

La deducción de 400 euros en el IRPF en el período 2008-2015: análisis de su diseño y efectos sobre la equidad

Javier Abellán
María del Valle Navas
María Milagros Paniagua*
Tamara Pérez

Instituto de Estudios Fiscales

Resumen

La disyuntiva entre las prestaciones universales y condicionadas por renta ha sido un tema recurrente en la evaluación de políticas públicas. Durante las últimas décadas los gobiernos parecen haber apostado por dejar las prestaciones universales a un lado y focalizarse en las que tienen que cumplir un test de rentas. De hecho algunas prestaciones han evolucionado junto con el ciclo económico y las restricciones presupuestarias.

En el año 2008, debido a la crisis incipiente, el gobierno español adoptó varias medidas económicas. Una de las más costosas en términos financieros fue la deducción anual de 400 euros para trabajadores, pensionistas y desempleados. Hasta el año 2010 esta prestación fue universal, momento en que se rediseñó para convertirla en una prestación condicionada por nivel de renta. En el año 2015 finalmente se eliminó.

En este trabajo analizamos la deducción desde 2008 hasta 2014 en sus cifras generales: coste y beneficiarios. Además simulamos dos escenarios para comparar con el baseline de 2008, momento en que era universal. El primer escenario sustituye la deducción tal y como era en 2008 para incorporar un test de rentas y el segundo escenario la elimina completamente. Para ello utilizamos EUROMOD como herramienta de microsimulación y la Encuesta de Condiciones de Vida como base de datos de entrada al modelo para el período 2008-2014.

Palabras clave: prestaciones condicionadas a renta; deducciones fiscales; España; EUROMOD.

* Persona de contacto. *Instituto de Estudios Fiscales, Cardenal Herrera Oria, 378, 28035 Madrid, SPAIN, milagros.paniagua@ief.minhap.es*

Agradecimientos

Los resultados que aquí se presentan se calculan con la versión G3.2+ de EUROMOD. EUROMOD se mantiene, desarrolla y gestiona por parte del Institute for Social and Economic Research (ISER) en la Universidad de Essex, en colaboración con los equipos nacionales de los Estados Miembros de la UE. Agradecemos a todos aquellos que han contribuido al desarrollo del modelo. El proceso de difusión de EUROMOD está financiado por el Programa para el Empleo y la Innovación Social de la UE, “EaSI” (2014-2020). La fuente de datos de entrada al modelo es la EU-SILC. Los resultados y su interpretación son responsabilidad exclusiva de sus autores.

1. Introducción

El debate sobre la disyuntiva entre diseñar programas universales o focalizarlos en determinados colectivos sigue vigente a día de hoy en la mayoría de los países de la OCDE. Mientras que las prestaciones condicionadas por la renta de sus beneficiarios tratan de conseguir que sus ingresos no caigan por debajo de unos límites establecidos, las ayudas universales se otorgan a todo el mundo con independencia de su capacidad económica (OCDE, 2014).

Una de las cuestiones más relevantes para inclinarse por una u otra es conocer su impacto en términos de eficiencia y equidad. La respuesta a esta cuestión es controvertida y no parece encontrarse una solución unánime en la literatura. Gugushvili y Hirsch (2014a y 2014b) señalan como principales desventajas del sistema universal los altos costes económicos para el Estado y la tendencia a concentrarse en la población menos pobre: en algunos casos los hogares de rentas más altas reciben cuantías superiores a las que reciben los más desfavorecidos, convirtiéndolas en medidas regresivas. Para estos autores los programas condicionados por renta son menos costosos y, al estar focalizados en colectivos concretos, pueden tener un efecto redistributivo mayor. Sin embargo también existen numerosos inconvenientes de los programas focalizados, como es el posible estigma para sus perceptores (Stuber y Schlesinger, 2006), procedimientos habitualmente más complejos y a veces invasivos y la posible contribución al mantenimiento de una trampa de pobreza.

Con el objetivo de optimizar los posibles efectos de una política focalizada, el diseño de estas prestaciones debe estar bien definido ya que, en caso contrario, podrían afectar negativamente al estado del bienestar, a la integración social, justicia y a la superación de la dependencia (Van Oorschot, 2002). También la OCDE (2014) señaló que el éxito de estas políticas está en su diseño y en su focalización. En cualquier caso, en los últimos años parece que la mayoría de los organismos internacionales y, en particular la Unión Europea, apuestan por utilizar políticas focalizadas y abandonar las políticas universales (Leventi, Rastrigina y Sutherland, 2016).

En España la tendencia en el diseño de las prestaciones ha sido universalista. Sin embargo, durante los últimos años y debido fundamentalmente a la crisis económica la tendencia se ha ido invirtiendo hacia políticas condicionadas por renta. En este sentido, Cantó (2013) señala que a partir de 2009 se empezó a percibir un aumento del efecto redistributivo de las prestaciones focalizadas en España.

En 2008 el gobierno de España incorporó una deducción en la cuota del IRPF de 400 euros para trabajadores, pensionistas y desempleados junto con otra serie de medidas con el objetivo de impulsar la economía en el contexto de crisis en el que se encontraba el país mejorando la capacidad adquisitiva de los ciudadanos. Esta deducción, que fue universal durante 2008 y 2009, decidió focalizarse en las rentas más bajas a partir del año 2010. Finalmente, en 2015, se eliminó.

El objetivo de este trabajo es doble. En primer lugar se pretende evaluar si, en línea con resultados previos, una política que tiene criterios de renta para seleccionar a sus beneficiarios es más redistributiva que aquella que se concede de manera universal. Para ello haremos un ejercicio de simulación ex ante donde utilizamos como referencia la base de datos del año 2008 y las políticas que se aplicaron durante ese año, donde en particular la deducción de 400 euros fue universal (baseline) y a partir de ahí presentaremos dos escenarios de comparación, un primer escenario en el que variamos la política de deducción de 400 euros y la condicionamos por renta siguiendo los mismos parámetros que dicha política termina por tener en el año 2010 (escenario 1) para después plantearemos un segundo escenario en el que la política se elimina completamente, tal y como ocurrió con la reforma fiscal que tuvo lugar en el año 2015 (escenario 2). En cada uno de los escenarios analizaremos las variaciones de los principales indicadores de desigualdad y pobreza con el fin de valorar en qué medida el diseño de la política afecta estas magnitudes.

En segundo lugar, y dado que tenemos información disponible del año en que la política se rediseñó pasando de ser universal a incorporar un test de rentas (2010), aplicaremos la metodología desarrollada por Bargain y Tim (2010) que permite descomponer los efectos debidos a la política y aquellos debidos a los cambios en las poblaciones de partida (2008 y 2010) con el fin de ver el efecto redistributivo real que tuvo la implementación de la política con un diseño focalizado en 2010.

2. El contexto económico en España en 2008-2015

La deducción de 400 euros en la cuota del IRPF fue aprobada en el marco de un conjunto de medidas con el objetivo de estimular la economía y mitigar los efectos negativos de la crisis económica existente en España proporcionando mayores recursos a los hogares y a las empresas. Esta deducción entró en vigor en plena crisis de ingresos públicos en España. De hecho, entre el periodo 2007-2011 se produjo una reducción de ingresos en 5,4 puntos del PIB y un aumento de los gastos que según algunas fuentes fue el más significativo en la zona euro Conde-Ruiz y Marín (2013).

Por tanto, la aprobación de esta medida se contextualiza en el marco de la etapa inicial de la crisis económica en la que el gobierno español consideró necesario tomar medidas para aumentar la renta disponible de los individuos e incentivar el consumo (Blanco, 2009). Conde-Ruiz y Marín (2013, p. 225) distinguen dos fases dentro de las respuestas del Estado español a la crisis económica iniciada en 2008. La primera fase de este proceso (2008-2009) se caracterizó por las medidas fiscales expansivas y la segunda fase (2010-actualidad) se caracteriza por la puesta en funcionamiento de las medidas de consolidación fiscal (ver tablas 1 y 2).

En la fase de expansión fiscal (2008-2009) se redujo la recaudación del Estado –tanto por los efectos de la crisis en la renta nacional como por las bajadas de impuestos– y se aumentó el gasto público. En esta fase de crisis económica se intentó reactivar la economía reformando los principales impuestos existentes en España (IVA, IS e IRPF). Una de las medidas más importantes aplicada al IRPF es la deducción universal de 400 euros para

todos los contribuyentes que obtuvieran rentas del trabajo o de actividades económicas. Estas medidas de impulso económico contribuyeron a que la recaudación neta del IRPF descendiese en 2008 en 1.273 millones de euros, lo que suponía una caída del 1,8 % (AEAT, 2008). Esta fase se caracteriza por una elevada tasa del Euribor, por altos niveles de inflación y por subidas en el precio del petróleo, sin embargo, todavía no se había detectado el deterioro de las cuentas públicas (Blanco, 2010). En estos dos años la recaudación tributaria acumuló una caída total del 28,2 % por el coste de estas medidas de impulso fiscal y apoyo a la liquidez (AEAT, 2011).

En la fase de consolidación fiscal (2010-actualidad) se hizo evidente el deterioro de las cuentas públicas y el objetivo pasó a ser la reducción del déficit público. Por ese motivo se incrementaron los impuestos y se redujo el gasto público. En este contexto, en el año 2010, fue cuando se produjo la modificación de la deducción de 400 euros para estar condicionada por renta. De esta manera, se conservaba la deducción solo para contribuyentes de rentas bajas y así el gasto tributario se reducía considerablemente.

Tabla 1. Recaudación

Año	Total (millones de euros)	Recaudación IRPF (millones de euros)	Recaudación IRPF (variación anual %)
2007	200.676	72.614	---
2008	173.453	71.341	-1,75
2009	144.023	63.857	-10,49
2010	159.536	66.977	4,89
2011	161.760	69.803	4,22
2012	168.567	70.619	1,17
2013	168.847	69.951	-0,95
2014	174.987	72.662	3,88

Fuente: AEAT (2007-2014).

Tabla 2. Algunas cifras relevantes acerca de la política

Año	Importe total deducciones IRPF (cuota íntegra y líquida) en millones	Importe de la deducción de 400 euros (millones de euros)	Número de declaraciones afectadas por la deducción de 400 euros	Tasa de desempleo (%)
2007	6.600,3	---	---	8.23
2008	12.363,7	5.365,5	13.787.308	11.25
2009	11.864,7	5.234,1	13.470.979	17.86
2010	6.426,6	418,5	2.186.153	19.86
2011	6.524,9	407,2	2.129.033	21.39
2012	5.851,2	405,8	2.125.422	24.79

2013	---	606*	3.299.922*	26.09
2014	---	575,51*	3.004.570*	24.44
2015	---	561,40*	2.479.911*	22.06

* Estimaciones.

Fuentes: MINHAP (2007-2013), Proyectos de Presupuestos Generales del Estado para las previsiones e INE (2016) para datos de desempleo.

De lo anterior puede deducirse el gasto tan cuantioso que supuso para el Estado español la aprobación de la medida, sin embargo, el objetivo era el incremento de la renta disponible de los hogares y esto de manera global se logró. Según la Encuesta de Condiciones de Vida del INE la renta media neta anual por persona en España para el periodo comprendido entre 2008 y 2014 tuvo su punto más alto en 2009 y a partir de ese año disminuyó paulatinamente coincidiendo con las fases descritas anteriormente (fase expansiva (2008-2009) y fase de consolidación fiscal (2010-actualidad)). Lo que no resulta inmediato es asegurar la causalidad entre la entrada en vigor de la deducción de 400 euros y el aumento de la renta disponible en ese período expansivo.

3. La deducción de 400 euros

En el año 2008 se incorpora en España un nuevo beneficio fiscal en el impuesto sobre la renta de las personas físicas (IRPF) consistente en reducir el importe de la cuota líquida total del impuesto de los perceptores de dichas rentas hasta en 400 euros anuales. Durante los años 2008 y 2009 esta deducción fue universal: cualquier persona que obtuviese rendimientos del trabajo o de actividades económicas podría deducirse 400 euros anuales en su declaración del IRPF independientemente de su nivel de ingresos y de su base imponible¹. La deducción se aplica por declaración realizada, no por persona. Es decir, si se hace una declaración conjunta, la deducción máxima es de 400 euros.

Una característica reseñable de esta deducción es que, en el marco del plan de medidas español, se consideró que debía ser aprobada por el procedimiento de “extraordinaria y urgente necesidad”. Es un tipo de procedimiento de aprobación de leyes existente en España más ágil y usado exclusivamente para determinadas cuestiones y en circunstancias que requieran la aprobación de medidas urgentes que afecten a aspectos claves. Esta medida se consideró de extraordinaria y urgente necesidad dada las circunstancias que en España se daban en aquel momento.

Se ha de tener en cuenta que parte de la recaudación del IRPF en España está cedido a las CCAA (Blanco, 2009). Por ello, una deducción de 400 euros en la cuota líquida a pagar podría haber supuesto una reducción acusada en la recaudación que las regiones españolas hacen del IRPF. Sin embargo, el Estado central decidió asumir el coste (gasto) tributario en

¹ El Real Decreto-ley 2/2008 de 21 de abril de medidas de impulso a la actividad económica en su artículo 1.2 modifica el artículo 80 bis 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.

su totalidad para que la recaudación de las CCAA y de los entes locales no se viesen afectados.

En el año 2010 el gobierno decide modificar la política con el objetivo de que solo las rentas más bajas pudiesen aplicarse la deducción². De esta forma, solo los contribuyentes que obtuvieran rendimientos del trabajo o de actividades económicas con una base imponible inferior a 12.000 euros anuales podrían deducirse cierta cantidad de la cuota líquida pero dependiendo esta base, de tal forma que la cantidad a deducirse se divide en dos tramos según la base imponible (ver tabla 3).

Tabla 3. Diseño de la deducción de 400 euros con test de rentas

Límite de la base (euros anuales)	Cuantía de la deducción (euros anuales)
8.000	400
8.001-12.000	$400 - 0,1 * (\text{base} - 8.000)$

Fuente: Adiego, Burgos, Paniagua y Pérez (2014)

El primer tramo se refiere a los casos en que la base imponible es inferior o igual a 8.000 euros anuales. En ese caso la deducción teórica será de 400 euros anuales. El segundo tramo se refiere a los casos en que la base imponible del contribuyente está entre los 8.001 y los 12.000 euros anuales. La deducción será de 400 euros anuales menos el resultado de multiplicar por 0,1 la diferencia entre la base imponible y 8.000 euros anuales.

A partir del 1 de enero de 2015 el gobierno español decidió suprimir esta deducción en su totalidad y de manera indefinida³.

4. Revisión de la literatura

Se han realizado pocas evaluaciones del impacto en términos redistributivos de dicha política, bien de forma aislada o conjuntamente con otras reformas del IRPF. Badenes (2008) realiza una evaluación *ex ante* comparando diferentes posibles diseños de la deducción anunciados cuando aún no había sido implantada. Concluyó que la medida de 400 euros podría mejorar la desigualdad, la pobreza y el bienestar, pero que también podrían provocar el efecto contrario en función de su diseño. Díaz de Sarralde et al. (2011) se centra en el diseño universal de la política tal y como se implantó en 2008 y la califica de no redistributiva fuerte y progresiva débil a partir del análisis de los índices de Kakwani y de Reynolds-Smolensky. Según Rubio y Romero (2012), en la práctica la deducción de 400 euros no fue realmente universal porque los contribuyentes con las rentas más bajas no se beneficiaban realmente de la medida. Llegaron a estimar que los contribuyentes con salario anual inferior a 9.000 euros no se pudieron beneficiar plenamente de la deducción por lo

² El artículo 70 de la Ley 26/2009, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2010 modifica de nuevo el artículo 80 bis de la Ley 35/2006, de 28 de noviembre anteriormente citada.

³ Artículo 80 bis de la Ley 35/2006, de 28 de noviembre, es suprimido por el apartado cincuenta y cinco del artículo primero de la Ley 26/2014, de 27 de noviembre, por la que se modifican la Ley 35/2006, de 28 de noviembre, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, el texto refundido de la Ley del Impuesto sobre la Renta de no Residentes, aprobado por el R.D. Legislativo 5/2004, de 5 de marzo, y otras normas tributarias («B.O.E.» 28 noviembre). Vigencia: 1 enero 2015.

que el efecto redistributivo fue muy limitado. Sanz, Castañer y Romero (2009) señalan que el 97,51 % de los contribuyentes de la decila más pobre no se beneficiarían de la deducción, así como tampoco el 81,28 % de la segunda decila más pobre. En cambio, solo el 2,38 % de las personas de la última decila (la más rica) no se beneficiarían. Según las previsiones que realizaron, los contribuyentes situados en las tres últimas decilas (las más ricas) absorbieron en torno al 50 % de la totalidad de la deducción. Los resultados de trabajos como este pudieron influir en que en el año 2010 se limitara solo a las rentas más bajas. Por su parte, Adiego et al. (2015) estudiaron la eliminación de la deducción de 400 euros en 2015, cuando ya se trataba de una deducción focalizada, concluyendo que no supondría cambios significativos en la distribución de la renta, ni a nivel individual ni conjuntamente junto con otras reformas del IRPF efectuadas en 2015, aunque a nivel global la reforma del IRPF podría reducir la tasa de pobreza.

En general, podemos encontrar trabajos que han abordado las consecuencias de la aplicación de los 400 euros, pero estos siempre se han centrado en ver el efecto de la política en una de las etapas que tuvo la misma. En este trabajo se comparan los efectos de los dos posibles diseños –universal y focalizado– y se tiene en cuenta la dinámica de la población a medida que avanza el tiempo dentro de un periodo de crisis económica.

5. Datos y metodología

En este trabajo utilizamos dos bases de datos para el análisis, los correspondientes a los años 2008 y 2010 de la Encuesta de Condiciones de Vida adaptada al formato EUROMOD. Utilizamos la versión G3.2+ del modelo. Para la primera parte del análisis sólo haremos uso de la base de datos del año 2008 y para la segunda parte utilizaremos las dos.

4.1 El modelo: EUROMOD

EUROMOD es el único microsimulador de prestaciones e impuestos que existe para el conjunto de países de la Unión Europea. Su principal característica diferenciadora es que cubre a todos los países europeos dentro del mismo marco, lo que en principio permite flexibilidad en el análisis y comparabilidad de los resultados. Calcula los impuestos de individuos y hogares, así como el derecho a determinadas prestaciones de acuerdo con las reglas de las políticas de prestaciones e impuestos de cada Estado miembro. Se puede utilizar para evaluar los efectos de las políticas fiscales y de prestaciones sobre el total de gastos e ingresos públicos, la desigualdad de rentas, la pobreza y la exclusión social, por lo que puede medir el coste de hipotéticas reformas, analizar sus efectos distributivos, el número de beneficiarios, los ganadores y perdedores, y otras consecuencias que el gestor público debe conocer.

EUROMOD es un modelo de microsimulación estático, en el sentido de que los cálculos de las prestaciones y de los impuestos que en él se consideran son aritméticos y las

características socio-demográficas no se modifican. El hecho de que sea estático no significa que no puedan hacerse simulaciones con comportamiento.

Como la mayoría de los microsimuladores estáticos de prestaciones e impuestos, EUROMOD combina las características de las prestaciones y de los impuestos de cada Estado miembro con una base de microdatos que tiene información sobre individuos y hogares para producir, entre otros cálculos, la renta disponible del hogar a partir de los datos de las rentas de los mercados de trabajo y capital, más las prestaciones y menos los impuestos para terminar obteniendo la renta disponible.

Como base de datos de entrada, EUROMOD utiliza para la mayoría de los países EU-SILC. Algunos de ellos usan la versión publicada por Eurostat y otros sus versiones nacionales. Esas encuestas son transformadas en un formato homogéneo a partir de procesos internos, hasta llegar a crear una nueva base de datos que cuenta con la misma estructura para todos los países. EUROMOD se encuentra siempre en continuo desarrollo.

4.2 Los datos: la Encuesta de Condiciones de Vida

La Encuesta de Condiciones de Vida (ECV)⁴ es una operación estadística elaborada por el Instituto Nacional de Estadística y armonizada para todos los países de la Unión Europea por Eurostat con el nombre de European Statistics on Income and Living Conditions (EU-SILC). En el año 2004 esta encuesta sustituyó al Panel de Hogares de la Unión Europea (PHOGUE), explotada por última vez en el año 2001. El objetivo fundamental que se perseguía con la ECV era disponer de una fuente de referencia sobre estadísticas comparativas de la distribución de ingresos y la exclusión social, así como proporcionar información relevante sobre los efectos de las políticas socioeconómicas en el marco europeo.

La ECV es una encuesta anual que se elabora con datos transversales y longitudinales y desde el año 2005 se han ido introduciendo módulos adicionales en la componente transversal sobre temas de interés especial, como la pobreza dentro del hogar, los gastos, la capacidad financiera de las familias y el ocio dentro del hogar. El objetivo de la encuesta es conocer los siguientes aspectos del nivel y las condiciones de vida de los hogares españoles y sus miembros: sus ingresos y situación económica, la pobreza, la privación, la protección a través de rentas mínimas e igualdad de trato, el empleo, la actividad y el cuidado de niños. Las jubilaciones, pensiones y la situación económica de las personas de edad. La vivienda y los gastos asociados a ella, el desarrollo regional y los movimientos migratorios, el nivel de formación, la salud y sus efectos sobre la condición socioeconómica.

En cualquier caso y para homogeneizar los datos de entrada a un simulador que tiene una estructura común para todos los países, es necesario elaborar una base de datos con características propias, que todos los Estados miembros puedan crear a partir de su fuente

⁴ Puede consultarse la descripción metodológica en castellano aquí: http://www.ine.es/daco/daco42/condivi/ecv_metodo.pdf.

de datos original. La base de datos EUROMOD crea variables demográficas, de ingreso, actividad, propiedad y determinados gastos del hogar, a partir de las encuestas nacionales.

La gran ventaja de utilizar esta encuesta es que por un lado es la fuente oficial de EUROMOD, y nosotros queremos simular distintos escenarios y además tiene información suficiente como para poder replicar el IRPF y analizar la deducción de 400 euros.

6. Resultados

6.1. Efectos redistributivos de distintos diseños de política en 2008

Como era de esperar el efecto del diseño de la política de deducción de 400 euros influye en los principales indicadores de desigualdad. En este análisis partimos de los valores que toman dichos indicadores como resultado de aplicar las políticas del año 2008 a la base de datos del mismo año (lo que se conoce con el nombre de baseline)

Tabla 4. Indicadores de desigualdad en 2008

Indicador	Baseline: deducción universal	Escenario 1: deducción focalizada	Escenario 2: deducción eliminada
Gini	0,29324	0,29135	0,29163
p90/p10	4,125	4,059	4,061
p90/p50	1,881	1,874	1,880
p50/p10	2,1929	2,1645	2,1598
Reynolds-Smolensky		0,0020	0,0018
Kakwani		0,1742	0,1371

Fuente: cálculos propios a partir de EUROMOD

Analizando esos mismos valores para el escenario 1, en el que la simulación consiste en mantener sobre la misma base de datos las políticas de 2008 pero condicionando la deducción a un test de rentas (el mismo que luego se diseña en 2010 para la misma política), se comprueba cómo todos los indicadores se reducen, pasando el índice de Gini de 0,29324 hasta 0,29135. Los ratios de posición también se ven reducidos sobre todo aquellos donde aparece la primera decila (p90/p10 y p50/p10). Si este mismo análisis se hace para el escenario 2, en el que se suprime la deducción de 400 euros por completo (tal y como sucedió con la reforma fiscal del año 2015) la situación se repite en el sentido de que todos los indicadores vuelven a reflejar mejores cifras de equidad que en la situación de partida.

La interpretación no resulta tan inmediata cuando se comparan los escenarios 1 y 2 porque los cambios en los indicadores no varían en el mismo sentido. Mientras que no tener la deducción haría menos desigual el cociente p50/p10, el resto de indicadores encontrarían en la deducción con su diseño condicionado a renta mejores resultados en términos de equidad. El índice de Reynolds-Smolensky muestra cómo la reforma que se contempla en el escenario 1 es más redistributiva que la reforma consistente en eliminar la política por completo. En términos de progresividad, también el primer escenario presenta

una reforma más progresiva que el segundo ya que el índice de Kakwani es de 0,0020 frente al valor 0,0018 que tomaría el índice en el caso de eliminar la política.

A la vista de los resultados obtenidos parece que el diseño para esta política más recomendable desde una perspectiva preocupada por la equidad podría haber sido con un test de rentas.

Si miramos la variación de la tasa de pobreza en los escenarios 1 y 2 (tabla 5) vemos que en ambos casos aumenta, aunque mínimamente, la tasa de pobreza. Esto puede deberse al hecho de que el umbral de renta para calcular qué individuos son pobres (60 % de la mediana de la renta disponible equivalente del hogar) es de 692,25 euros al mes en el año 2008 y mantenemos el umbral anclado de tal manera que la renta en los escenarios 1 y 2 ha podido verse reducida en todas las decilas de renta por el hecho de que una prestación universal ha dejado de serla y el umbral se calcula en el momento en que todos los potenciales beneficiarios la reciben, al margen de su nivel de renta.

Tabla 5. Tasa de pobreza ($z = 0,6$) en 2008 (%)

Baseline: deducción universal	Escenario 1: deducción focalizada	Escenario 2: deducción eliminada
18,99	19,08	19,16

Fuente: cálculos propios a partir de EUROMOD

En ambos escenarios hay perdedores en todas las decilas de renta por este mismo motivo. Alrededor de 30 millones en ambos escenarios, siendo algo superior en el caso en que la política se eliminara por completo. Sin embargo el porcentaje de perdedores no es el mismo y en ambos escenarios, en cada una de las decilas a partir de la sexta se concentran alrededor del 15 % de perdedores⁵.

Tabla 6. Número de perdedores por decila de renta en 2008

Decila	Escenario 1: deducción focalizada	Escenario 2: deducción eliminada
1	135.234	195.184
2	367.071	614.560
3	1.236.765	1.519.287
4	2.420.860	2.822.238
5	3.426.779	3.679.398
6	4.191.271	4.261.235
7	4.463.818	4.474.966
8	4.468.766	4.476.463
9	4.468.938	4.468.938
10	4.467.166	4.467.166
Total	29.646.668	30.979.435

Fuente: cálculos propios a partir de EUROMOD

⁵ Se considera perdedor a todo aquel individuo cuya renta equivalente disminuye en el escenario considerado respecto al baseline. Dado que la renta equivalente se calcula en función de la renta del hogar, basta que un miembro del hogar sea beneficiario de la deducción para que todos los demás miembros del hogar se consideren perdedores al perder ese miembro la deducción.

Si se analiza la pérdida media por decila de renta como porcentaje de su renta disponible es la primera decila la que resulta más perjudicada tal y como puede verse en la tabla 7. Todos pierden porque la deducción supuso un incremento de renta para todas las decilas.

Tabla 7. Pérdida media por decila de renta (% de su renta disponible)

Decila	Escenario 1: deducción focalizada	Escenario 2: deducción eliminada
1	2,73	3,89
2	1,58	1,98
3	1,48	1,70
4	1,40	1,63
5	1,41	1,64
6	1,52	1,76
7	1,57	1,82
8	1,66	1,86
9	1,60	1,70
10	1,26	1,30

Fuente: cálculos propios a partir de EUROMOD

Haciendo uso de EUROMOD se puede analizar cómo, si la política de deducción de 400 euros no hubiera cambiado su diseño en 2010 a una política con test de rentas el coste recaudatorio habría sido de unos 227 millones de euros.

Si analizamos el perfil de la población y los beneficiarios de la deducción en función de su situación de actividad (tabla 8) se puede comprobar que en 2008 solo 16 de algo más de 28 millones de asalariados, autónomos, pensionistas y desempleados eran perceptores de la deducción de 400 euros a partir de cálculos propios utilizando EUROMOD. En el año 2010, el rediseño de la política focalizando en los individuos de rentas más bajas hizo que el número de beneficiarios se redujera drásticamente hasta alrededor de 4 millones.

Tabla 8. Población y beneficiarios según situación de actividad

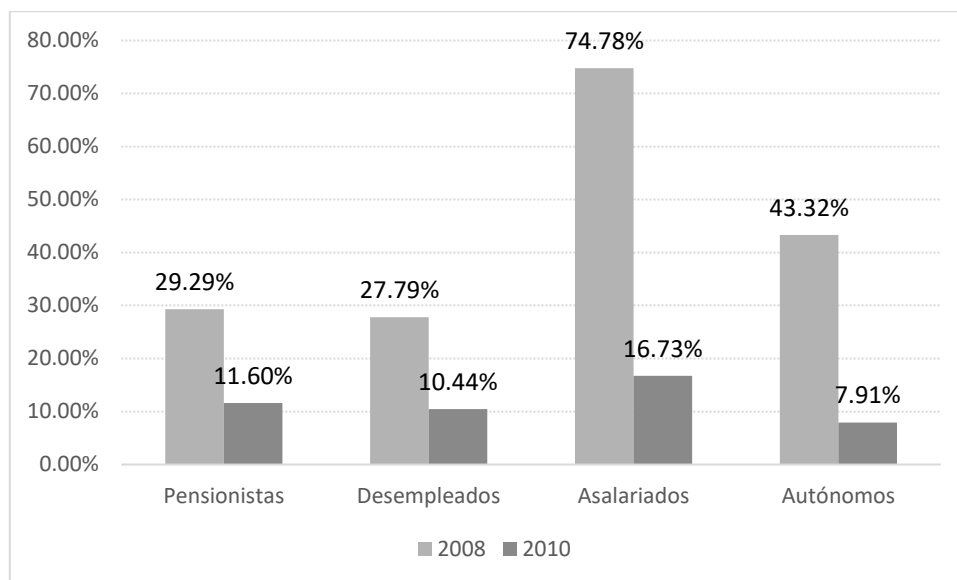
	2008 (deducción universal)		2010 (deducción focalizada)	
	Población	Beneficiarios	Población	Beneficiarios
Pensionistas	5.697.109	1.668.896	5.817.387	674.817
Desempleados	2.609.004	725.125	5.140.818	536.868
Asalariados	16.708.056	12.495.087	15.647.341	2.618.398
Autónomos	3.212.202	1.391.382	2.931.205	231.867
Total	28.226.371	16.280.490	29.536.751	4.061.950

Fuente: cálculos propios a partir de EUROMOD

Los asalariados son los principales perdedores de la reforma efectuada en 2010. Si se analiza el descenso del cociente beneficiarios/población para los dos años se aprecia que mientras que en 2008 el 75 % de los asalariados podía aplicarse la deducción, en 2010 solo el 17 % podía hacerlo. Algo similar ocurre con los trabajadores autónomos: en 2008 podían aplicarse la deducción el 43 % de ellos mientras que en 2010 solo podía hacerlo algo menos del 8 %. Aunque pensionistas y desempleados también se ven afectados por el rediseño de

la deducción, son los trabajadores, bien por cuenta ajena bien por cuenta propia, los que sufren en mayor medida debido al cambio. Una posible explicación puede estar relacionada con el nivel de renta, que se espera mayor para los individuos trabajadores que para aquellos que no se encuentran trabajando.

Figura 1. Beneficiarios respecto a la población según situación de actividad



Fuente: cálculos propios a partir de EUROMOD

6.2. Comparación entre lo simulado en 6.1 y la verdadera capacidad redistributiva que tuvo la política focalizada en 2010

El índice de Gini para el año 2008, cuando la deducción era universal, es 0,29324. En el año 2010, momento en el que el diseño condicionaba a la renta de los beneficiarios, el índice de Gini simulado era 0,31582. El incremento del índice (0,02258) se puede descomponer con el fin de aislar 1) los efectos de la deducción y 2) los efectos de cambiar la población de 2008 por la de 2010 y del resto de cambios que pueden haberse producido en otras políticas entre ambos años:

$$0,31582 - 0,29324 = \underbrace{0,31582 - 0,31774}_{-0,00192} + \underbrace{0,31774 - 0,29324}_{0,0245} = 0,02258 \quad (1)$$

Mientras que los cambios en la población –fundamentalmente salarios y rentas del capital– y otras políticas entre 2008 y 2010 incrementaron el índice de Gini en 0,0245 puntos, el cambio de la deducción universal a focalizada redujo en 0,00192 puntos el valor del índice. Esta observación corrobora con datos de 2010 que la deducción de 400 euros tal y como se diseñó en ese año es más efectiva para reducir la desigualdad que la deducción

universal, tal y como ya se vio en la sección 6.1 de este trabajo utilizando datos correspondientes al año 2008.

Su capacidad redistributiva como deducción condicionada a renta junto con el hecho de que la política universal fue tremendamente costosa en 2008, hace del diseño de 2010 el óptimo si el objetivo perseguido hubiera sido la equidad.

7. Conclusiones

El debate sobre la disyuntiva entre diseñar programas universales o focalizarlos en determinados colectivos sigue vigente a día de hoy en la mayoría de los países de la OCDE y una de las cuestiones más relevantes para inclinarse por una u otra es conocer su impacto en términos de eficiencia y equidad.

En el año 2008 y como consecuencia de la crisis económica el gobierno español adoptó, entre otras medidas económicas, una deducción anual de 400 euros tanto para trabajadores como pensionistas y desempleados, cuyo diseño fue modificado en varias ocasiones. Hasta el año 2010 esta prestación fue universal, momento en que se rediseño para convertirla en una prestación condicionada por nivel de renta y en el año 2015 finalmente se eliminó.

En este trabajo haciendo uso de EUROMOD se simulan dos escenarios que comparan los resultados en términos de índices de redistribución entre el diseño de 2008, cuando la deducción era universal y dos situaciones en las que, primero, se rediseña la deducción mediante la focalización y, segundo, se elimina por completo. Tal y como encuentran otras análisis de la política parece que el diseño más recomendable para esta deducción podría haber sido con un test de rentas. Su capacidad redistributiva como deducción condicionada a renta junto con el hecho de que la política universal fue tremendamente costosa en 2008, hace del diseño de 2010 el óptimo si el objetivo perseguido hubiera sido la equidad.

Sin embargo habría sido deseable conocer el impacto del diseño de esta política en el consumo de los hogares, que fue para lo que originalmente se diseñó y también los efectos en términos de eficiencia. Estos aspectos se tendrán en consideración en investigaciones futuras.

8. Bibliografía

Adiego, Marta; Burgos, María Jesús; Paniagua, María Milagros, y Pérez, Teresa (2014): *EUROMOD Country Report. Spain (2010-2013)*.

Adiego, Marta et al. (2015): *Evaluación de la reforma del IRPF de 2015*. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.

AEAT (2007-2014): *Memorias de la Agencia Tributaria, 2007-2014*.

Badenes, Nuria (2008). «El efecto del “cheque Zapatero” sobre la distribución y la pobreza de las familias». Documento 01/2008 Fundación Acción Familiar.

Bargain, Olivier y Callan, Tim (2010): «Analysing the effects of tax-benefit reforms on income distribution: a decomposition approach». *The Journal of Economic Inequality*, 8(1), pp. 1-21.

Blanco, M. D. B. (2009). «Las medidas de política tributaria del Estado frente a la crisis económica». *Presupuesto y Gasto Público*, 54, 95-113.

Blanco, M. D. B. (2010). «Medidas tributarias incluidas en los Presupuestos Generales del Estado para el año 2010». *Presupuesto y Gasto Público*, 58, 117.

Cantó, Olga (2013): «La capacidad redistributiva del sistema español de prestaciones e impuestos». *Papeles de Economía Española*, 135, pp. 140-152.

Comisión Europea (2013): Communication to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, COM (2013) 83 final.

Conde-Ruiz, J. I., and Marín, C. (2013): «La crisis fiscal en España». *Anuario internacional CIDOB*, 223.

Díaz de Sarralde, Santiago; Garcimartín, Carlos Eugenio, y Ruiz-Huerta, Jesús (2011): «Progresividad y redistribución en reformas fiscales: los efectos nivel y distancia: una aplicación al IRPF». *Revista de Economía Aplicada*, 19(57), pp. 97-116.

Gugushvili, D., y Hirsch, D. (2014a): *Means-testing or universalism: What strategies best address poverty. A review contributing to Joseph Rowntree Foundation's development of an anti-poverty strategy*. Leicestershire: Loughborough University, Centre for Research in Social Policy.

Gugushvili, D., y Hirsch, D. (2014b): «Means tested and universal approaches to poverty: international evidence and how the UK compares». CRSP Working paper 640. Loughborough: Centre for Research in Social Policy.

INE (2016). Encuesta de Población Activa.

OCDE (2014): «Social Expenditure Update - Social spending is falling in some countries, but in many others it remains at historically high levels».

Rubio, Juan José, y Romero, Desiderio (2012): «EL IRPF en España: balance y perspectivas», en Esteller, Alejandro y Durán, José María (dirs.): *Por una verdadera reforma fiscal*.

Sanz, J. F., Castañer, J. M., y Romero, Desiderio (2009): «Análisis de reformas del impuesto sobre la renta personal a partir de microdatos tributarios: el simulador de la Fundación de las Cajas de Ahorros (FUNCASim)». Fundación Fondo para la Investigación Económica y Social.

Stuber, J. y Schlesinger, M. (2006): «Sources of stigma for means tested government programs». *Social Science and Medicine*, 63(4), 933-945.

Leventi, Chrysa; Rastrigina, Olga, y Sutherland, Holly (2016): «The importance of income-tested benefits in good times and bad: lessons from EU countries». EM 2/16 EUROMOD Working Paper Series. Institute for Social and Economic Research.

MINHAP (2007-2013): *Memorias de la Administración Tributaria, 2007-2013*.

Van Oorschot, W. (2002): «Targeting welfare: on the functions and dysfunctions of means-testing in social policy», en Townsend, P., and Gordon, D., eds. *World Poverty: New Policies to Defeat an Old Enemy*. Bristol: Policy Press.