en el momento de la simulación procedían de EU-SILC 2012 (datos de ingresos de 2011). Sin embargo, el propio simulador realiza una actualización de dichos datos, con diversos criterios, para adaptarlos a 2013. A partir de aquí generamos un nuevo modelo en el simulador, con las mismas características que la propuesta elegida en el apartado 4.3.4.

Desafortunadamente hemos encontrado serias discrepancias entre estos dos métodos de estimación. Se trata de un problema grave, porque estas discrepancias podrían conducir a tomar decisiones incorrectas en lo que respecta a la reforma del impuesto sobre la renta.

En nuestra opinión, el origen de estas discrepancias debe estar en el uso de distintas bases de datos. Los datos de una y otra simulación corresponden a años distintos, pero sobre todo su calidad ha cambiado considerablemente. En la simulación que hemos realizado en este trabajo hemos utilizado la ECV 2014. Desde el año 2013 esta base de datos ha sido mejorada sustancialmente, ya que obtiene información de fuentes fiscales, mucho más precisas. También ahora es posible distinguir, bajo demanda, entre prestaciones que en el pasado figuraban de manera agregada. Como resultado de ambos cambios, la fiabilidad de los datos es muy superior.

Por el contrario, los datos utilizados en EUROMOD son más viejos (2012, con datos de renta de 2011) y están basados en la antigua e imprecisa metodología. El simulador EUROMOD parte de los datos que le proporciona Eurostat (los datos españoles proceden del INE, y son lo que dan lugar a la ECV), y sobre ellos realiza algunas adaptaciones. Este proceso resulta muy lento, y sitúa al simulador en franca desventaja respecto a la ECV, especialmente en el caso que nos ocupa. Mientras nosotros hemos podido trabajar con la segunda versión mejorada de la ECV 2014, que proporciona datos de alta calidad de 2013, el año de estudio; en EUROMOD los datos son de 2011 y de peor calidad. Probablemente son años en los que las actualizaciones, por refinadas que resulten, no consiguen captar los cambios estructurales que se han producido. Esta discrepancia nos lleva a poner de manifiesto la necesidad de actualizar las bases de datos. Disponemos, en el caso de EUROMOD, de un modelo fiable y actualizado en su diseño, pero los datos que utiliza no se actualizan con la misma rapidez. Es cierto que para ser incorporados a EUROMOD han de pasar más filtros: los datos han de llegar a Eurostat, ser validados por la oficina estadística europea, y luego a EUROMOD, que a su vez los debe procesar para adaptarlos. Pero el desfase entre una fuente y otra es demasiado acusado. Actualmente se puede utilizar la ECV 2015 (con datos de renta de 2014), mientras que en EUROMOD sigue utilizando EU-SILC 2012 (datos de renta de 2011). También sería de interés que el propio INE distribuyera de manera automática las prestaciones con el mayor nivel de detalle posible, y no bajo demanda (y pago) como se hace actualmente.

La propuesta del INR

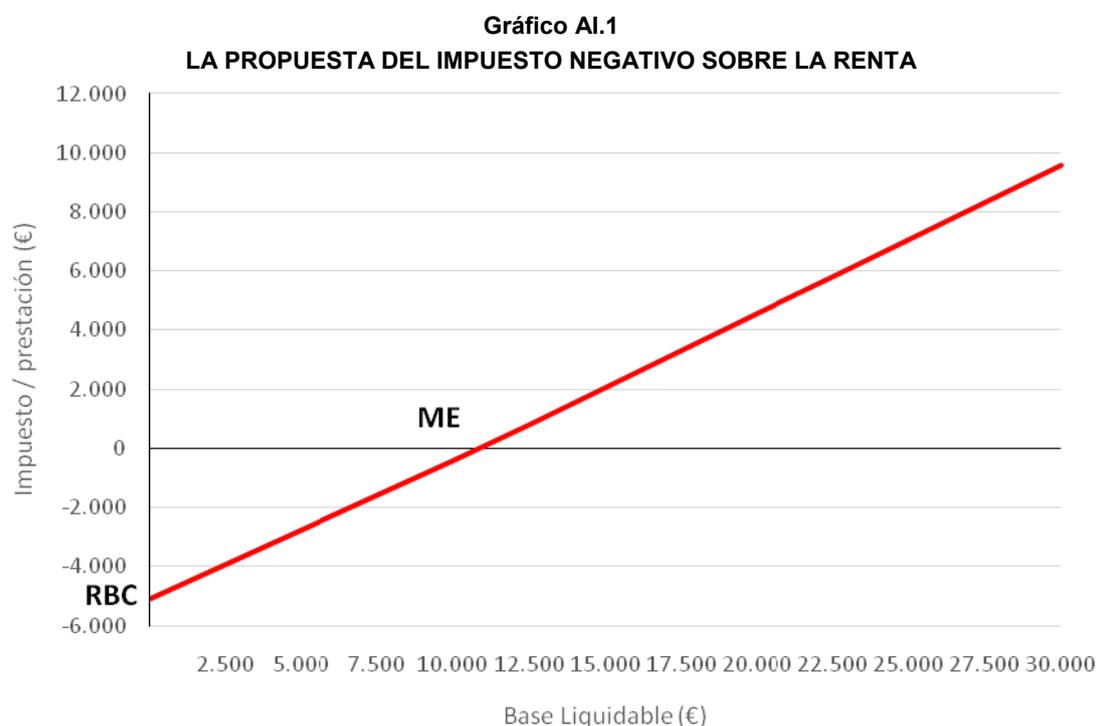
La propuesta de INR que simulamos en EUROMOD es muy sencilla. Como comentamos anteriormente, eliminamos del sistema todas las prestaciones no contributivas, e introducimos un INR. Partiendo de la ecuación:

$$RBC = ME \cdot TG$$

La propuesta incluye los siguientes parámetros:

- *RBC*: 5.180,60€ por año. Como hemos eliminado las contribuciones no contributivas, tenemos que sustituirlas por una prestación única de carácter universal. El importe de esta prestación equivale a la prestación mínima por jubilación no contributiva.
- Aunque la propuesta estándar de un INR considera un Tipo de Gravamen (*TG*) del 50%, en esta propuesta tratamos de mejorar ligeramente la progresividad, de manera que utilizamos tres diferentes tipos de gravamen: 47% cuando la renta es menor que el Mínimo Exento (*ME*), 50% para los primeros 21.000€ de base liquidable, y 60% por encima de esta cantidad.
- El Mínimo Exento (*ME*) que se deducirá de la base imponible asciende a 10.870€ para adultos, y a 3.261€ para los niños. El *ME* para un adulto es el resultado de multiplicar la *RBC* por el *TG* de la parte negativa de la base; y el *ME* correspondiente a un niño es un 30% de lo que corresponde a un adulto.

En el Gráfico AI.1 se representa este INR, aunque apenas se aprecia el cambio de tipos.



A partir de esta propuesta hemos simulado el INR. Los resultados que produce, en comparación con los datos originales del IRPF vigente en 2013 de acuerdo con EUROMOD están recogidos en la Tabla AI.1.

Tabla AI.1
COMPARACIÓN DEL IRPF 2013 Y LA PROPUESTA DE INR (EUROMOD). ESPAÑA

(Millones de euros)	IRPF 2013 (EUROMOD)	INR (EUROMOD)	Variación
Base Imponible	307.444	451.570	46,9%
Reducción por rendimientos del trabajo	38.206	—	
Base Liquidable	271.345	451.570	66,4%
Mínimo Personal y Familiar (M. Exento)	94.386	439.061	365,2%
Cuota resultante de la liquidación	51.795	14.518	-72,0%
Prestaciones no contributivas	—	25.431	
RECAUDACIÓN FINAL	51.795	39.949	-22,9%

Fuente: Adiego *et al.* (2016) y elaboración propia.

Como puede observarse en la Tabla AI.1, la base imponible es mucho mayor en el INR porque no se permite practicar ninguna reducción de la base (reducción por rendimientos del trabajo, por aportaciones a planes de pensiones, por tributación conjunta, etc.). Por el contrario, no incluimos en la simulación del INR las prestaciones no contributivas que se eliminan del sistema, que sí estarían incluidas en el IRPF 2013. Por otro lado, el Mínimo Personal y Familiar es mucho más elevado en la simulación del INR que en el IRPF 2013, Y ello por dos motivos. En primer lugar, los importes prácticamente se duplican. En segundo lugar, porque este instrumento es utilizado para introducir la parte negativa del impuesto. En el caso del IRPF 2013, cuando el mínimo personal y familiar supera la base se anulan mutuamente. En el INR, sin embargo, permitimos resultados negativos.

Como consecuencia de lo anterior la recaudación derivada del impuesto sobre la renta se reduciría drásticamente, un 72%. Ahora bien, hay que tener en cuenta el importe de las prestaciones no contributivas que han sido eliminadas bajo el nuevo INR. Al final, de acuerdo con los datos derivados de EUROMOD, la propuesta descrita necesitaría recursos adicionales por 11.846 millones de euros, casi un 23% respecto a los fondos originales.

Comparación del INR utilizando diferentes bases de datos

En la Tabla AI.2 se realiza una comparación de la misma propuesta del INR realizada con la ECV 2014 y con EUROMOD, donde se puede observar cómo esta última claramente infravalora los resultados. Comparando los datos producidos por EUROMOD con otras bases externas, para el mismo ejercicio 2013, los autores reconocen que la base imponible estimada con EUROMOD es un 87% del importe calculado por fuentes externas, lo que resulta en una infravaloración del impuesto que apenas supera un 69% de la realidad²⁴.

Tabla AI.2
COMPARACIÓN DE LA PROPUESTA DE INR UTILIZANDO DISTINTAS BASES DE DATOS.
ESPAÑA, SALVO PAÍS VASCO Y NAVARRA

(Millones de euros)	INR (ECV 2014)	INR (EUROMOD)	Variación
Base Imponible	483.370	416.205	-13,9%
Mínimo Personal y Familiar (M. Exento)	415.311	412.327	-0,7%
Cuota resultante de la liquidación	45.109	9.648	-78,61%

Fuente: elaboración propia.

En nuestro caso, cuando comparamos la estimación realizada con ECV y con EUROMOD, estas discrepancias permanecen, incluso se acentúan. La base imponible calculada de acuerdo con EUROMOD es casi un 14% inferior a la calculada con la ECV. Sin embargo, la estimación del Mínimo Personal y Familiar es muy similar utilizando ambas fuentes de datos. Ello se debe a que la estimación de los mínimos depende básicamente de variables poblacionales (número de adultos y niños), en las que la divergencia entre ambas bases es mínima. Sin embargo, los errores en la estimación de las bases imposables exacerban los errores en los resultados de la cuota del impuesto, que caen más de un 78% cuando se utiliza EUROMOD.

Si no somos conscientes de la existencia de esta elevada infraestimación derivada del uso de EUROMOD, podríamos cometer errores muy graves de prescripción política. Con los datos derivados de la estimación con ECV 2014, el tipo medio de gravamen para las bases liquidables positivas ascendería a un 51,67% (entre un 50 y un 60%, como se ha definido en la propuesta). Pero si pensáramos que los datos obtenidos por EUROMOD fueran reales, y tratáramos de diseñar una reforma de INR que fuese neutral (es decir, que produjese la misma recaudación que el impuesto original menos las prestaciones no contributivas eliminadas), deberíamos proponer que el tipo medio de gravamen de la parte positiva de la base liquidable se incrementara hasta un 58%. Obviamente, existiría un error grave en la prescripción, ya que presumiblemente la reforma generaría muchos más ingresos de los esperados.

Por este motivo decidimos abandonar esta vía de estimación. Debemos recomendar que se trabaje más en EUROMOD para la actualización de las bases de datos. El modelo es excelente y muy am-

²⁴ ADIEGO *et al.* (2016), Table 4.8b (p. 135).



plio, tanto en periodo de tiempo como en número de países simulados. Sin embargo, las mejoras producidas en la precisión de la encuesta que le sirve de base (ECV / EU-SILC) no se han podido trasladar aún al modelo. En nuestro caso este hecho podría haber supuesto errores graves en el diseño de la reforma.

ANEXO II. RESULTADOS DEL INR POR COMUNIDADES AUTÓNOMAS

En este Anexo vamos a analizar las diferencias que se producirían entre las CCAA españolas. Conviene recordar que las simulaciones no tienen en cuenta a las dos Comunidades Forales (País Vasco y Navarra), que cuentan con completa capacidad normativa en materia de IRPF. Los resultados para Ceuta y Melilla deben ser interpretados con cautela, debido al escaso número de observaciones de la muestra. Siguiendo con el esquema que hemos utilizado para presentar la información por tipos de hogar, en primer lugar, comparamos los resultados del IRPF-2013 con las dos propuestas de INR, sin tener en cuenta la supresión de las prestaciones sociales.

En la primera parte de la Tabla AII.1 se presenta el número de declarantes en función del resultado positivo o negativo de su declaración y en la segunda parte el importe del impuesto pagado/recibido en cada una de las CCAA. En términos agregados vemos que ambas propuestas de INR generan aproximadamente el mismo número de cuotas positivas y negativas, pero resulta muy útil analizar estos saldos en cada Comunidad Autónoma. Las comunidades con una mayor renta per cápita (Madrid o Cataluña) presentan más declaraciones positivas que las regiones más pobres (Extremadura o Murcia), donde resulta más habitual que entre en funcionamiento la parte negativa del impuesto.

En la segunda parte de la Tabla AII.1 se recogen los importes totales de las declaraciones positivas y negativas y su saldo neto. De una recaudación de unos 45.000 millones de euros, cabría esperar que todas las CCAA realizaran aportaciones positivas en términos agregados. Sin embargo, las diferencias regionales de renta per cápita son tan elevadas que existen comunidades que acaban siendo receptoras netas del INR, destacando Andalucía, Canarias, Extremadura y Murcia.

Tabla AII.1
NÚMERO DE HOGARES E IMPORTE PAGADO/RECIBIDO CON IRPF-2013 E INR.
RESULTADOS POR COMUNIDADES AUTÓNOMAS

CCAA	Miles de hogares y % sobre el total							Total
	Estimación IRPF-2013			Estimación INR Lineal		Estimación INR3Tramos		
	Cuota>0	Cuota<0	Cuota=0	Cuota>0	Cuota<0	Cuota>0	Cuota<0	
Galicia	829 (76%)	16 (1%)	239 (22%)	544 (50%)	540 (50%)	521 (48%)	563 (52%)	1.084
Asturias	360 (78%)	3 (1%)	99 (21%)	271 (58%)	192 (42%)	261 (56%)	202 (44%)	463
Cantabria	177 (73%)	5 (2%)	60 (25%)	132 (54%)	111 (46%)	124 (51%)	118 (49%)	243
La Rioja	103 (79%)	1 (1%)	26 (20%)	82 (63%)	48 (37%)	77 (59%)	53 (41%)	130
Aragón	443 (81%)	14 (3%)	91 (17%)	354 (65%)	194 (35%)	340 (62%)	208 (38%)	548
Madrid	2.043 (80%)	33 (1%)	484 (19%)	1.750 (68%)	810 (32%)	1.690 (66%)	871 (34%)	2.561
Cast. y León	830 (80%)	12 (1%)	202 (19%)	567 (54%)	477 (46%)	553 (53%)	492 (47%)	1.044
Cast.-La Mancha	568 (71%)	23 (3%)	208 (26%)	324 (41%)	475 (59%)	304 (38%)	495 (62%)	799
Extremadura	275 (63%)	12 (3%)	148 (34%)	143 (33%)	291 (67%)	139 (32%)	296 (68%)	435
Cataluña	2.407 (80%)	35 (1%)	558 (19%)	1.955 (65%)	1.045 (35%)	1.906 (64%)	1.094 (36%)	3.000
C. Valenciana	1.382 (68%)	41 (2%)	598 (30%)	915 (45%)	1.106 (55%)	879 (44%)	1.141 (56%)	2.020
Illes Balears	330 (74%)	8 (2%)	106 (24%)	245 (55%)	199 (45%)	239 (54%)	205 (46%)	444

(Sigue.)

(Continuación.)

Miles de hogares y % sobre el total									
CCAA	Estimación IRPF-2013			Estimación INR Lineal		Estimación INR3Tramos		Total	
	Cuota>0	Cuota<0	Cuota=0	Cuota>0	Cuota<0	Cuota>0	Cuota<0		
Andalucía	1.925 (60%)	114 (4%)	1.158 (36%)	1.144 (36%)	2.053 (64%)	1.076 (34%)	2.121 (66%)	3.197	
Murcia	341 (63%)	20 (4%)	179 (33%)	181 (34%)	358 (66%)	175 (32%)	364 (68%)	540	
Ceuta	19 (73%)	0 (0%)	7 (27%)	11 (40%)	16 (60%)	10 (39%)	16 (61%)	26	
Melilla	17 (71%)	0,4 (2%)	6 (27%)	14 (60%)	10 (40%)	14 (60%)	10 (40%)	24	
Canarias	522 (63%)	12 (1%)	292 (35%)	323 (39%)	503 (61%)	302 (37%)	524 (63%)	826	
TOTAL	12.571 (72%)	350 (2%)	4.462 (26%)	8.955 (52%)	8.428 (48%)	8.611 (50%)	8.773 (50%)	17.383	
Impuesto pagado/recibido (millones de €)									
CCAA	Estimación IRPF-2013			Estimación INR Lineal			Estimación INR 3 Tramos		
	Cuota>0	Cuota<0	Saldo	Cuota>0	Cuota<0	Saldo	Cuota>0	Cuota<0	Saldo
Galicia	3.876	-17	3.859	5.254	-2.653	2.601	5.309	-2.794	2.515
Asturias	1.735	-1	1.734	2.452	-904	1.548	2.450	-945	1.505
Cantabria	685	-5	680	939	-584	356	922	-610	312
La Rioja	519	-1	518	739	-248	491	743	-259	484
Aragón	2.721	-14	2.707	3.915	-927	2.987	3.987	-970	3.017
Madrid	15.734	-23	15.711	22.326	-4.262	18.064	23.186	-4.443	18.743
Cast. y León	3.691	-4	3.687	5.006	-2.457	2.548	5.037	-2.563	2.474
Cast.-La Mancha	2.068	-16	2.052	2.711	-2.696	15	2.698	-2.797	-98
Extremadura	808	-9	800	996	-1.819	-823	969	-1.874	-906
Cataluña	16.033	-20	16.013	23.324	-5.212	18.112	23.969	-5.455	18.514
C. Valenciana	5.434	-23	5.411	7.464	-5.737	1.727	7.418	-5.973	1.445
Illes Balears	1.848	-7	1.841	2.672	-972	1.700	2.712	-1.018	1.694
Andalucía	7.652	-94	7.558	9.948	-13.005	-3.058	9.992	-13.376	-3.384
Murcia	1.186	-15	1.171	1.567	-2.141	-574	1.583	-2.222	-638
Ceuta	127	0	127	160	-142	18	168	-145	24
Melilla	142	0	142	199	-67	132	213	-69	144
Canarias	2.043	-9	2.034	2.507	-3.136	-629	2.492	-3.227	-735
TOTAL	66.302	-257	66.044	92.178	-46.961	45.217	93.848	-48.739	45.109

Fuente: elaboración propia.

En la Tabla AII.2 se comparan ganadores y perdedores en las propuestas de INR respecto al IRPF-2013 original, teniendo en cuenta también las prestaciones que fueron suprimidas. De nuevo los agregados nacionales despejan una práctica igualdad de ganadores y perdedores, siendo los saldos regionales muy dispares, lo que refleja de nuevo las diferencias territoriales. Las comunidades más ricas, obviamente, perderán con la reforma del INR. En términos medios los que más acusarían la reforma serían Cataluña, Madrid y Aragón. Por otro lado, la reforma beneficiaría principalmente a Murcia, Extremadura y Andalucía.

Tabla AII.2
GANADORES Y PERDEDORES CON EL INR RESPECTO AL IRPF 2013.
RESULTADOS POR CCAA

CCAA	Estimación INR Lineal				Estimación INR 3 Tramos			
	Ganadores (miles)	Perdedores (miles)	Ganancia/Pérdida (-)		Ganadores (miles)	Perdedores (miles)	Ganancia/Pérdida (-)	
			Total (mil. €)	Media (€)			Total (mil. €)	Media (€)
Galicia	556 (51%)	528 (49%)	-85	-78	586 (54%)	498 (46%)	2	2
Asturias	194 (42%)	269 (58%)	-222	-479	211 (46%)	252 (54%)	-179	-386
Cantabria	117 (48%)	126 (52%)	73	300	127 (52%)	116 (48%)	117	481
La Rioja	52 (40%)	78 (60%)	-93	-712	54 (42%)	76 (58%)	-85	-656
Aragón	208 (38%)	340 (62%)	-806	-1.470	222 (41%)	326 (59%)	-836	-1.524
Madrid	991 (39%)	1.569 (61%)	-3.865	-1.509	1.062 (41%)	1.498 (59%)	-4.544	-1.775
Cast. y León	490 (47%)	554 (53%)	14	13	518 (50%)	526 (50%)	89	85
Cast.-La Mancha	481 (60%)	318 (40%)	806	1.008	499 (62%)	300 (38%)	919	1.150
Extremadura	268 (62%)	167 (38%)	714	1.642	284 (65%)	151 (35%)	797	1.834
Cataluña	1.042 (35%)	1.957 (65%)	-4.828	-1.609	1.123 (37%)	1.876 (63%)	-5.230	-1.744
C. Valenciana	1.077 (53%)	944 (47%)	1.306	647	1.135 (56%)	885 (44%)	1.588	786
Illes Balears	208 (47%)	236 (53%)	-206	-463	220 (50%)	224 (50%)	-200	-449
Andalucía	1.982 (62%)	1.216 (38%)	4.948	1.548	2.065 (65%)	1.133 (35%)	5.275	1.650
Murcia	356 (66%)	184 (34%)	1.028	1.905	362 (67%)	178 (33%)	1.092	2.024
Ceuta	18 (68%)	9 (32%)	64	2.428	18 (70%)	8 (30%)	59	2.221
Melilla	10 (44%)	13 (56%)	-18	-750	11 (46%)	13 (54%)	-30	-1.264
Canarias	477 (58%)	349 (42%)	1.108	1.341	500 (61%)	326 (39%)	1.214	1.470
TOTAL	8.527 (49%)	8.857 (51%)	-61	-4	8.996 (52%)	8.388 (48%)	47	3

Fuente: elaboración propia.

La Tabla AII.3. recoge los índices de Gini antes y después de impuestos, desglosados por CCAA Respecto a la desigualdad, hay que destacar que la reforma del INR mejora la distribución en todas las CCAA, dejando el índice siempre por debajo del 30% (salvo Melilla). La redistribución mejora en todas las regiones, pero las diferencias inter-regionales se mantienen.



Tabla AII.3
ÍNDICES DE GINI ANTES Y DESPUÉS DE IMPUESTOS. RESULTADOS POR CCAA

CC.AA.	Antes de Impuestos	Después IRPF-2013	Estimación INR Lineal		Estimación INR 3 Tramos	
			Después INR	Después INR y Prestaciones	Después INR	Después INR y Prestaciones
Galicia	0,352	0,311	0,208	0,236	0,201	0,229
Asturias	0,389	0,302	0,206	0,224	0,201	0,219
Cantabria	0,322	0,283	0,183	0,206	0,178	0,201
La Rioja	0,351	0,313	0,219	0,247	0,212	0,240
Aragón	0,361	0,318	0,231	0,255	0,222	0,245
Madrid	0,374	0,328	0,245	0,258	0,234	0,246
Cast. y León	0,350	0,311	0,206	0,229	0,200	0,223
Cast.-La Mancha	0,367	0,330	0,201	0,235	0,198	0,232
Extremadura	0,349	0,315	0,177	0,215	0,176	0,214
Cataluña	0,365	0,320	0,235	0,253	0,224	0,242
C. Valenciana	0,360	0,321	0,202	0,227	0,198	0,223
Illes Balears	0,398	0,355	0,252	0,264	0,243	0,255
Andalucía	0,388	0,349	0,207	0,243	0,203	0,239
Murcia	0,383	0,345	0,212	0,238	0,208	0,234
Ceuta	0,471	0,421	0,264	0,297	0,255	0,288
Melilla	0,474	0,422	0,307	0,333	0,291	0,316
Canarias	0,375	0,339	0,194	0,237	0,191	0,234
TOTAL	0,383	0,340	0,226	0,253	0,219	0,245

Fuente: elaboración propia.

La Tabla AII.4. incluye un análisis regional de la incidencia de la pobreza, y los cambios consecuencia de la introducción de un INR. Como hemos comentado, esta reforma supone una mejora sustancial en las tasas de pobreza a nivel nacional. Tanto en pobreza general como severa, todas las CCAA experimentan reducciones muy sustanciales en la incidencia, aunque las diferencias entre las distintas regiones se siguen manteniendo después del INR. La reforma consigue tasas de pobreza general claramente inferiores a dos dígitos en Asturias, Cantabria, Madrid y Cataluña. En pobreza extrema las reducciones, como hemos apuntado en el apartado 6.2, son mucho más potentes. Se reduce en todas las CCAA, que alcanzarían tasas por debajo del 5% debido al INR.

Tabla AII.4
ÍNDICES DE INCIDENCIA DE POBREZA FGT (0). RESULTADOS POR CCAA

Nivel de pobreza: 60% renta mediana						
CCAA	Antes de Impuestos	Después IRPF-2013	Estimación INR Lineal		Estimación INR 3 Tramos	
			Después INR	Después INR y Prestaciones	Después INR	Después INR y Prestaciones
	Umbral=8.834	Umbral=8.351	Umbral=8.881	Umbral=8.515	Umbral=9.005	Umbral=8.654
Galicia	0,170	0,145	0,043	0,098	0,043	0,101
Asturias	0,173	0,139	0,047	0,087	0,054	0,090
Cantabria	0,180	0,180	0,020	0,070	0,022	0,068
La Rioja	0,156	0,133	0,027	0,095	0,029	0,095
Aragón	0,148	0,119	0,039	0,095	0,039	0,095
Madrid	0,152	0,139	0,045	0,070	0,050	0,069
Cast. y León	0,208	0,178	0,042	0,100	0,044	0,100

(Sigue.)

(Continuación.)

Nivel de pobreza: 60% renta mediana						
CCAA	Antes de Impuestos	Después IRPF-2013	Estimación INR Lineal		Estimación INR 3 Tramos	
			Después INR	Después INR y Prestaciones	Después INR	Después INR y Prestaciones
	Umbral=8.834	Umbral=8.351	Umbral=8.881	Umbral=8.515	Umbral=9.005	Umbral=8.654
Cast.-La Mancha	0,289	0,259	0,074	0,148	0,074	0,161
Extremadura	0,321	0,282	0,059	0,147	0,059	0,171
Cataluña	0,147	0,132	0,042	0,071	0,043	0,074
C. Valenciana	0,256	0,235	0,047	0,110	0,051	0,113
Illes Balears	0,186	0,182	0,125	0,120	0,131	0,125
Andalucía	0,341	0,303	0,085	0,186	0,092	0,191
Murcia	0,348	0,317	0,070	0,118	0,076	0,129
Ceuta	0,330	0,330	0,030	0,111	0,030	0,113
Melilla	0,186	0,164	0,066	0,105	0,067	0,124
Canarias	0,303	0,281	0,098	0,207	0,111	0,209
TOTAL	0,228	0,204	0,058	0,116	0,062	0,120
Nivel de pobreza: 40% renta mediana						
CCAA	Antes de Impuestos	Después IRPF-2013	Estimación INR Lineal		Estimación INR 3 Tramos	
			Después INR	Después INR y Prestaciones	Después INR	Después INR y Prestaciones
	Umbral=5.889	Umbral=5.567	Umbral=5.921	Umbral=5.677	Umbral=6.004	Umbral=5.769
Galicia	0,066	0,059	0,008	0,016	0,008	0,016
Asturias	0,097	0,089	0,015	0,035	0,016	0,035
Cantabria	0,092	0,065	0,000	0,024	0,003	0,024
La Rioja	0,074	0,070	0,012	0,042	0,012	0,042
Aragón	0,053	0,045	0,012	0,016	0,012	0,016
Madrid	0,076	0,071	0,013	0,023	0,013	0,023
Cast. y León	0,087	0,081	0,007	0,014	0,007	0,014
Cast.-La Mancha	0,126	0,122	0,006	0,028	0,006	0,028
Extremadura	0,151	0,138	0,011	0,018	0,011	0,018
Cataluña	0,075	0,071	0,005	0,016	0,005	0,016
C. Valenciana	0,116	0,108	0,010	0,028	0,012	0,030
Illes Balears	0,154	0,129	0,026	0,035	0,026	0,035
Andalucía	0,161	0,149	0,023	0,038	0,023	0,040
Murcia	0,150	0,129	0,018	0,038	0,018	0,038
Ceuta	0,166	0,146	0,000	0,000	0,000	0,000
Melilla	0,132	0,132	0,000	0,011	0,000	0,011
Canarias	0,170	0,157	0,021	0,049	0,022	0,050
TOTAL	0,109	0,101	0,013	0,027	0,013	0,027

Fuente: elaboración propia.

BIBLIOGRAFÍA

- ADIEGO, M.; BURGOS, M. J.; PANIAGUA, M., y PÉREZ, T. (2016): *EUROMOD Country Report. Spain (ES) 2011-15*.
- ARCARONS, J.; RAVENTÓS, D., y TORRENS, LL. (2013): “Un modelo de financiación de la Renta Básica técnicamente factible y políticamente no inerte”, *Revista Sin Permiso*, 1 de diciembre.
- ARCARONS, J.; DOMÈNECH, A.; RAVENTÓS, D., y TORRENS, LL. (2014): “Un modelo de financiación de la Renta Básica para el conjunto del Reino de España: sí, se puede, y es racional”, *Revista Sin Permiso*, 7 de diciembre.
- ATKINSON, A. B. (1970): “On the Measurement of Inequality”, *Journal of Economic Theory*, 2, pp. 244-263.
- AYALA, L.; JURADO, A., y PÉREZ, J. (2012): “Drawing the poverty line: do regional thresholds make a difference?”, Ponencia presentada en el *XIX Encuentro de Economía Pública*, Santiago de Compostela.
- BOSKIN, M. J. (1967): “The Negative Income Tax and the Supply of Work Effort”, *National Tax Journal*, 20 (4), pp. 353-367.
- CANTÓ, O. (2013): “La capacidad redistributiva del sistema español de prestaciones e impuestos”, *Papeles de Economía Española*, 135, pp. 153-165.
- EUROSTAT (2015): *Taxation trends in the European Union. Data for the EU Member States, Iceland and Norway*, Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- FOSTER, J.; GREER, J., y THORBECKE, E. (1984): “A class of decomposable poverty measures”, *Econometrica*, 52 (3), pp. 761-766.
- FRIEDMAN, M. (1962): *Capitalism and Freedom*, Chicago: The University of Chicago Press.
- FRIEDMAN, M., y FRIEDMAN, R. (1980): *Free to Choose*, New York: Harcourt Brace Jovanovich.
- FUENMAYOR, A. (1997): “La discriminación fiscal de la mujer en la imposición personal: ¿es justo el IRPF?”, *Información Comercial Española*, 760, pp. 77-88.
- FUENMAYOR, A., y GRANELL, R. (2012): “La política de lucha contra la pobreza y la exclusión social. Simulación y evaluación de las políticas estatales y autonómicas”, Ministerio de Empleo y Seguridad Social, <http://www.seg-social.es/prdi00/groups/public/documents/binario/174219.pdf>, último acceso 8 de abril de 2015.
- FUENMAYOR, A.; GRANELL, R., y HIGÓN, F. (2007): “La declaración conjunta en el IRPF, ¿por qué, para quién?”, Ponencia presentada en el *XIV Encuentro de Economía Pública*, Santander.
- FUENMAYOR, A.; GRANELL, R., y MEDIAVILLA, M. (2016): “The effects of separate taxation on labor participation of married couples. An empirical analysis using propensity score”, *Review of Economics of the household*, doi:10.1007/s11150-016-9345-x.
- GINI, C. (1921): “Measurement of Inequality and Incomes”, *The Economic Journal*, 31, pp. 124-126.
- GREEN, C., y LAMPMAN, R. J. (1967): “Schemes for transferring income to the poor”, *Industrial Relations*, 6 (2), pp. 121-137.
- GIMENO, J. A. (2015): “Coste/beneficio de una renta básica”, Ponencia presentada en el *XXII Encuentro de Economía Pública*, Santander.

- GRANELL, R., y FUENMAYOR, A. (2016): "El Impuesto Negativo sobre la Renta: Una propuesta de transición", *Estudios de Economía Aplicada*, 34 (1), pp. 261-288.
- HAMILTON, J. H. (2010): "Optimal Tax Theory: The Journey from the Negative Income Tax to the Earned Income Tax Credit", *Southern Economic Journal*, 76 (4), pp. 861-877.
- HILDEBRAND, G. H. (1967): "Second Thoughts on the Negative Income Tax", *Industrial Relations*, 6 (2), pp. 138-154.
- KAKWANI, N. C. (1986): *Analyzing redistribution policies: A study using Australian data*, New York: Cambridge University Press.
- LAMPMAN, R. J. (1965): "Approaches to the Reduction of Poverty", *American Economic Review*, 55, pp. 521-529.
- MARTÍNEZ ÁLVAREZ, J. A. (2002): "El INR (Impuesto Negativo sobre la Renta): una solución novedosa y eficiente a la pobreza", *Estudios de Economía Aplicada*, 20 (II), pp. 451-470.
- MEYER, B. D. (2010): "The effects of the earned income tax credit and recent reforms", *Tax Policy and the Economy*, 24 (1), pp. 153-180.
- MIRRLEES, J. (2011): "Integrating personal taxes and benefits", en J. MIRRLEES, *et al.* (eds.), *Tax by design*, Oxford: Oxford University Press.
- MOFFITT, R. A. (2003): "The Negative Income Tax and the Evolution of U.S. Welfare Policy", *Journal of Economic Perspectives*, 17 (3), pp. 119-140.
- PINILLA, R. (2002): "La renta básica en el contexto de la reforma fiscal. Principales disyuntivas", Ponencia presentada en el X *Encuentro de Economía Pública*, Santa Cruz de Tenerife.
- ONRUBIA, J., y RODADO, M. C. (2014): "Presión Fiscal en España. Análisis de la presión fiscal por niveles de renta en España, 2009-2011", *Informes de Investigación*, Oxfam-Intermón, mayo 2014.
- RAVENTÓS, D. (coord.) (2001): *La renta básica. Por una ciudadanía más libre, más igualitaria y más fraterna*, Barcelona: Ariel.
- RAWLS, J. (1971): *A Theory of Justice*, Harvard: Harvard University Press.
- RHYS-WILLIAMS, J. E. (1943): *Something to look forward to*, New York: Oxford University Press.
- ROLPH, E. R. (1967): "The Case for a Negative Income Tax Device", *Industrial Relations*, 6 (2), pp. 155-165.
- SALVADOR, C. (2016): *Economía de la Seguridad Social (Parte II)*, Valencia: Tirant Lo Blanch.
- SANZO, L. (2001): "Líneas de actuación para el impulso de una Política de Garantía de Ingresos", Ponencia presentada en el I *Simposio sobre la Renta Básica*.
- SANZO, L., y PINILLA, R. (2004): "La Renta Básica. Para una reforma del sistema fiscal y de protección social", *Documento de trabajo Fundación Alternativas* 42/2004.
- SIIS (2013): *Fiscalidad, Activación y Apoyo a Las Familias: El Papel De Las Deducciones Reembolsables*, Centro de documentación y Estudios SIIS.
- SOMMER, M. (2016): *A Feasible Basic Income Scheme for Germany*, Cham: Springer.
- THEIL, H. (1967): *Economics and Information Theory*, Amsterdam: North-Holland.
- TOBIN, J.; PECHMAN, J. A., y MIEZSKOWSKI, P. M. (1967): "Is a negative income tax practical?", *The Yale Law Journal*, 77 (1), pp. 1-27.
- VAN PARIJS, P. (1995): *Real Freedom for All. What (If Anything) Can Justify Capitalism?*, Oxford: Clarendon Press.
- ZÁRATE, A. (2001): "La relación entre la tributación de diferentes unidades impositivas: una constante en el IRPF (1979-1999)", *ICE Tribuna de Economía*, 791, pp. 153-174.