

El Impuesto Negativo sobre la Renta: una propuesta de transición

RAFAEL GRANELL PÉREZ Y AMADEO FUENMAYOR FERNÁNDEZ
Departamento de Economía Aplicada. Universidad de Valencia
Rafael.Granell@uv.es; Amadeo.Fuenmayor@uv.es

XXII Encuentro de Economía Pública
Santander, 5 y 6 de febrero de 2015

RESUMEN

El sistema de protección social español mantiene a una parte importante de la población por debajo del umbral de pobreza, situándose la pobreza severa por encima del 10%. Una alternativa al sistema actual sería la instauración de una renta básica que sustituyera a muchas de las prestaciones, pudiendo instrumentarse a través de un impuesto negativo sobre la renta (INR). Con un INR se lograría organizar en un único mecanismo tanto el sistema de prestaciones públicas como parte del sistema impositivo. En la primera parte de este trabajo se expone el origen del INR y se estudian sus características básicas. Partiendo de estas características, se analizan cuáles son las alternativas existentes para diseñar un INR, destacando cuáles son más recomendables. Por último, simulamos con la Encuesta de Condiciones de Vida una propuesta de INR para España. Nuestra propuesta puede entenderse como un punto de partida para propuestas más ambiciosas, ya que se basaría en la estructura del IRPF actual. El INR sería similar al IRPF pero contendría una prestación negativa para aquellos situados por debajo del mínimo exento. Los resultados de nuestras simulaciones indican un coste muy elevado para el erario público, pero el INR también tendría resultados espectaculares en la reducción de la desigualdad y de la pobreza, especialmente de la pobreza severa.

PALABRAS CLAVE

Renta Básica, Impuesto Negativo, Pobreza, Desigualdad

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 actual, que ha llevado a países como España a tasas de pobreza relativa que han superado el 22%. Se han mencionado al respecto diversas causas, como los cambios en los patrones de empleo o los factores sociodemográficos, pero también habría que reconocer que las políticas públicas tradicionales han resultado poco efectivas. Según los datos que ofrece EUROSTAT, en 2012 España tenía un gasto social superior al 25% del PIB, pero este volumen de gasto sólo consigue reducir la tasa de pobreza desde el 30%, que se derivaría de las rentas del mercado, hasta el 22,2% después de considerar todas las políticas de gasto social, tanto dinerarias como en especie.

Entre las medidas que se han propuesto para luchar de forma efectiva contra la pobreza, destaca especialmente la creación de una Renta Básica de Ciudadanía (en adelante RBC). Se trataría de un ingreso monetario igual e incondicional, pagado por el Estado y al que cada ciudadano tiene derecho con independencia de sus características (Raventós, 2001). La RBC se presenta como un Derecho ciudadano y tendría las siguientes características, que la diferencian de otro tipo de beneficios sociales (Salvador, 2014):

- 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. Se trataría de un derecho a lo largo de la vida.
- 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 pobreza.
- 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.

Partiendo de estas características básicas, el diseño de una RBC puede instrumentarse desde dos propuestas técnicas diferentes:

1. A través de una transferencia periódica, monetaria y de carácter personal.
2. Utilizando a la Administración Tributaria mediante el llamado Impuesto Negativo sobre la Renta (en adelante INR).

Aunque, como veremos más adelante, cualquiera de estas dos alternativas es equivalente desde el punto de vista teórico, el INR tiene consigo unir en un único mecanismo el sistema fiscal con el sistema de prestaciones públicas.

La administración conjunta del sistema de impuestos y prestaciones tendría 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, mayor incluso que muchas de las prestaciones públicas existentes (Cantó, 2013). Sin embargo, este efecto redistributivo no tiene en cuenta a aquellos que no pagan impuestos porque su renta es muy reducida. El INR incluiría a también a estos ciudadanos, que además de no pagar impuestos recibirían una prestación pública en forma de RBC. Con un INR se podría conseguir un efecto redistributivo muy superior al de un IRPF clásico y además se podría reducir la intensidad y la incidencia de la pobreza.

En el presente trabajo pretendemos, en primer lugar, repasar el origen histórico y las características básicas del INR para estudiar con detalle los elementos básicos a tener en cuenta en su diseño. Como existen diferentes alternativas de diseño, queremos analizar los pros y contras de cada una de ellas y también proponer un proceso de implantación que sea asumible para la sociedad.

Una vez realizado el análisis teórico, realizamos una propuesta de INR para el caso español y analizamos qué efectos tendría sobre la recaudación, la pobreza y la desigualdad. Para ello empleamos los microdatos de la última Encuesta de Condiciones de Vida y realizamos una simulación del INR manteniendo la estructura del IRPF actual y añadiendo una parte negativa a dicho impuesto. Nuestra propuesta puede considerarse como una primera aproximación al INR, que sin duda puede perfeccionarse modificando elementos del impuesto.

2. ORIGEN Y CARACTERÍSTICAS DEL IMPUESTO NEGATIVO SOBRE LA RENTA

El origen del INR suele vincularse con el economista norteamericano Milton Friedman, aunque existen propuestas anteriores que, utilizando otra denominación, plantean un sistema de impuestos-subsidios muy similares. La más relevante es la propuesta de Rhys-Williams (Rhys-Williams, 1943). Según esta política británica, el Estado debería facilitar una renta mínima (denominada 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.¹

Sin embargo, la propuesta más célebre es la de Friedman, que en su libro *Capitalismo y Libertad* propone un INR con un tipo único del 50% (Friedman, 1962). Esta propuesta inicial se detalla posteriormente en su obra *Libertad de Elegir* (Friedman y Friedman, 1980), donde plantea la posibilidad de tener en cuenta a los miembros de la familia.

Según Friedman un INR tenía diversas ventajas frente a los programas de subsidios públicos tradicionales. En primer lugar, se dirigía de forma específica a solucionar el problema de la pobreza, dando una ayuda en metálico. En segundo lugar, el coste de esta medida era explícito para la sociedad. En tercer lugar, aunque el INR puede tener un efecto desincentivo sobre la oferta laboral, según Friedman este efecto es 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.

¹ Un análisis detallado del plan de Rhys –Williams puede consultarse en Martínez Álvarez (2002).

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 siglo². En esta época la propuesta no sólo se planteó desde un punto de vista académico, sino que se llevó a la práctica mediante varios experimentos realizados en Estados Unidos, concretamente en New Jersey, Iowa, North Carolina, Indiana, Seattle y Denver. 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 vuelve a estar presente debido fundamentalmente a utilizarlo como mecanismo de una RBC. En Estados Unidos hay numerosos artículos sobre el INR (Moffitt, 2003) (Hamilton, 2009), mientras que en nuestro país también podemos encontrar trabajos recientes sobre esta materia (Martínez Álvarez, 2002) (Pinilla, 2002) (Sanzo y Pinilla, 2004).

Desde la perspectiva de la RBC se han esgrimido otros 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 de estos dos argumentos generales, también pueden destacarse importantes ventajas técnicas frente a otros programas de ayuda (Salvador, 2014):

- Reduciría la complejidad normativa y de gestión de los actuales programas
- Eliminaría la trampa de la pobreza, uno de los grandes problemas de los programas de mantenimiento de rentas, en los que la obtención de nuevos ingresos por parte del individuo va acompañada de una reducción de la ayuda de la misma cuantía. Con un INR la ayuda no se reduciría en absoluto, aunque es cierto que la nueva renta sí que tributaría.
- Eliminaría las diferencias de cobertura y de trato de los actuales programas.
- Reduciría el gasto fiscal. El nuevo INR debería de ir acompañado de una eliminación de todas las reducciones, deducciones y bonificaciones fiscales existentes en la actualidad, 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.

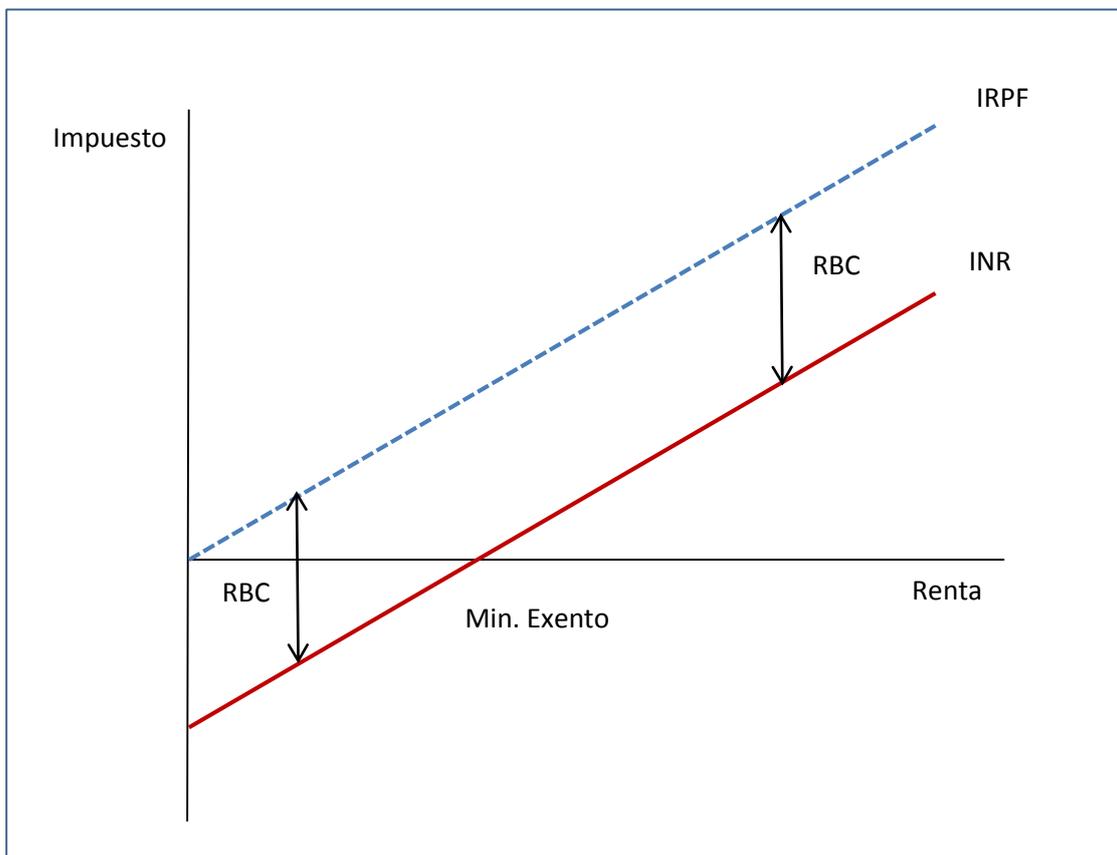
Por supuesto, el INR también ha sufrido importantes críticas, que se han centrado en cuatro aspectos. La primera crítica sería el elevado coste de una medida de este tipo. Si bien es cierto que las primeras propuestas de INR tenían unos costes difíciles de asumir, existen diferentes alternativas para diseñar un impuesto de este tipo, con costes radicalmente distintos. La segunda crítica se basa en que discrimina negativamente a quienes trabajan. Esta crítica es difícilmente defendible desde la perspectiva de la RBC, 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, como se puso de manifiesto en los experimentos que se realizaron en Estados Unidos en los años 70. Sin poner en duda

² Destacan en esta época los trabajos de Lampman (1965), Boskin (1967), Green y Lampman (1967), Hildebrand (1967), Rolph (1967) o Tobin *et al* (1967).

la relevancia de esta crítica, conviene aclarar que este problema es común en todos los programas de mantenimiento de rentas. Además, al aplicar tipos impositivos menores del 100%, el INR corrige el error de salto que se produce en otros programas de ayuda. La última crítica hace referencia al efecto llamada que tendría una medida de este calibre. Este problema puede solucionarse con la regulación de la medida, estableciendo determinados requisitos de residencia.

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 (IRPF) clásico y con la RBC. En realidad un INR estaría formado por la conjunción de un impuesto con una subvención para todos los ciudadanos. El impuesto sería un IRPF que gravaría a todos los contribuyentes a un tipo único desde su primer euro de renta, tal y como aparece en la línea discontinua. Dentro de la renta gravada no se incluiría la subvención siguiente. La subvención universal, en realidad una RBC, sería de la misma cuantía para todos los ciudadanos independientemente de su renta. Como ya expusimos en el apartado anterior, estas dos medidas (IRPF y RBC) pueden funcionar independientemente, pero también se pueden instrumentar conjuntamente a través de un INR. Para construir este impuesto negativo, simplemente debemos obtener el saldo resultante para cada ciudadano del IRPF 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 1. Relación entre el INR, la RBC y el IRPF



Fuente: elaboración propia

En realidad la RBC se configuraría como una deducción universal reembolsable en la cuota del nuevo INR. Todo ciudadano estaría obligado a realizar su declaración del INR y declarar toda su renta a un tipo único. De esta cuota podría deducirse la RBC. Si la cuota resultante fuese positiva, debería ingresar esa cantidad en la Administración Tributaria, mientras que si fuese negativa tendría derecho a percibir dicho importe. Es importante señalar, que la deducción debe instrumentarse en la cuota del impuesto y no en la base del mismo, porque en este último caso beneficiaría más a las personas con rentas elevadas (Sanzo y Pinilla, 2004).

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

- El Tipo de Gravamen (TG): un tipo de gravamen 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): sería el nivel de renta a partir del cual un individuo pagaría más IRPF 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 con 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: $RBC = ME \times TG$.

En el Cuadro 1 se muestra cómo funcionaría un INR con un ME de 8.000€ y un TG del 50%. Como puede apreciarse, un individuo que no obtenga rentas en el mercado, podría recibir una RBC de 4.000€ y no pagaría impuestos, con lo que su renta final disponible sería de 4.000€. Si este mismo individuo consiguiera un empleo y pasara a ganar 6.000€ 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 IRPF y RBC seguiría siendo negativo, percibiendo una subvención neta de 1.000€. 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 (7.000€ frente a 4.000€). Cómo se ha expuesto anteriormente, el efecto desincentivo aumenta cuanto mayor sea el TG.

Cuadro 1. Resultados de un INR del 50% con un ME de 8.000€

Renta Inicial	RBC	IRPF	INR= IRPF - RBC	Tme = INR/Rta. Inicial	Renta Final
0	4.000	0	- 4.000	- ∞	4.000
2.000	4.000	1.000	- 3.000	-150%	5.000
4.000	4.000	2.000	- 2.000	-50%	6.000
6.000	4.000	3.000	- 1.000	-17%	7.000
8.000	4.000	4.000	0	0%	8.000
10.000	4.000	5.000	1.000	10%	9.000
12.000	4.000	6.000	2.000	17%	10.000
14.000	4.000	7.000	3.000	21%	11.000
16.000	4.000	8.000	4.000	25%	12.000
20.000	4.000	10.000	6.000	30%	14.000

Fuente: elaboración propia

En este cuadro 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.

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 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.
- Sin embargo, sería más objetivo utilizar un umbral de pobreza aceptado internacionalmente, que sería independiente del gobierno existente en cada momento. Aquí cabrían diversas opciones como un umbral de pobreza absoluta o uno que tenga en cuenta la pobreza relativa, aunque en la actualidad los segundos son mucho más aceptados para medir la pobreza en países desarrollados. El umbral relativo de pobreza más empleado es el 60% de la renta mediana de ese 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 más fácil de asumir por el conjunto de la sociedad.

También se ha planteado la posibilidad de una RBC parcial, fundamentalmente como un paso previo para implantar más adelante una RBC en sentido estricto. La RBC parcial se caracteriza porque su cuantía no es suficiente para asegurar un determinado nivel de vida a todos los ciudadanos, pero puede ser de mucha ayuda en los casos de pobreza extrema. En estos casos la RBC no debería sustituir al resto de prestaciones sociales existentes, sino que se configuraría como un mecanismo de cierre, complementando a las otras prestaciones.

3.2. Tipos de gravamen

La propuesta de INR de Friedman incluía un tipo único de gravamen del 50% para todas las rentas de mercado. Tomando esta propuesta como referencia, puede modificarse el tipo de gravamen aplicado y también plantear diferentes tipos de gravamen en función de la renta, con el objetivo de dotar de mayor progresividad al sistema.

a) 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. Como ya se ha comentado anteriormente, un TG muy elevado podría tener importantes desincentivos para el trabajo, mientras que un TG reducido supondría un coste muy elevado.

En el Cuadro 2 se simulan los resultados de dos TG extremos, situados en el 90% y en el 10%, suponiendo una RBC de 4.000€ 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 4.000€ (0-4.000), mientras que si encuentra un trabajo remunerado de 8.000€ su renta final disponible va a quedar reducida apenas a 4.800€ (8.000 - 90% • 4.000 + 4.000). En el otro caso extremo, con un TG del 10%, todos los ciudadanos con una renta inferior a 40.000€ no sólo no pagarían impuestos, sino que se estarían beneficiando del sistema de prestaciones, lo cual hace que el INR fuese inviable financieramente. En la última fila se observa como en este caso la recaudación sería negativa.

Cuadro 2. Resultados de un INR del 90% y del 10% con una RBC de 4.000€

Rta. Inicial	TG = 90%			TG = 10%		
	INR	Tme	Rta. Final	INR	Tme	Rta. Final
0	-4.000	- ∞	4.000	-4.000	- ∞	4.000
4.000	-400	-10%	4.400	-3.600	-90%	7.600
8.000	3.200	40%	4.800	-3.200	-40%	11.200
12.000	6.800	57%	5.200	-2.800	-23%	14.800
16.000	10.400	65%	5.600	-2.400	-15%	18.400
20.000	14.000	70%	6.000	-2.000	-10%	22.000
24.000	17.600	73%	6.400	-1.600	-7%	25.600
28.000	21.200	76%	6.800	-1.200	-4%	29.200
32.000	24.800	78%	7.200	-800	-3%	32.800
40.000	32.000	80%	8.000	0	0%	40.000
44.000	35.600	81%	8.400	400	1%	43.600
Recaudación	161.200			-21.200		

Fuente: elaboración propia

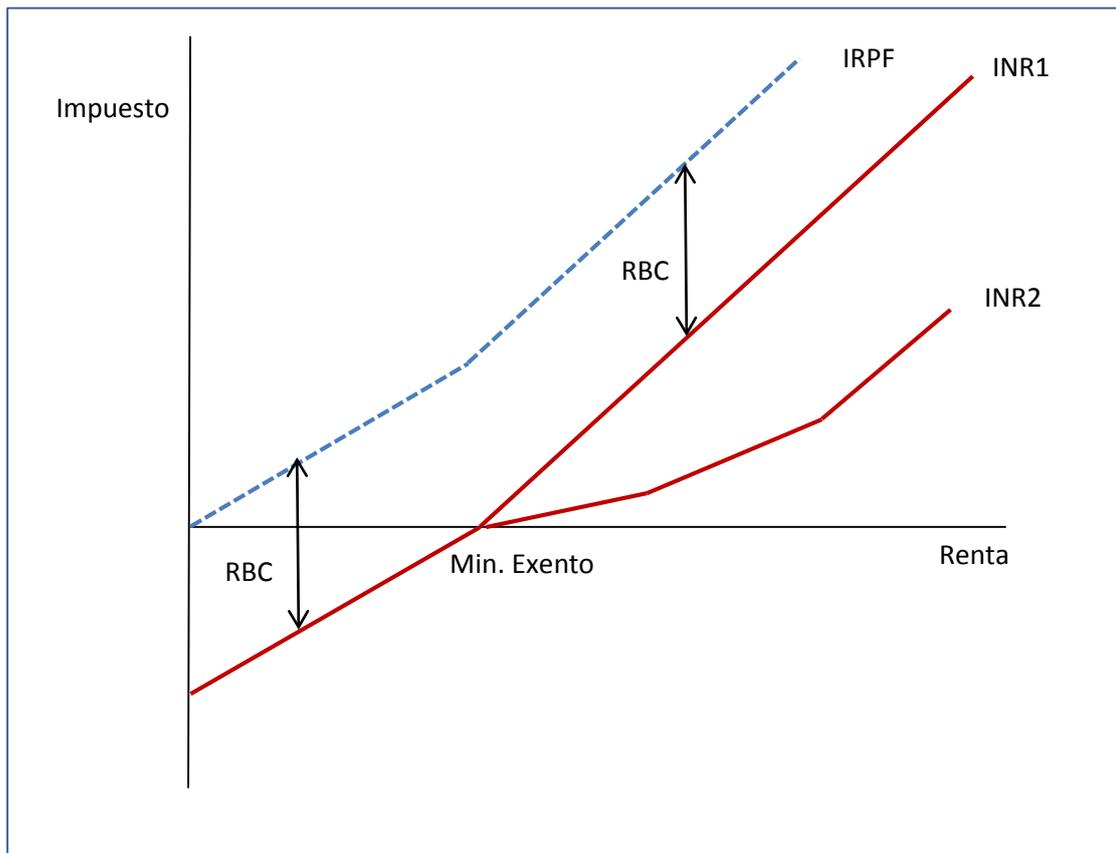
Según estos resultados, parece que la propuesta de Friedman, con un tipo del 50%, no va del todo desencaminada. Sin embargo, pensamos que en función de las características socioeconómicas de cada país, este TG podría incrementarse o bien reducirse.

b) Tipo único versus tipos diferenciados

Si bien la propuesta de un TG único dota de progresividad al INR, como se puede apreciar en las columnas de Tme de gravamen de los Cuadros 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 2 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. También sería técnicamente posible que el TG disminuyera a partir del ME y luego aumentara con la renta (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.

Gráfico 2. Tipos de gravamen diferenciados en un INR



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 sexo o el grado de discapacidad. Además, al tratarse de derechos individuales no consideran la situación familiar de cada persona, que es libre tomar decisiones respecto a la convivencia. Los argumentos a favor de este diseño individual y universal son muy poderosos, pero también ha recibido importantes 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 relativamente sencilla a este problema sería dotar de una RBC más elevada a este colectivo (vía deducción en el INR). También puede plantearse una prestación más elevada para los ancianos a partir de determinada edad, pero esta opción no parece tan evidente, al no estar demostrado que a partir de determinada edad se necesite un mayor nivel de renta para poder vivir dignamente.

En segundo lugar, al tratarse de un derecho individual, no 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). Para ello se podrían establecer escalas de equivalencia en función del número de miembros del hogar. 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 el Cuadro 3, suponiendo un INR con un TG del 50% y una RBC individual de 4.000€

Si se comparan estos resultados con los del Cuadro 1 anterior, puede comprobarse cómo lo que cambia es el importe de la RBC que en lugar de 4.000€ ahora pasaría a ser de 8.400. Sin embargo el cálculo del IRPF sería idéntico, sin tener en consideración la escala de equivalencia aplicada.

Cuadro 3. INR del 50% para familia con dos adultos y dos niños. RBC Ind= 4.000€

Renta Inicial	Renta Equivalente	RBC	IRPF	INR= IRPF - RBC	Tme = INR/Rta. Inicial	Renta Final
0	0	8.400	0	-8.400	- ∞	8.400
2.000	952	8.400	1.000	-7.400	-370%	9.400
4.000	1.905	8.400	2.000	-6.400	-160%	10.400
6.000	2.857	8.400	3.000	-5.400	-90%	11.400
8.000	3.810	8.400	4.000	-4.400	-55%	12.400
10.000	4.762	8.400	5.000	-3.400	-34%	13.400
12.000	5.714	8.400	6.000	-2.400	-20%	14.400
14.000	6.667	8.400	7.000	-1.400	-10%	15.400
16.000	7.619	8.400	8.000	-400	-3%	16.400
18.000	8.571	8.400	9.000	600	3%	17.400

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. En primer lugar, 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 IRPF³. 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. No obstante, en nuestra opinión, 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 (para aquellos que pagan un impuesto neto).

En resumen, la opción entre un diseño individual o familiar de la RBC es una decisión clave a la hora de instrumentar un INR. Técnicamente, nos parece más correcta la configuración familiar, pero el diseño será sin duda mucho más complejo.

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 diferenciados⁴ para calcular la RBC en función de las características de cada región⁵. 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, en nuestra opinión menos recomendable, sería aprovechar la autonomía financiera que tienen las regiones en un país como España para adaptar el INR 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

³ Este problema se trata ampliamente en Zárte (2001) y en Fuenmayor *et al.* (2007).

⁴ 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€

⁵ En Ayala *et al.* (2012), se discuten las ventajas e inconvenientes de utilizar umbrales nacionales frente a umbrales regionales.

La primera decisión a la hora de instrumentar un INR es si este debe o no autofinanciarse. Es decir, si la parte positiva del impuesto es suficiente para financiar las prestaciones asociadas al mismo. Si se tomase esta decisión, el INR se configuraría como un sistema global de redistribución de la renta, en el que las personas situadas por encima del Mínimo Exento contribuirían a mejorar el nivel de vida de aquellos situados por debajo de este nivel. Un impuesto de este tipo sólo debería tener esta función redistributiva, mientras que los otros impuestos del sistema (impuestos indirectos, cotizaciones sociales y otros impuestos directos) se destinarían a financiar otros bienes y servicios públicos.

Si se decide que el INR no debe autofinanciarse, las prestaciones e impuestos pueden seguir siendo independientes como ocurre en la actualidad. El problema surge porque con un INR hay que financiar la RBC asociada al mismo y por lo tanto resulta necesario obtener fondos. La financiación puede provenir de diferentes vías:

1. Prestaciones suprimidas.

La RBC debería sustituir todas aquellas prestaciones monetarias que tengan como objetivo el mantenimiento de rentas de los ciudadanos. En el caso español, incluiría las rentas mínimas garantizadas, los salarios de inserción, las pensiones no contributivas, los subsidios por desempleo (distintos de la prestación contributiva), las prestaciones de ayuda familiar por hijo a cargo, las ayudas a la vivienda y al suministro eléctrico (Salvador, 2014).

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 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”.

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, lo que dotaría al sistema de muchos más recursos.

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.

4. MICROSIMULACIÓN DE UN IMPUESTO NEGATIVO SOBRE LA RENTA

4.1. Metodología general de la microsimulación

La idea de aplicar técnicas de microsimulación a la modelización socioeconómica se remonta a finales de los años 50 del pasado siglo, con los trabajos seminales de Guy Orcutt en los EE.UU. No obstante, a causa del elevado coste de los equipos informáticos con alta capacidad de cálculo que requerían dichos modelos y también de la falta de microdatos adecuados, estos modelos apenas tuvieron un desarrollo práctico durante muchos años.

La aplicación práctica de las técnicas de microsimulación comenzó al principio de la década de los 80, y desde entonces ha experimentado un desarrollo incesante en todo el mundo. Y una de las aplicaciones más fructíferas ha sido la de las políticas fiscales, especialmente a través del IRPF.

Este análisis resulta relevante ya que aporta información que no puede ser obtenida por otros métodos. Para evaluar los efectos de las reformas fiscales, tradicionalmente se han utilizado hipótesis o se han empleado “casos-tipo” cuya significación es muy limitada. Por el contrario, las técnicas de microsimulación constituyen un instrumento fundamental de política fiscal, ya que permiten calcular el impacto de la reforma fiscal no sólo en relación a una serie de familias-tipo sino 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 España esta técnica ha arraigado con fuerza desde finales de la década de los 90. Desde entonces se han realizado al menos tres reuniones científicas que han tratado exclusivamente esta técnica, se han desarrollado varios modelos de microsimulación susceptibles de ser utilizados por el público, y se han publicado dos monografías sobre el tema⁶. Las últimas reformas del IRPF han recibido especial atención, debido a la capacidad de predicción de esta herramienta. Por último, querríamos destacar la variedad de bases de datos utilizadas. Si los primeros trabajos se basaron en el (antiguo) Panel del IRPF del IEF o en la Encuesta de Presupuestos Familiares, conforme aparecieron nuevas bases se realizó un uso creciente de las mismas, primero del Panel de Hogares de la Unión Europea (PHOGUE) y luego de la Muestra IRPF IEF-AEAT. En la actualidad, se suele emplear la Encuesta de Condiciones de Vida (ECV) y también el nuevo Panel IRPF IEF-AEAT.

4.2. Microsimulación del IRPF 2011

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. Por ello, nuestra primera tarea consiste en simular el IRPF vigente.

⁶ En Fuenmayor *et al.* (2009) se detallan estas reuniones, modelos y monográficos.

En nuestro caso hemos utilizado la última oleada de la Encuesta de Condiciones de Vida correspondiente a 2012 (ECV 2012). Hay que destacar, sin embargo, que aunque los datos socioeconómicos y demográficos corresponden al año 2012, los datos anuales relativos a ingresos del hogar corresponden al año 2011. Por este motivo nos ha parecido más ajustado realizar la simulación del IRPF vigente en dicho año 2011. Se trata de datos suficientemente recientes, y los resultados serán más precisos que si tratamos de actualizar los datos monetarios.

El primer problema que plantea la utilización de la ECV para simular el IRPF consiste en determinar las unidades familiares fiscales⁷, 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. Este proceso implica también una depuración de la base de datos, ya que se ponen de manifiesto algunas incoherencias que es necesario resolver, así como algunas respuestas incompletas. También eliminamos las observaciones correspondientes al País Vasco y la Comunidad Autónoma de Navarra, ya que tienen sistemas fiscales propios. En otras palabras, nuestra simulación incluye únicamente el IRPF de las CCAA de Régimen Común.

Por último, existe un problema inherente a la toma de datos de la ECV: como hemos comentado, los datos de renta hacen referencia a 2011, pero los datos demográficos corresponden a mediados del año 2012 (la muestra se toma entre abril y junio). Para tratar de acercarnos a la situación existente en 2011, eliminamos de la muestra a los niños nacidos en 2012 (72) y tenemos en cuenta las edades que tenían los individuos a 31/12/2011. Como resultado de toda esta tarea, la muestra finalmente recoge 30.787 individuos (25.576 adultos y 5.211 niños). Todas estas modificaciones serán tenidas en cuenta cuando calculemos los datos poblacionales.

La simulación del IRPF a partir de datos de la ECV tiene algunas limitaciones. Los rendimientos del trabajo personal (la principal fuente de renta: un 82,3% de las rentas declaradas) pueden ser estimados razonablemente bien (nuestros resultados detectan un 97,9% de las rentas recogidas en las estadísticas del IRPF). Pero no ocurre lo mismo con el resto de los rendimientos: los rendimientos del capital mobiliario y del capital inmobiliario están claramente infravalorados (18,4% y 50,0% de los datos reales respectivamente), mientras que las rentas derivadas de los rendimientos de actividades económicas resultan sobrevaloradas con los datos de la ECV (un 140,2% de los datos declarados a la Administración Tributaria). Por último, con los datos proporcionados con la ECV no es posible estimar las ganancias y pérdidas patrimoniales, aunque apenas suponen un 2,1% de las bases imponibles totales. Todos estos datos aparecen reflejados en el Cuadro 4.

Respecto a las reducciones de la base, hemos estimado la correspondiente a aportaciones a planes de pensiones, así como la reducción por declaración conjunta, caso de que esta modalidad sea más ventajosa para la unidad familiar que la declaración individual. La estimación de los mínimos personales y familiares ofrece datos bastante próximos a los declarados: la media estimada correspondiente a las declaraciones

⁷ La definición de unidad familiar a efectos del IRPF está recogida en el art. 82 de la Ley 35/2006, de 28 de noviembre, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y de modificación parcial de las leyes de los Impuestos sobre Sociedades, sobre la Renta de no Residentes y sobre el Patrimonio (BOE de 29 de noviembre). Básicamente forman una unidad familiar los miembros del matrimonio (solos o con hijos menores), o bien un progenitor solo con sus hijos menores.

individuales asciende a 5.298€ y en el caso de declaraciones conjuntas, a 7.146€⁸. El dato que ofrece la Agencia Tributaria es de 6.844€ y corresponde a todas las declaraciones, tanto individuales como conjuntas.

Todas estas divergencias dan lugar a desviaciones en la estimación de las cuotas íntegras. Hay que destacar que no hemos aplicado los tipos de gravamen específicos de las Comunidades Autónomas para no complicar excesivamente el proceso. Respecto a las deducciones en la cuota, hemos podido estimar las dos más importantes: la deducción por inversión en vivienda y la deducción por alquiler en vivienda, con desiguales resultados. Sin embargo, no ha sido posible estimar las deducciones autonómicas.

Cuadro 4. Principales resultados de la microsimulación IRPF 2011 (Euros)

Partida	Importes totales		ECV/ AEAT
	Estadística AEAT	Estimación IRPF 2011	
Rendimientos del trabajo	322.957.868.139	316.056.218.644	97,9%
Rendimientos del capital mobiliario	22.420.610.807	4.120.228.914	18,4%
Rendimientos del capital inmobiliario	10.411.418.137	5.205.241.147	50,0%
Rendimientos de actividades económicas	23.104.133.909	32.381.982.126	140,2%
Regímenes especiales	4.327.686.144	-	-
Base imponible general y del ahorro	392.430.750.058	360.072.697.366	91,8%
Base imponible general	361.944.711.779	355.952.468.337	98,3%
Base imponible del ahorro	30.486.038.279	4.120.228.914	-
Rendimientos del capital mobiliario	22.110.881.197	4.120.228.914	18,6%
Ganancias y pérdidas patrimoniales	8.375.157.082	-	-
Reducciones de la base imponible	19.549.049.601	23.003.529.344	117,7%
Aportaciones a planes de pensiones	5.459.358.263	2.891.872.187	53,0%
Base liquidable general y del ahorro	373.524.976.186	337.069.168.045	90,2%
Cuotas íntegras	72.403.903.831	52.950.616.572	73,1%
Deducciones generales	5.030.414.913	2.137.043.484	42,5%
Por inversión en vivienda habitual	4.244.555.913	1.653.310.183	39,0%
Por alquiler de vivienda habitual	353.075.253	483.733.301	137,0%
Deducciones autonómicas	418.774.813	-	-
Cuotas líquidas	67.214.036.604	50.813.573.088	75,6%
Deducción por maternidad	1.449.439.393	870.904.924	60,1%
Cuota resultante de la autoliquidación	65.764.597.211	49.942.668.164	76,2%

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

⁸ Hay que señalar que el grado de discapacidad no está directamente recogido en la ECV. Por ello, la estimación de los mínimos personales y familiares es aproximada. En concreto para determinar los dos niveles que contempla el impuesto (grado de minusvalía superior al 33%, superior al 65%) hemos combinado las preguntas ph020 (¿Tiene alguna enfermedad o problema de salud crónicos?, que toma valores 0 y 1) y ph030 (Durante al menos los últimos 6 meses, ¿en qué medida se ha visto limitado debido a un problema de salud para realizar las actividades que la gente habitualmente hace?, toma valor 1 en el caso de ‘Gravemente limitado’, 2 ‘Limitado, pero no gravemente’, y 3 ‘Nada limitado’).

En la microsimulación del IRPF 2011 hemos realizado, para cada unidad familiar, los cálculos correspondientes a la declaración conjunta y a las declaraciones individuales, decantándonos siempre por la que resultase más ventajosa. En cualquier caso hay que relativizar la importancia de las divergencias entre los datos oficiales y los derivados de la simulación. Lo que interesa en último término es poder hacer una comparativa detallada entre el impuesto vigente en 2011 y el resultado que se derivaría de una reforma en el mismo. Por ello lo que nos interesa no es tanto los importes globales como los cambios entre la simulación del IRPF 2011 y la reforma que plantearemos a continuación.

4.3. Una propuesta de Impuesto Negativo sobre la Renta para España

Partiendo de los datos del IRPF 2011, el principal propósito de este trabajo es simular una modificación impositiva tendente a la introducción de un Impuesto Negativo sobre la Renta. No es el primer ejercicio de este tipo que se realiza en España, destacando la estimación del coste monetario de las exenciones y deducciones no utilizadas en el IRPF español (Martínez Álvarez, 2002) y las simulaciones realizadas con el programa EspaSim (Sanzo y Pinilla, 2004). En este trabajo los autores estimaron los efectos de la introducción de una RBC como deducción en el INR con un tipo único del 50%, que variaron al 45%.

En nuestro caso se trata de un primer ejercicio de simulación del INR, que pretendemos ir adaptando y mejorando en futuros trabajos. Nuestra intención es introducir el menor número de cambios posibles respecto al IRPF actual. Esto nos permitirá calcular aisladamente el coste que tendría la introducción de un INR y poder obtener conclusiones cuando comparemos esta primera propuesta con ulteriores modificaciones. Queremos huir de simulaciones radicalmente distintas al impuesto vigente (véase, por ejemplo, la propuesta del Friedman en el apartado 2) porque resultaría tan diferente que nos impediría detectar que parte de la reforma es la responsable de los cambios. La idea que motiva esta propuesta es mantener el IRPF 2011 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).

Para explicar las decisiones que hemos ido adoptando, seguiremos el mismo esquema que hemos utilizado en el apartado 3. En cualquier caso son decisiones que pueden ser alteradas fácilmente. Nos interesa más realizar una primera aproximación que ofrecer una propuesta cerrada.

4.3.1 Nivel de renta garantizado

El punto de partida respecto al nivel de renta está constituido por el Mínimo personal estándar del impuesto actual (5.151€). De alguna manera este importe está reflejando los juicios de valor del legislador sobre el nivel mínimo de renta que debería quedar exento de gravamen⁹. Una base liquidable inferior a este importe implica en el IRPF 2011 que no se paga impuesto alguno, así que tomaremos esta referencia como nivel de Mínimo Exento para el INR. Esto supondría una referencia próxima el 44% de la renta mediana.

⁹ Esto habría que matizarlo para tomar en consideración la reducción por rendimientos del trabajo. Sin embargo en este trabajo no la hemos tenido en cuenta.

Ahora bien, a partir de este dato hay que hacer una puntualización. Se trata de integrar en la propuesta la posibilidad de tributar conjuntamente. El IRPF actual en un sistema de tributación individual que permite la opción por la tributación conjunta de los miembros de la unidad familiar (ver nota 7 anterior). Las diferencias entre la tributación conjunta e individual son abundantes (límites en la reducción por rendimientos del trabajo, en la integración y compensación de rentas, en la deducción por inversión en vivienda habitual, etc.), pero la más evidente es la introducción de una reducción en la base imponible de 3.400€ Dado que pretendemos modificar el impuesto lo mínimo posible, en la simulación del INR introduciremos este importe como un aumento en el mínimo exento. De esta manera realizaremos los cálculos considerando que, en caso de tributación conjunta, la parte negativa del impuesto tendrá en consideración un mínimo exento de 8.551€

4.3.2 Tipos de gravamen

En nuestra simulación, los tipos de gravamen para bases superiores al mínimo exento siguen siendo iguales a los existentes en el IRPF 2011, con una tarifa progresiva. Sin embargo para bases liquidables inferiores al mínimo exento aplicaremos un tipo de gravamen del 66%. De esta manera, un individuo cuya base liquidable sea cero recibirá una prestación equivalente a 3.399,66€ ($66\% * 5.151$). El tipo ha sido elegido de manera que la prestación máxima esté próxima a un nivel de pobreza severa (aproximadamente coincide con el 30% de la renta mediana en España: 3.520€). Por lo tanto, como puede observarse se trata de un INR no excesivamente ambicioso. Gráficamente sería una propuesta similar al INR2 del Gráfico 2.

Para bases liquidables superiores a este importe, la prestación consistirá en el 66% de la diferencia entre la base liquidable y el mínimo personal. Cuando se realice la declaración conjunta, el nivel de referencia pasa a ser de 8.551€ (5.151€ del mínimo personal más un incremento de 3.400€ que correspondería a la reducción por declaración conjunta).

4.3.3. Situación familiar en el INR

Nuestra propuesta de INR contemplará una ampliación del mínimo exento para tomar en consideración otras circunstancias personales y familiares. El IRPF 2011 tiene en cuenta para la configuración del mínimo personal y familiar la presencia de descendientes, de ascendientes y la edad y minusvalía de los anteriores y del propio contribuyente. Nuestro INR también tomará en cuenta todas estas circunstancias en la parte negativa del impuesto, tal y como aparecen resumidas en el Cuadro 5. Conviene señalar que a partir de las cuantías definidas en el Cuadro 5 se puede calcular la escala de equivalencia implícita que ha establecido el legislador español (Ayala et al, 2003) y que nosotros vamos a utilizar también para simular el INR.

Cuadro 5. Mínimo Personal y Familiar INR

LIR	CONCEPTO	CUANTÍA	LÍMITES/CONDICIONES
57	Mínimo del contribuyente		
	Carácter general	5.151	
	Declaración conjunta	8.151	
	Mayor de 65 años	+918	
	Mayor de 75 años	+1.122	
58	Mínimo por descendientes^a		
	Primero	1.836	Edad < 25 años (devengo; cualquiera si discapacidad). Convivencia (o centros especializados) Ingresos ≤ 8.000€ (incl. rtas. exentas) No declaración con rentas > 1.800€
	Segundo	2.040	
	Tercero	3.672	
	Cuarto y siguientes	4.182	
	<3 años	+2.244	
59	Mínimo por ascendientes^a		
	En general	918	Edad > 65 años (devengo; cualquiera si discapacidad). Convivencia >½ año (o centros especializados). Ingresos ≤ 8.000€ (incl. rtas. exentas) No declaración con rentas > 1.800€
	>75 años	+1.122	
60	Mínimo por discapacidad		
	En general (>33%)	2.316	
	GM ≥ 65%	7.038	
	Gastos de asistencia ^b	+2.316	
	De ascendientes o descendientes ^a	2.316	Que generen derecho a la aplicación de mínimos anteriores. No declaración con rentas > 1.800€
		7.038	
		+2.316	
Nota:			
^a Grado de parentesco distinto (61 LIR): 1º el más próximo; Mismo parentesco: prorrateo			
^b Ayuda de terceras personas, movilidad reducida, o GM ≥ 65%			

Fuente: elaboración propia

De esta manera, al cambiar las circunstancias personales o familiares, el nivel de referencia cambiará en cada caso para ampliar el mínimo exento. Y siempre que la base liquidable sea inferior a este nivel de referencia se aplicará un tipo del 66% sobre la diferencia. Se trata de mantener una simetría entre la parte positiva del impuesto (IRPF 2011) y la parte negativa (INR). Este hecho nos ayudará a poner de manifiesto el coste de cada una de estas circunstancias.

A partir de estos datos podemos calcular las cuotas íntegras del INR. Pero ahora debemos adoptar más supuestos sobre el resto de las partidas en la liquidación del impuesto. Básicamente debemos plantearnos qué hacemos con las deducciones que hemos simulado: deducción por inversión en vivienda habitual, deducción por alquiler de vivienda y deducción por maternidad. Para respetar al máximo la simetría del impuesto, mantendremos todas las deducciones, pero permitiendo que todas ellas sean

reembolsables en la parte negativa del impuesto. Esto evidentemente supondrá un coste de recaudación, pero es útil para poner de manifiesto el coste que existe cuando se aplica a la parte positiva del impuesto.

4.3.4. Diferencias territoriales

Al utilizar un mínimo exento común igual al mínimo personal del IRPF 2011 no tomamos en consideración diferencias de poder adquisitivo entre Comunidades Autónomas. Aunque más compleja, la situación más equitativa sería adaptar estos umbrales de pobreza a la situación territorial. Merece la pena recordar que el IRPF 2011 sólo se simuló para las CCAA de Régimen Común. Por coherencia, tampoco hemos simulado el INR para las Comunidades Forales, al gozar de autonomía tributaria sobre la imposición personal sobre la renta. Los datos que presentamos en este trabajo sólo tienen en consideración a las CCAA de Régimen Común.

4.3.5. Financiación del sistema

Dadas las restricciones introducidas anteriormente, especialmente modificar lo mínimo el IRPF 2011 y mantener en la medida de lo posible la simetría entre la parte positiva y negativa del impuesto, no es posible introducir restricciones nuevas sobre si el sistema debe autofinanciarse. Más bien esperamos que los datos nos proporcionen información: con los cambios señalados en el IRPF 2011, ¿el sistema es capaz de autofinanciarse o no? La respuesta a esta pregunta nos podrá indicar cambios (en la configuración del mínimo exento, en la fijación de tipos en las partes positiva y negativa) para alcanzar esta autofinanciación.

Tampoco hemos contemplado la posibilidad de eliminar otras prestaciones. Dejamos para un análisis ulterior esta tarea. La misma reflexión debe hacerse sobre la posibilidad de eliminar determinados beneficios fiscales.

4.4. Principales resultados del Impuesto Negativo sobre la Renta

En el siguiente cuadro presentamos los resultados de la simulación del INR bajo los supuestos descritos en el apartado anterior. Las diferencias entre ambos modelos comienzan a ser apreciables a partir de la base liquidable ya que, como hemos comentado, nos interesa introducir el menor número de cambios para detectar los efectos de la reforma.

En primer lugar, resultan muy llamativos los cambios en los mínimos personales y familiares (MPF). Con el INR estos mínimos aumentan en más de un 40%, siendo especialmente destacables los aumentos del Mínimo Personal y del Mínimo por discapacidad. La razón fundamental de estos cambios es que en el IRPF 2011 hay grandes cantidades de mínimo personal y familiar que no puede ser aplicado por insuficiencia de base, ya que ésta no puede ser negativa por efecto del MPF. Sin embargo, si permitimos que este MPF genere una cuota negativa los resultados aparecen inmediatamente: las cuotas íntegras del INR caen un 77% respecto a la situación original del IRPF 2011. Esto sin duda debería llamarnos la atención respecto a la situación actual. El impuesto sobre la renta actual permite reducciones impositivas muy importantes por efecto del MPF, siempre que exista suficiente base para compensarlos. Ahora bien, cuando la base no alcanza, el efecto de los mínimos se pierde. Esta falta de simetría resulta injustificada y claramente inequitativa, en tanto estas circunstancias familiares benefician sólo a los contribuyentes con elevados niveles de renta.

Cuadro 6. Simulación Impuesto Negativo sobre la Renta

	ESTIMACIÓN IRPF 2011	ESTIMACIÓN INR	INR/IRPF
Base liquidable general y del ahorro	337.069.168.045	333.555.907.703	-1,0%
Mínimo Personal y Familiar	137.163.732.117	194.351.028.455	41,7%
Mínimo Personal	113.765.032.577	155.782.684.442	36,9%
Mínimo por descendientes	16.316.636.098	18.681.559.008	14,5%
Mínimo por ascendientes	294.144.984	368.908.802	25,4%
Mínimo por discapacidad	6.787.918.429	19.517.876.203	187,5%
Cuotas íntegras	52.950.616.572	12.152.014.860	-77,1%
Deducciones generales	2.137.043.484	3.742.106.442	75,1%
Por inversión en vivienda habitual	1.653.310.183	2.591.069.641	56,7%
Por alquiler de vivienda habitual	483.733.301	1.151.036.801	137,9%
Cuotas líquidas	50.813.573.088	8.409.908.418	-83,4%
Deducción por maternidad	870.904.924	870.904.924	0,0%
Cuota resultante de la autoliquidación	49.942.668.164	7.539.003.494	-84,9%

Fuente: elaboración propia

Algo muy similar ocurre con las deducciones que hemos simulado. En el IRPF 2011 son muy inferiores a las que resultarían del INR, donde hemos permitido que sean reembolsables. El caso de la deducción por inversión en vivienda podría ser más discutible, ya que esta inversión está asociada a niveles de renta más elevados. Por ello la diferencia entre el IRPF 2011 y el INR es de ‘solo’ un 56,7%. Sin embargo, el supuesto de la deducción por alquiler de vivienda habitual es mucho más sangrante. Si permitiéramos que esta deducción fuese reembolsable, su importe más que se duplicaría, en concreto aumentaría un 138%. Toda esta pérdida pertenece exclusivamente a familias que no pueden compensarla debido a que sus cuotas íntegras en el IRPF 2011 no alcanzan para ello. En otro lugar (Fuenmayor et al., 2006), ya discutimos las consecuencias distributivas de estas limitaciones a la compensación para las deducciones de la cuota.

Por último, y como consecuencia de todo lo anterior, cabe destacar el coste fiscal de la reforma. Como puede verse en el Cuadro 6, la recaudación del impuesto bajaría de algo menos de 50.000 millones de euros a 7.539 millones de euros, casi un 85%. Sin embargo, a pesar de lo elevado del coste hay que resaltar que esta reforma podría, como hemos mencionado anteriormente, sustituir otras prestaciones actualmente existentes. También podrían apuntarse líneas de ajuste que redujesen el coste en recaudación. Por ejemplo, podría eliminarse la reducción por rendimientos del trabajo, que tal y como se ha diseñado en el INR resulta un poco redundante. Podría replantarse seriamente el alcance de los mínimos personales y familiares (por ejemplo la ampliación por edad); la presencia de la reducción por aportaciones a planes de pensiones; la existencia de las deducciones por adquisición o alquiler de la vivienda habitual, por obtención de rendimientos del trabajo y actividades económicas, por maternidad, etc.

4.5. Análisis de pobreza y desigualdad

Aunque el coste de la propuesta del INR es muy elevado, los resultados sobre pobreza y desigualdad son bien visibles. Para calcular estos resultados, y siguiendo la metodología más utilizada en materia de pobreza y desigualdad, hemos decidido utilizar como unidad de medida a los hogares en lugar de los individuos o las unidades fiscales. Para tratar los ingresos de los hogares de forma equivalente, hemos utilizado la escala de la OCDE modificada.

En el Cuadro 7 se recogen los índices de Gini para la renta antes de impuestos, para la renta después del IRPF 2011 y también después de aplicar el INR. El IRPF 2011 actualmente existente produce una reducción apreciable en los índices de Gini de un 10%. Pero esta redistribución se realiza exclusivamente gravando la renta de los contribuyentes. Por el contrario, la reforma propuesta del INR logra la redistribución tanto trayendo el impuesto a quienes pueden pagarlo como realizando transferencias a los individuos u hogares que no alcanzan los mínimos señalados. Esto dota al INR de una capacidad redistributiva muy superior, como se aprecia en este cuadro. La variación en los índices de Gini entre la renta antes de impuestos y la renta después de aplicar el INR es muy superior, ya que se produce una mejora del 27%.

Cuadro 7. Índices de desigualdad y efecto redistributivo

	Índice de Gini	Variación	Índice de Reynolds-Smolensky
Renta antes de impuestos	0,375186	-	-
Renta después IRPF 2011	0,338712	-10%	0,036474
Rentas después INR	0,274642	-27%	0,100544

Fuente: elaboración propia

Respecto a la situación de pobreza, en el Cuadro 8 hemos recogido diversos índices de pobreza: la incidencia (el porcentaje de población pobre), la intensidad (la distancia entre el nivel de renta de los pobres y el umbral de pobreza) y el índice combinado, que resume los dos índices anteriores (incidencia x intensidad). Estos índices se han calculado para la renta antes de la aplicación del impuesto, para la renta después de aplicar el IRPF 2011 y para la renta después de aplicar nuestra propuesta de INR.

Los índices han sido calculados para un umbral de pobreza del 60% de la renta mediana y también con el umbral más utilizado de pobreza severa (40% de la renta mediana). Para realizar estos cálculos hemos anclado el nivel de pobreza en el que corresponde a la renta antes de impuestos. Es decir, calculamos la incidencia, la intensidad y el índice combinado para la renta antes de impuestos, que nos despeja para un 60% de la renta mediana una línea de pobreza de 7.831,04€. A partir de aquí mantenemos fija esta línea de pobreza para calcular los índices correspondientes a la renta después de impuestos (IRPF 2011 e INR). De no hacer esto, los índices se ven mediatizados por el cambio en la línea de pobreza ocasionado por la introducción del impuesto.

Cuadro 8. Índices de pobreza

Nivel de pobreza: 60% renta mediana (anclada en 7.831,04€)			
	Incidencia	Intensidad	Combinado
Renta antes de impuestos	23,1%	42,4%	9,8%
Renta después IRPF 2011	23,2%	42,1%	9,8%
Rentas después INR	11,1%	32,2%	3,6%
Pobreza severa: 40% renta mediana (anclada 5.220,70€)			
	Incidencia	Intensidad	Combinado
Renta antes de impuestos	11,5%	54,5%	6,3%
Renta después IRPF 2011	11,5%	54,3%	6,3%
Rentas después INR	5,0%	31,4%	1,6%

Fuente: elaboración propia

Tomando como referencia el 60% de la renta mediana, podemos observar cómo el comportamiento del INR es claramente superior al IRPF 2011. El impuesto vigente en España en 2011 produce de hecho un resultado aparentemente contradictorio, ya que la tasa de pobreza aumenta ligeramente. Esto se debe a que hemos anclado la línea de pobreza. Como el impuesto detrae rentas de los contribuyentes obligados a pagar, para una línea de pobreza constante, el efecto esperado es que la incidencia no cambie o que empeore. Sin embargo, la intensidad de la pobreza mejora ligeramente, desde el 42,4% al 42,1%¹⁰. El índice combinado muestra que el IRPF 2011 no modifica sustancialmente la situación de pobreza en España.

Sin embargo, la propuesta del INR tiene resultados mucho más llamativos. Al tratarse de un instrumento que combina el impuesto con las transferencias, los datos de pobreza mejoran ostensiblemente. La incidencia desciende doce puntos porcentuales (de 23,1% a 11,1%), y algo similar ocurre con la intensidad (de 42,4% a 32,2%). Como resultado de ambas fuerzas, el índice combinado se reduce más de la mitad (de un 9,8% a un 3,6%).

Pero si tomamos como umbral de pobreza el nivel de pobreza severa (40% de la renta mediana antes de impuestos) 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, cuando hemos fijado el mínimo exento en 5.151€ Este importe está claramente por debajo del 60% de la mediana, por lo que el efecto del INR se verá muy suavizado.

De nuevo el IRPF 2011 produce resultados inapreciables sobre la pobreza, tanto en incidencia como en intensidad. Pero los efectos del INR son mucho más potentes que antes. La incidencia cae 6,5 puntos porcentuales, reduciendo la tasa de pobreza a menos de la mitad. La intensidad cae también en más de 23 puntos, mostrando que los que aún siguen por debajo del umbral están más cerca de la línea de pobreza extrema. Como resultado de todo ello, el índice combinado de pobreza mejora de manera radical, reduciéndose a casi una cuarta parte de la situación inicial (de 6,3% a 1,6%).

¹⁰ Esta mejoría es debida a la deducción por maternidad, la única deducción reembolsable que hemos estimado en el IRPF español.

5. 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 digno. 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).

En el segundo apartado del trabajo estudiamos el origen y la evolución del INR. Los planteamientos para defenderlo han variado radicalmente a lo largo del tiempo. Si el INR se defendía originalmente 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 instrumentar en una sola figura la política impositiva y la política de prestaciones sociales.

Una vez estudiadas las características básicas de un INR, dedicamos el tercer apartado a analizar cómo debemos diseñar un INR para que sea lo más adecuado posible. Nos planteamos diferentes alternativas y analizamos las ventajas e inconvenientes de cada una de ellas. Nos decantamos por un INR que contenga una prestación suficiente para todos los ciudadanos en base a un umbral de pobreza reconocido internacionalmente. El tipo de gravamen podría ser único, pero pensamos que un impuesto con diferentes tramos en la parte positiva tendría un mayor efecto redistributivo. En cuanto a la decisión entre estructura individual o familiar del impuesto, técnicamente, nos parece más correcta la configuración familiar, pero el diseño sería sin duda mucho más complejo. La dimensión territorial debería también considerarse, al existir grandes diferencias de poder adquisitivo entre las regiones de países como España. Por último, el elevado coste que supondría un INR podría compensarse parcialmente con el ahorro en las prestaciones públicas sustituidas, con los beneficios fiscales que dejarían de aplicarse y con la reducción de costes de administración.

En el último apartado realizamos una propuesta de un INR para España. Nuestra propuesta, lejos de ser un esquema inamovible, pretende ser un punto de partida para futuras propuestas de INR que la perfeccionen y consigan mejores resultados. Por este motivo, hemos mantenido las características del IRPF español y le hemos introducido un tramo negativo. Es decir, a todos los contribuyentes situados por debajo del mínimo personal y familiar les hemos realizado la declaración y les hemos aplicado un tipo de gravamen negativo del 66%.

Para realizar esta simulación hemos utilizado la Encuesta de condiciones de Vida de 2012 y hemos adaptado la información socioeconómica que contiene a la normativa vigente y a la que se derivaría del nuevo INR. Los resultados de la simulación son evidentemente negativos en cuanto a recaudación, ya que el IRPF perdería la mayor parte de potencia recaudatoria si incluimos una parte negativa. La contrapartida a este problema recaudatorio es la evidente mejora que produciría en términos de desigualdad y de pobreza. Conseguiríamos tener en una única figura impositiva un instrumento muy potente de reducción de desigualdades, que además permitiría a muchas familias salir de la situación de pobreza, especialmente aquellos que se encuentran en una situación más severa.

BIBLIOGRAFÍA

- Ayala, L. *et al.* 2003. “Equivalence Scales in Tax and Transfer Policies”, *Investigaciones Económicas*, 27 (3), 593-614.
- Ayala, L. *et al.* 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), 353-367.
- Cantó, O. 2013. “La capacidad redistributiva del sistema español de prestaciones e impuestos”, *Papeles de Economía Española*, 135, 153-165.
- Fuenmayor, A. *et al.* 2006. “Las competencias normativas de las comunidades autónomas en el IRPF: eficacia y efecto redistributivo”, *Cuadernos de Información Económica*, 195, 35-45.
- Fuenmayor, A. *et al.* 2007. *La declaración conjunta en el IRPF, ¿por qué, para quién?* Ponencia presentada en el XIV Encuentro de Economía Pública, Santander.
- Fuenmayor, A. *et al.* 2009. “Las deducciones autonómicas en el IRPF: análisis y alternativas”, *Revista de Estudios Regionales*, 86, 209-236.
- Fuenmayor, A. y R. Granell 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.
Disponible en <http://www.seg-social.es/prdi00/groups/public/documents/binario/174219.pdf>
- Friedman, M. 1962. *Capitalism and Freedom*. Chicago, The University of Chicago Press.
- Friedman, M. y R. Friedman 1980. *Free to Choose*. New York, Harcourt Brace Jovanovich.
- Green, C. y R.J. Lampman 1967. “Schemes for transferring income to the poor”, *Industrial Relations*, 6 (2), 121-137.
- 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), 861–877.
- Hildebrand, G.H. 1967. “Second Thoughts on the Negative Income Tax”, *Industrial Relations*, 6 (2), 138-154.
- Lampman, R. J. 1965. “Approaches to the Reduction of Poverty”, *American Economic Review*, 55, 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), 451-470.
- Moffitt, R.A. 2003. “The Negative Income Tax and the Evolution of U.S. Welfare Policy”, *Journal of Economic Perspectives*, 17 (3), 119–140.
- Orcutt, G. 1957. “A new type of socio-economic system”, *Review of Economics and Statistics*, 39 (2), 116-123.
- Pinilla, R. 2003. *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.

- 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 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), 155-165.
- Salvador, C. 2014. *Economía de la Seguridad Social*, mimeo.
- 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 R. Pinilla, 2004. “La Renta Básica. Para una reforma del sistema fiscal y de protección social”. Documento de trabajo 42/2004. Madrid, Fundación Alternativas.
- Tobin, J. *et al.* 1967. “Is a negative income tax practical?”, *The Yale Law Journal*, 77 (1), 1-27.
- Van Parijs, P. 1995. *Real Freedom For All. What (If Anything) Can Justify Capitalism?* Oxford, Clarendon Press.
- Zárate, A. 2001. “La relacion entre la tributacion de diferentes unidades impositivas: una constante en el irpf (1979-1999)”, *ICE Tribuna de Economía*, 791, 153-174.