

El Impuesto Negativo sobre la Renta: Una propuesta de transición

RAFAEL GRANELL PÉREZ ^a, AMADEO FUENMAYOR FERNÁNDEZ ^a

^a *Universidad de Valencia, Facultad de Economía, Avda. Tarongers, s/n, 46022 Valencia, España. E-mail: Rafael.Granell@uv.es, Amadeo.Fuenmayor@uv.es*

RESUMEN

En este trabajo planteamos una alternativa al sistema actual de protección social: 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 parte del sistema impositivo. En la primera parte 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. Por último, simulamos con la Encuesta de Condiciones de Vida una propuesta de INR para España. Es 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 unos resultados espectaculares en la reducción de la desigualdad y de la pobreza, especialmente de la pobreza severa.

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

The Negative Income Tax: A Proposal of Transition

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 an important part of the tax system. Firstly, we show the origin of NIT and we study its main characteristics. Following them, we analyse the available alternatives in order to design a NIT. Lastly, we simulate our NIT proposal for Spain, using the Living Conditions Survey. It is just a starting point for more ambitious proposal, because our NIT is based on the current Personal Income Tax (PIT). The NIT would be similar to PIT, but it would introduce a benefit for people with income under the minimum exempt. The results of our simulations show a high cost in terms of tax collection, but also 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

Artículo recibido en mayo de 2015 y aceptado en diciembre de 2015

Artículo disponible en versión electrónica en la página www.revista-eea.net, ref. 3-34109

ISSN 1697-5731 (online) – ISSN 1133-3197 (print)

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%. 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 sólo conseguía reducir la tasa de pobreza desde el 30%, que se derivaría de las rentas del mercado, hasta el 22,2%.

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). La RBC tendría las siguientes características diferenciales (Salvador, 2014; 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 pobreza¹.
- 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.

Una RBC puede instrumentarse a partir de dos técnicas:

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 estas dos alternativas son teóricamente equivalentes, el INR consi-

¹ 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.

que 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, 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 también a estos ciudadanos, que además de no pagar impuestos recibirían una prestación pública en forma de RBC.

En el presente trabajo pretendemos, en primer lugar, repasar el origen histórico y las características básicas del INR. Analizamos los pros y contras de las posibles alternativas y proponemos también un proceso de implantación. 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 micro datos 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.

2. ORIGEN Y CARACTERÍSTICAS DEL IMPUESTO NEGATIVO SOBRE LA RENTA

El sistema fiscal y el de protección social tradicionalmente han sido estudiados aisladamente. Sin embargo, existe una tendencia creciente a integrar ambos. 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).

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.) en su configuración actual presentan limitaciones importantes, introduciendo complejidad y distorsiones innecesarias y, sobre todo, minando la capacidad redistributiva y la progresividad del impuesto. En efecto, 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. Desde este punto de vista, el INR podría considerarse como una generalización de las deducciones reembolsables.

Los créditos fiscales reembolsables se utilizan con cierta frecuencia en los países de nuestro entorno. En muchos casos se trata de instrumentos de carácter más o menos marginal². Sin embargo, la principal referencia internacional respecto a los créditos reembolsables es, sin duda, el *Earned Income Tax Credit* (EITC) norteamericano. Se trata de un crédito fiscal reembolsable destinado a las familias con hijos que perciben bajos ingresos salariales, y constituye uno de los pilares básicos de la lucha contra la pobreza en EE.UU. Su importe depende de la composición de la familia y del nivel de renta: primero crece con el ingreso salarial (*phase in*), tiene un tramo constante para finalmente reducirse hasta su desaparición (*phase out*). Puede alcanzar importes elevados (hasta 6.143 \$ en 2014), funciona como un pago único y se utiliza con relativa frecuencia. En 2007 el 20% de las familias americanas aplicaron el EITC, unos 23 millones de familias (Meyer, 2010).

Partiendo de estos instrumentos, el INR puede ser considerado una extensión de los créditos reembolsables. Se trata de permitir que el impuesto se comporte siempre de manera simétrica, permitiendo que todas las variables adopten valores negativos. Como hemos comentado anteriormente, se trataría de integrar la idea de una RBC a través del impuesto sobre la renta.

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 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.

² Cabe destacar el caso del Reino Unido (que se encuentra en un periodo de transición entre el *Working Tax Credit* y el *Universal Tax Credit*), la *Prime pour l'emploi* francesa, tres tipos de créditos reembolsables existentes en Austria, las experiencias de Finlandia, Eslovaquia, la propia España (con la deducción por maternidad o la reciente deducción por familia numerosa o por discapacidad), la fallida experiencia del crédito reembolsable belga, las desgravaciones fiscales reembolsables introducidas en Canadá y Quebec, y las experiencias de Nueva Zelanda o Australia. Para una excelente descripción de estos instrumentos, puede consultarse SIIS (2013).

³ Un análisis detallado del plan de Rhys -Williams puede consultarse en Martínez Álvarez (2002).

Según Friedman un INR tenía diversas ventajas frente a los programas de subvenciones públicas 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-subvenciones 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. La propuesta se llevó también a la práctica mediante varios experimentos realizados en EE.UU., concretamente en New Jersey, Iowa, Carolina del Norte, 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 resurge cuando se piensa en utilizarlo como mecanismo de una RBC. En EE.UU. hay numerosos artículos sobre el INR (Moffitt, 2003; Hamilton, 2010), 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, 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 tributaría.
- Eliminaría las diferencias de cobertura y de trato de los actuales programas.

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).

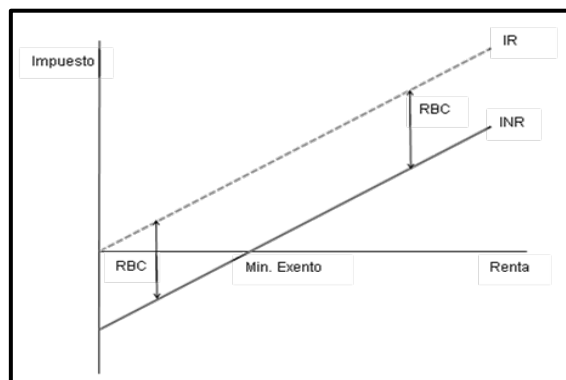
- Reduciría el gasto fiscal a través de la eliminación de reducciones, deducciones y bonificaciones fiscales existentes en la actualidad, lo que supondría una fuente de financiación adicional para esta medida.
- Posibilitaría la total flexibilización del mercado laboral, ya que los trabajadores podrían ajustar mejor su oferta laboral al tener satisfechas unas condiciones mínimas de subsistencia.

Por supuesto, el INR también ha 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 reducen los costes 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, como se puso de manifiesto en los experimentos que se realizaron en Estados Unidos en los años 70. Sin embargo, conviene aclarar que este problema es común en todos los programas de mantenimiento de rentas. 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 la Figura 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.

Como hemos comentado, 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. 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).

Figura 1
Relación entre el INR, la RBC y el IR



Fuente: Elaboración propia.

En el diseño de un INR es imprescindible fijar 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: $RBC = ME \times TG$.

En la Tabla 1 se muestra cómo funcionaría un INR con un ME de 15.000€ y un TG del 50%⁵. 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

⁵ Este ejemplo coincide aproximadamente con la propuesta realizada por Arcarons *et al.* (2014), propuesta que se autofinanciaría.

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 IRPF con un TG del 50% y un ME de 15.000 €

Renta Inicial	RBC	IRPF	INR = IRPF - RBC	Tme = INR/Rta. Inicial	Renta Final
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.

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 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

Su importe debería garantizar un nivel mínimo de subsistencia a cualquier ciudadano. 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.
- Ligar el importe de la RBC a algún indicador público de referencia, como el Salario Mínimo Interprofesional o el IPREM. Esta alternativa aún de-

pendería 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 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 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 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

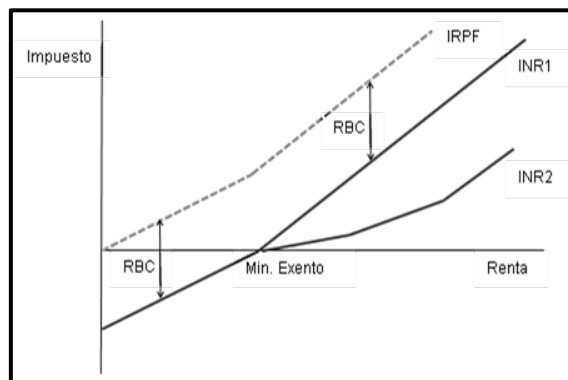
pocos incentivos a buscar empleo. Por ejemplo, una persona que no obtenga rentas va a percibir la prestación de 7.500€ (0-7.500), mientras que si encuentra un trabajo remunerado de 15.000€ su renta final disponible va a quedar reducida apenas a 9.000€ ($15.000 - 90\% \cdot 15.000 + 7.500$). En el otro 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, 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.

Figura 2
Tipos de gravamen diferenciados en un INR



Fuente: Elaboración propia.

En la Figura 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 (INR2).

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. 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 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 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	IRPF	INR = IRPF - RBC	Tme = INR / Rta. Inicial	Renta Final
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. Desde el año 1988 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 (Sanzo y Pinilla, 2004). Técnicamente, la solución más correcta sería la utilización de umbrales de pobreza diferenciados⁶ para calcular la RBC en función de las características de cada región⁷. 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 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

Según cómo se diseñen los distintos elementos del INR, éste podrá autofi-

⁶ 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€.

⁷ En Ayala *et al.* (2012), se discuten las ventajas e inconvenientes de utilizar umbrales nacionales frente a umbrales regionales.

nanciarse. Sin embargo, no hay que olvidar que la recaudación del actual IRPF se destina a financiar otros bienes y servicios públicos. Sin embargo, la introducción de un INR generaría 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 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”.

En un trabajo muy 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. El importe de los ahorros resultantes, como veremos, resulta muy importante.

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.

4. MICROSIMULACIÓN DE UN IMPUESTO NEGATIVO SOBRE LA RENTA

4.1. Microsimulación del IRPF 2013

Para evaluar los efectos de las reformas fiscales, las técnicas de microsimulación constituyen un instrumento fundamental, ya que 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.

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.

Hemos utilizado la Encuesta de Condiciones de Vida correspondiente a 2014 (ECV 2014), con datos de ingresos del hogar de 2013. Por este motivo realizamos la simulación del IRPF 2013, y realizamos 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 fiscales⁸, 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 datos⁹ eliminamos las observaciones correspondientes al País Vasco y la

⁸ 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 IRPF. Básicamente forman una unidad familiar los miembros del matrimonio (solos o con hijos menores), o bien un progenitor solo con sus hijos menores.

⁹ La depuración afecta a unos 53 casos. Algunos (10) son errores manifiestos (individuos que se declaran simultáneamente como padres y cónyuges de otro individuo, o familias donde el hijo y la hija declara a un individuo como padre y a otro como madre, pero estos no se reconocen como pareja). El resto (43) son casos en los que se presenta algún problema en la conversión del

Comunidad Autónoma de Navarra, ya que tienen sistemas fiscales propios. 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. Los rendimientos del trabajo personal (la principal fuente de renta: un 82,9% de las rentas declaradas) están sobrestimados en la ECV (nuestros resultados detectan un 114,4% de las rentas recogidas en las estadísticas del IRPF). Lo mismo ocurre con los rendimientos de actividades económicas, que resultan sobrevalorados con los datos de la ECV (un 116,5% de los datos declarados a la Administración Tributaria). En cuanto a los rendimientos del capital, su comportamiento es dispar. Mientras los rendimientos del capital mobiliario están ligeramente infraestimados, los del capital inmobiliario ajustan de forma casi perfecta con la cantidad declarada por los contribuyentes. Por último, con los datos proporcionados con la ECV no es posible estimar las ganancias y pérdidas patrimoniales, aunque apenas suponen un 2% de las bases imponibles totales. Todos estos datos aparecen reflejados en la Tabla 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, en su caso. La estimación de los mínimos personales y familiares ofrece datos bastante próximos a los declarados: la media estimada correspondiente a las declaraciones individuales asciende a 5.294€, y en el caso de declaraciones conjuntas, a 7.152€¹⁰. El dato que ofrece la Agencia Tributaria es de 6.892€ y corresponde a todas las declaraciones, tanto individuales como conjuntas.

Estas divergencias dan lugar a desviaciones en la estimación de las cuotas íntegras. No hemos aplicado los tipos de gravamen específicos de las Comunidades Autónomas para no complicar 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 resultados bastante cercanos a la realidad.

Sin embargo, no ha sido posible estimar las deducciones autonómicas. Por último, hemos estimado la deducción por maternidad, la única deducción reembolsable que existía en 2013. Conviene señalar que esta deducción puede convertir la cuota resultante en negativa, siendo una especie de impuesto negativo para aquellos contribuyentes que se pueden beneficiar de este incentivo fiscal.

hogar (unidad de análisis en la ECV) a la unidad familiar fiscal (utilizada en el IRPF). En la mayor parte de los casos una rutina determina dicha conversión, pero estos casos deben ser determinados después de un detenido examen de los datos. En ningún caso hemos tenido que eliminar ninguna observación.

¹⁰ 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.

Tabla 4
Principales resultados de la microsimulación IRPF-2013 (Euros)

Partida	Importes totales		ECV/ AEAT
	Estadística AEAT (miles de €)	Estimación IRPF-2013 (miles de €)	
Rendimientos del trabajo	306.552.548	350.808.531	114,4%
Rendimientos del capital mobiliario	18.093.004	16.969.154	93,8%
Rendimientos del capital inmobiliario	6.830.082	6.848.194	100,3%
Rendimientos de actividades económicas	22.389.296	26.072.851	116,5%
Regímenes especiales	7.465.633	—	—
Base imponible general y del ahorro	369.950.32	401.783.390	108,6%
Base imponible general	344.775.094	384.814.236	111,6%
Base imponible del ahorro	25.175.232	16.969.154	67,4%
Rendimientos del capital mobiliario	17.828.924	16.969.154	95,2%
Ganancias y pérdidas patrimoniales	7.346.307	—	—
Reducciones de la base imponible	18.391.086	20.614.140	112,1%
Aportaciones a planes de pensiones	4.789.455	3.195.681	66,7%
Base liquidable general y del ahorro	352.244.548	381.169.250	108,2%
Cuotas íntegras	72.084.070	70.326.881	97,6%
Deducciones generales	4.191.015	3.454.120	82,4%
Por inversión en vivienda habitual	3.439.232	3.096.590	90,0%
Por alquiler de vivienda habitual	362.469	357.530	98,6%
Deducciones autonómicas	356.123	—	—
Cuotas líquidas	67.745.121	66.872.761	98,7%
Deducción por maternidad	747.129	822.425	110,1%
Cuota resultante de la autoliquidación	67.148.281	66.050.336	98,4%

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

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 nuestra estimación del impuesto vigente en 2013 y el resultado que se derivaría de la simulación de su reforma. También conviene resaltar que el resultado final estimado es muy similar al ofrecido por la Agencia Tributaria, al obtenerse una cuota resultante de la autoliquidación prácticamente idéntica.

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

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 muy similar a la descrita en las Tablas 1 y siguientes.

En nuestro caso se trata de un primer ejercicio de simulación del INR introduciendo el menor número de cambios posibles respecto al IRPF actual. Queremos huir de simulaciones como las anteriores, radicalmente distintas al impuesto vigente porque ello nos impide detectar el origen de los cambios. La idea que motiva esta propuesta es 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). Para explicar las decisiones que hemos ido adoptando, seguiremos el mismo esquema que hemos utilizado en el apartado 3.

4.2.1. 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 gravamen. Una base liquidable inferior a este importe implica en el IRPF-2013 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 36% de la renta mediana.

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. Las diferencias entre la tributación conjunta e individual son abundantes, 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€.

4.2.2. 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-2013, 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 3.400€ ($66\% \cdot 5.151$). El tipo ha sido elegido de manera que la prestación máxima esté próxima a un nivel de pobreza severa (aproximadamente coincide con el 25% 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 de la Figura 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€.

4.2.3. 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-2013 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 la Tabla 5.

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-2013) y la parte negativa (INR). Este hecho nos ayudará a poner de manifiesto el coste de cada una de estas circunstancias.

Tabla 5
Mínimo Personal y Familiar en el INR

CONCEPTO	CUANTÍA
Mínimo del contribuyente	
Carácter general	5.151
Declaración conjunta	8.551
Mayor de 65 años	+918
Mayor de 75 años	+1.122
Mínimo por descendientes	
Primero	1.836
Segundo	2.040
Tercero	3.672
Cuarto y siguientes	4.182
<3 años	+2.244
Mínimo por ascendientes	
En general	918
>75 años	+1.122
Mínimo por discapacidad (contribuyente, ascendientes y descendientes)	
En general (>33%)	2.316
GM ≥ 65%	7.038
Gastos de asistencia	+2.316

Fuente: Elaboración propia.

Respecto a las deducciones de la cuota que hemos simulado, las mantendremos permitiendo que sean reembolsables en la parte negativa del impuesto. Esto

evidentemente supondrá una pérdida de recaudación, pero es útil para poner de manifiesto el coste que existe cuando se aplica a la parte positiva del impuesto.

4.2.4. Diferencias territoriales

Al utilizar un mínimo exento común igual al mínimo personal del IRPF-2013 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.

4.2.5. Financiación del sistema

Queremos conocer si, con los cambios señalados en el IRPF-2013, el sistema es capaz de autofinanciarse, o el coste que supone la introducción del INR. No 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.

4.3. Principales resultados del Impuesto Negativo sobre la Renta

En la siguiente tabla 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.

Tabla 6
Simulación del Impuesto Negativo sobre la Renta

	ESTIMACIÓN IRPF-2013 (miles de €)	ESTIMACIÓN INR (miles de €)	INR/IRPF
Base liquidable general y del ahorro	381.169.250	377.955.679	-0,8%
Mínimo Personal y Familiar	136.520.778	189.031.470	38,5%
Mínimo Personal	112.486.913	150.019.357	33,4%
Mínimo por descendientes	15.550.241	17.835.824	14,7%
Mínimo por ascendientes	98.176	115.068	17,2%
Mínimo por discapacidad	8.385.448	21.061.221	151,2%
Cuotas íntegras	70.326.881	23.969.996	-65,9%
Deducciones en Vivienda	3.454.120	5.082.481	47,1%
Cuotas líquidas	66.872.761	18.887.515	-71,8%
Deducción por maternidad	822.425	822.425	0,0%
Cuota resultante de la autoliquidación	66.050.336	18.065.090	-72,6%

Fuente: Elaboración propia.

En primer lugar, resultan muy llamativos los cambios en los mínimos personales y familiares (MPF). Con el INR estos mínimos aumentan en casi un 40%, siendo especialmente destacables los aumentos del Mínimo Personal y del Mí-

nimo por discapacidad. La razón fundamental de estos cambios es que en el IRPF-2013 hay muchos casos en los que los mínimos no pueden ser aplicados por insuficiencia de base, ya que ésta no puede ser negativa por este motivo. Sin embargo, si permitimos que este MPF genere una cuota negativa los resultados aparecen inmediatamente: las cuotas íntegras del INR caen un 66% respecto a la situación original del IRPF-2013. Esto 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.

Algo muy similar ocurre con las deducciones en vivienda que hemos simulado. En el IRPF-2013 son muy inferiores a las que resultarían del INR, donde hemos permitido que sean reembolsables. Este importe pertenece exclusivamente a familias que no pueden utilizarlas ya que sus cuotas íntegras en el IRPF 2013 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 lo anterior, cabe destacar el coste fiscal de la reforma. Como puede verse en la Tabla 6, la recaudación del impuesto bajaría desde 66.000 a 18.000 millones de euros, casi un 73%. Sin embargo, hay que resaltar que esta reforma podría sustituir otras prestaciones actualmente existentes. Gimeno (2015) realiza una estimación de las prestaciones de carácter asistencial que desaparecerían con una propuesta de una RBC de alrededor de 400 € mensuales. Para el año 2010 dicha reducción se cifraría en 23.195 millones de euros. Aunque no es homologable ni el año ni el importe de la prestación, esta cifra suaviza considerablemente el coste derivado de la pérdida de recaudación en el IRPF recogido más arriba. El mismo autor estima en 2.533 millones de euros la reducción en los costes de administración del sistema.

Por otro lado, hay que señalar que la reforma que introducimos con este INR no tiene perdedores, en el sentido de que ningún contribuyente, como consecuencia de las modificaciones aquí planteadas, deberá pagar un importe superior. Sin embargo, los individuos de menor renta sí que se verán favorecidos por la reforma. Evidentemente una reforma así planteada es insostenible, máxime con el coste recaudatorio que hemos señalado. Cabe entonces realizar la tarea de reducir el coste de esta reforma. Por ejemplo, habría que plantear aumentos en los tipos impositivos. También podría eliminarse la reducción por rendimientos del trabajo, que tal y como se ha diseñado en el INR resulta un poco redundante. Podría replantarse 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.

Para finalizar este apartado, 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 7 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. 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 ($1A \geq 65$); hogares con dos adultos, al menos uno de 65 o más años ($2A \geq 65$); 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 ($2A+N$).

Tabla 7
IRPF-2013 e INR. Resultados por tipos de hogar

Número total de hogares y % sobre el total							
	Estimación IRPF-2013			Estimación INR			Total
	Cuota>0	Cuota<0	Cuota=0	Cuota>0	Cuota<0	C=0	
1A≥65	1.234.685 (69,8%)	0 (0%)	534.696 (30,2%)	872.564 (49,3%)	896.816 (50,7%)	0 (0%)	1.769.381 (100%)
2A≥65	1.829.518 (77,9%)	0 (0%)	520.050 (22,1%)	1.141.466 (48,6%)	1.208.102 (51,4%)	0 (0%)	2.349.568 (100%)
1A<65	1.565.882 (64,5%)	0 (0%)	862.475 (35,5%)	1.428.892 (58,8%)	999.466 (41,2%)	0 (0%)	2.428.357 (100%)
2A<65	3.715.032 (79,6%)	0 (0%)	954.445 (20,4%)	2.612.611 (56,0%)	2.056.867 (44,0%)	0 (0%)	4.669.477 (100%)
1A+N	265.872 (46,7%)	42.278 (7,4%)	261.458 (45,9%)	196.150 (34,4%)	373.458 (65,6%)	0 (0%)	569.608 (100%)
2A+N	3.773.468 (70,7%)	302.801 (5,7%)	1.262.143 (23,6%)	2.841.022 (53,2%)	2.497.388 (46,8%)	0 (0%)	5.338.412 (100%)
Total	12.384.457 (72,3%)	345.079 (2,0%)	4.395.267 (25,7%)	9.092.705 (53,1%)	8.032.097 (46,9%)	0 (0%)	17.124.803 (100%)
Impuesto pagado/recibido (miles de €)							
	Estimación IRPF-2013			Estimación INR			
	Cuota>0	Cuota<0	Saldo	Cuota>0	Cuota<0	Saldo	
1A≥65	2.408.422	0	2.408.422	2.513.397	-3.441.733	-928.336	
2A≥65	6.735.091	0	6.735.091	6.087.401	-6.578.756	-491.354	
1A<65	6.467.702	0	6.467.702	6.441.335	-3.269.169	3.172.165	
2A<65	23.367.518	0	23.367.518	19.467.794	-10.779.316	8.688.479	
1A+N	1.047.775	-34.719	1.013.056	899.540	-1.685.255	-785.715	
2A+N	26.269.575	-222.651	26.046.924	22.121.148	-13.715.778	8.405.369	
Total	66.296.084	-257.370	66.038.714	57.530.615	-39.470.007	18.060.608	

Fuente: Elaboración propia.

En la primera parte de la tabla se muestra 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 el INR. En primer lugar, en el IRPF-2013 existen más hogares que acabarán pagando una cuota positiva que en el INR (72,3% frente a 53,1%). Evidentemente, estos hogares serán aquéllos cuya renta era lo suficientemente baja para poderse aprovechar de la parte negativa del INR. 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 el 46,9% 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 (25,7%). 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.

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 65,6% de los mismos pasaría a tener una cuota negativa. Tras ellos, cabe destacar a los hogares formados por personas mayores, tanto las que viven solas como en pareja, pues en ambos casos más de la mitad de los hogares percibiría una subvención neta. Las parejas con niños se situarían prácticamente en la media (46,8%), mientras que los menos beneficiados con el impuesto negativo serían los individuos y parejas menores de 65 años que no tienen hijos a su cargo (41,2% y 44%).

En la segunda parte de esta Tabla 7 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 y los formados por personas mayores, mientras que el resto de hogares acabarían pagando un impuesto neto positivo con el que financiar las prestaciones.

4.4. 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, empleando la escala de la OCDE modificada como escala de equivalencia.

En la Tabla 8 se recogen los índices de Gini para la renta antes de impuestos, para la renta después del IRPF-2013 y también después de aplicar el INR, así como el índice de Kakwani, que refleja la progresividad del impuesto. El IRPF-2013 produce una reducción apreciable en los índices de Gini de un 11%. 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 esta tabla. La variación en los índices de Gini entre la renta antes de impuestos y la renta después de aplicar el INR se traduce en una mejora del 26%. Esta idea se ve reforzada por el índice de Reynolds-Smolensky, que mide la capacidad redistributiva de cada impuesto, como diferencia entre el índice de Gini para la renta antes de impuestos y la renta después del impuesto correspondiente. Como se observa en la Tabla 8, el efecto conseguido por el INR es muy superior al alcanzado por el IRPF-2013.

Los efectos sobre la progresividad son menos evidentes, ya que tanto el IRPF-2013 como el INR combinan cuotas positivas con cuotas negativas. Para poder comparar la progresividad de ambos impuestos hemos dividido a los declarantes en función del signo de su cuota. Como puede apreciarse, el índice de Kakwani no presenta cambios tan significativos. Si bien es cierto que la progresividad del INR es mayor que en el IRPF-2013 para los contribuyentes con cuota negativa, su valor es ligeramente más reducido para los hogares que acaban pagando una cuota positiva.

Tabla 8
Índices de progresividad y efecto redistributivo

	Gini	Variación	Reynolds Smolensky	Kakwani	
				Cuota Negativa	Cuota Positiva
Renta antes de impuestos	0,3948	—	—	—	—
Renta después IRPF-2013	0,3521	-11%	0,0426	0,6538	0,3101
Renta después INR	0,2932	-26%	0,1016	0,7556	0,2570

Fuente: Elaboración propia.

Respecto a la situación de pobreza, en la Tabla 9 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-2013 y para la renta después de aplicar nuestra propuesta de INR.

Tabla 9
Índices de pobreza

Nivel de pobreza: 60% renta mediana (anclada en 8.510,33€)			
	Incidencia	Intensidad	Combinado
Renta antes de impuestos	23,1%	42,6%	0,098
Renta después IRPF-2013	23,5%	42,1%	0,099
Renta después INR	13,4%	26,7%	0,036
Pobreza severa: 40% renta mediana (anclada 5.673,56€)			
	Incidencia	Intensidad	Combinado
Renta antes de impuestos	12,6%	47,3%	0,059
Renta después IRPF-2013	12,6%	47,1%	0,059
Renta después INR	4,7%	28,0%	0,013

Fuente: Elaboración propia.

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). 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 8.510,33€. A partir de aquí mantenemos fija esta línea de pobreza para calcular los índices correspondientes a la renta después de impuestos (IRPF-2013 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.

Tomando como referencia el 60% de la renta mediana, podemos observar cómo el comportamiento del INR es claramente superior al IRPF-2013. El IRPF-2013 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 42,6% al 42,1%¹¹. El índice combinado muestra que el IRPF-2013 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 diez puntos porcentuales (de 23,1% a 13,4%), y algo similar ocurre con la intensidad

¹¹ Esta mejora es debida a la deducción por maternidad, la única deducción reembolsable que hemos estimado en el IRPF español.

(de 42,6% a 26,7%). Como resultado de ambas fuerzas, el índice combinado se reduce más de la mitad (de un 0,098 a un 0,036).

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-2013 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 casi 8 puntos porcentuales, reduciendo la tasa de pobreza a menos de la mitad. La intensidad cae también casi 20 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 menos de una cuarta parte de la situación inicial (de 0,059 a 0,013).

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 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).

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.

Respecto a su diseño, nos decantamos por un INR que contenga una prestación suficiente para todos los ciudadanos en base a un umbral de pobreza reconocido internacionalmente. Respecto al tipo de gravamen 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 CCAA. 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 nuestra propuesta de un INR, hemos mantenido las características del IRPF-2013 al que 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%. El objetivo de esta propuesta era detectar los principales cambios que produciría un INR. Por ello, este ejercicio no debe ser tomado como una propuesta política realista. Como hemos comentado en la sección 4.2.5, para que este ejercicio pudiera compararse con la situación actual, habría que estimar detenidamente los ahorros derivados de la eliminación de otras prestaciones del sistema. Por otro lado, si se tratase de una propuesta realista, el diseño de la parte positiva del impuesto debería ser muy diferente.

Para realizar esta simulación hemos utilizado la Encuesta de condiciones de Vida de 2014 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 gran parte de su potencia recaudatoria. La contrapartida a este problema recaudatorio es la evidente mejora que produciría en términos de pobreza y desigualdad. Con un único instrumento se conseguiría una potente reducción de desigualdades, y se permitiría a muchas familias salir de la situación de pobreza, especialmente aquellos que se encuentran en una situación más severa.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ARCARONS, J. *et al.* (2013). "Un modelo de financiación de la Renta Básica técnicamente factible y políticamente no inerte". *Revista Sin Permiso*, 1 de diciembre.
- ARCARONS, J. *et al.* (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.
- 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), pp. 353-367.
- CANTÓ, O. (2013). "La capacidad redistributiva del sistema español de prestaciones e impuestos". *Papeles de Economía Española*, 135, pp. 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, pp. 35-45.

- FUENMAYOR, A. *et al.* (2009). "Las deducciones autonómicas en el IRPF: análisis y alternativas". *Revista de Estudios Regionales*, 86, pp. 209-236.
- 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". <http://www.seg-social.es/prdi00/groups/public/documents/binario/174219.pdf> [Último acceso: Abril de 2015].
- 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.
- 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.
- 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. (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.
- MIRRELEES, 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.
- 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. (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 PINILLA, R. (2004). "La Renta Básica. Para una reforma del sistema fiscal y de protección social". *Documento de trabajo Fundación Alternativas* 42/2004.
- SIIS Centro de Documentación y Estudios (2013). *Fiscalidad, activación y apoyo a las familias: el papel de las deducciones reembolsables. Panorama internacional*. Donostia-San Sebastián: Diputación Foral de Gipuzkoa
- TOBIN, J. *et al.* (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.