

24 - 26 | Noviembre 2021 | Madrid
XLVI Reunión de Estudios Regionales

International Conference on Regional Science Ciudades llenas, territorios vacíos

Universidad Autónoma de Madrid



COMUNICACIÓN

Título: Evaluación de las deducciones autonómicas para evitar la despoblación

Autores y e-mails de todos: Rafael Granell Pérez y Amadeo Fuenmayor Fernández
(Rafael.Granell@uv.es; Amadeo.Fuenmayor@uv.es)

Departamento: Economía Aplicada

Universidad: Universitat de València

Área Temática: *Desigualdad y pobreza de los territorios*

Resumen: *(máximo 300 palabras)*

El problema de la despoblación está en la agenda de los responsables políticos en los últimos años en España. Una de las medidas que puede incentivar el mantenimiento y traslado de la población a estos territorios es el establecimiento de beneficios fiscales para los habitantes de estas zonas. En el ámbito del IRPF, algunas CCAA han establecido deducciones destinadas a fomentar que la población decida establecerse en zonas despobladas. Estas deducciones abarcan diferentes incentivos, como la inversión y el alquiler de vivienda, el nacimiento de hijos o el establecimiento de trabajadores autónomos. La Comunitat Valenciana ha ido un paso más allá y ha establecido a partir de 2021 una deducción general para todos los habitantes de municipios despoblados. El objetivo de este trabajo es analizar esta deducción y estimar sus resultados.

El trabajo comienza con el análisis de las alternativas fiscales que tienen los gobiernos autonómicos para reducir la despoblación, destacando el uso cada vez más frecuente de las deducciones autonómicas. En segundo lugar, y centrándose en el caso valenciano, se estudian las características socioeconómicas de los habitantes de estos municipios y se comparan con el resto de declarantes. Sus características personales y familiares son muy distintas y su renta media mucho menor. En tercer lugar, se lleva una evaluación *ex ante* de la deducción valenciana, siendo posible estimar el coste total de la medida, el número de beneficiarios y también su impacto sobre la desigualdad.

Palabras Clave: *Deducciones autonómicas, despoblación, zonas rurales*

Clasificación JEL: H24

1. Introducción

La despoblación de las zonas rurales en favor de las zonas urbanas y, en particular, de las grandes ciudades es un proceso continuo que viene ocurriendo en España en el último siglo. Este proceso sigue su curso, como lo demuestran los últimos datos publicados sobre la evolución de la población en nuestro país.

Según un informe de la Fundación BBVA-Ivie (2019), desde 2000 hasta 2018 la población española creció un 15,4%, pero este crecimiento es totalmente desigual, ya que el 63,1% de los municipios y 13 provincias han perdido habitantes en el siglo XXI. Según este mismo informe “Los pueblos de 1.000 o menos habitantes, que representan el 61,5% del total de municipios españoles, son los que más han sufrido el desplazamiento de habitantes y actualmente solo concentran al 3,1% de la población. Por el contrario, casi el 80% de la población vive en municipios de más de 10.000 habitantes”.

La preocupación por este fenómeno es mucho más reciente. En los últimos años la despoblación ha pasado a considerarse un problema primordial y las administraciones públicas han comenzado a tomar medidas tendentes a frenar el proceso o incluso a intentar la repoblación de determinadas zonas.

Entre las medidas tomadas por los gobiernos autonómicos, destacan los incentivos fiscales para los habitantes de zonas despobladas, que afectan primordialmente a los tributos cedidos a las Comunidades Autónomas. El impuesto más utilizado para desarrollar este tipo de incentivos ha sido el IRPF, mediante la introducción de nuevas deducciones autonómicas en la cuota. Este trabajo pretende analizar estas deducciones y realizar una evaluación *ex ante* de una de ellas, introducida recientemente en la Comunitat Valenciana.

En el siguiente apartado se analizarán las posibles vías que tienen los gobiernos autonómicos para fomentar la repoblación a través del IRPF, y su utilización efectiva a través de deducciones en la cuota. La diferencia entre regiones es muy grande. Algunas han decidido no establecer ningún tipo de incentivo; otras se centran en fomentar determinados comportamientos de los residentes en estos territorios, como la inversión y el alquiler de vivienda, el nacimiento de hijos o el establecimiento de trabajadores autónomos; mientras que sólo dos comunidades han decidido introducir una deducción

general aplicable a los residentes en zonas despobladas: Castilla-La Mancha y la Comunitat Valenciana.

Una vez descrita la situación de las deducciones autonómicas, el tercer apartado explica la metodología utilizada para la evaluación *ex ante* de la deducción valenciana. Se trata de utilizar técnicas de microsimulación para simular los efectos de la deducción gracias a la Muestra IRPF 2018 IEF-AEAT. En el cuarto apartado se presentan los principales resultados de la simulación. Se estima el coste recaudatorio de esta medida, el número y características de los contribuyentes beneficiados y también su efecto sobre la desigualdad. Para finalizar, se presentan las principales conclusiones de este estudio, las limitaciones del mismo y también futuras vías de trabajo sobre esta materia.

2. Las deducciones autonómicas para evitar la despoblación

El IRPF es un tributo cedido parcialmente a las CCAA. Desde 1996 las comunidades de régimen común tienen cierta capacidad normativa sobre este impuesto, obteniendo la recaudación correspondiente a su tramo autonómico. Actualmente, tras varias modificaciones legislativas a nivel estatal, nos regimos por la Ley 22/2009¹. Las CCAA tienen cuatro ámbitos de actuación respecto a la aplicación del IRPF en sus territorios.

En primer lugar, tienen la posibilidad de establecer su propio importe del Mínimo Personal y Familiar aplicable para el cálculo del gravamen autonómico. En el ejercicio 2021 esta posibilidad la aplican únicamente cuatro regiones: Illes Balears, Cataluña, Comunidad de Madrid y La Rioja. El resto aplican las cuantías establecidas por defecto por el Estado.

En segundo lugar, las CCAA pueden modificar su tarifa autonómica de gravamen aplicable a la Base Liquidable General. Tienen la única limitación de que la escala debe ser progresiva. En 2021 observamos diferencias importantes, puesto que hay comunidades como Aragón o la Comunitat Valenciana con 10 tramos de renta y otras como la Comunidad de Madrid, ambas Castillas, o la Región de Murcia que tienen únicamente 5 tramos. Los tipos marginales aplicados a cada tramo también son distintos. El tipo marginal mínimo varía entre el 9% de la Comunidad de Madrid,

¹ Ley 14/1996, de 30 de diciembre, de cesión de tributos del Estado a las Comunidades Autónomas y de medidas fiscales complementarias. «BOE» núm. 315, de 31 de diciembre de 1996.

Canarias o La Rioja y el 12% de Cataluña. El tipo marginal máximo se sitúa entre el 21% de la Comunidad de Madrid y el 29,5% de la Comunitat Valenciana.

En tercer lugar, esta ley permite aumentos o disminuciones en los porcentajes de la deducción por inversión en vivienda habitual en la parte autonómica del impuesto. Esta posibilidad ha dejado de tener importancia desde el año 2013, ya que las viviendas compradas desde esa fecha no permiten la aplicación de esta deducción. No obstante, el régimen transitorio permite seguir aplicando los porcentajes autonómicos existentes antes de 2013 a las viviendas adquiridas con anterioridad.

Por último, las comunidades tienen la posibilidad de establecer sus propias deducciones autonómicas, que deben circunscribirse a tres motivos: por circunstancias personales y familiares, por inversiones no empresariales y/o por aplicación de renta. Las comunidades han utilizado habitualmente este apartado como el instrumento más llamativo para diferenciar su IRPF respecto a otras comunidades (Fernández, 2006; Herrero y Tránchez, 2011; Martín, 2016).

Si nos centramos en el problema de la despoblación, las CCAA podrían haber utilizado, en principio, cualquiera de los cuatro instrumentos descritos para favorecer a los residentes en zonas despobladas.

Una primera posibilidad sería establecer dos tarifas en el tramo autonómico del IRPF: una aplicable a los residentes en zonas despobladas y otra aplicable al resto de contribuyentes. Sin embargo, este instrumento plantea dudas sobre su legalidad. El Artículo 46 de la Ley 22/2009, indica que las CCAA tienen la competencia normativa para regular “la escala autonómica aplicable a la base liquidable general”, no dejando clara la posibilidad de establecer dos tarifas. Hasta el momento, todas las comunidades han regulado una única tarifa en su territorio, sin distinguir a sus contribuyentes en base a ninguna característica personal.

La segunda posibilidad consistiría en aumentar la cuantía del mínimo personal y familiar para los contribuyentes de zonas despobladas. Esta alternativa también puede ir contra el Artículo 46 de la Ley 22/2009, que permite incrementos o disminuciones de los mínimos por contribuyentes, descendientes, ascendientes y discapacidad, pero no especifica si se pueden considerar otras características personales para graduar su cuantía. Ninguna CCAA ha introducido hasta el momento mínimos diferenciados.

Respecto a los porcentajes de deducción por inversión en vivienda, podría haber sido utilizada para fomentar la residencia en zonas despobladas en el pasado, pero ninguna comunidad consideró esta posibilidad. En la actualidad las CCAA ya no pueden modificar estos porcentajes.

Donde no hay ningún problema es en la posibilidad de establecer deducciones autonómicas destinadas a los habitantes de municipios despoblados o en riesgo de despoblación. Esta posibilidad ha sido utilizada por diversas CCAA durante los últimos años, especialmente en 2020 y 2021. En la actualidad nueve regiones tienen alguna deducción destinada a los residentes en zonas rurales o despobladas. Sin embargo, como veremos a continuación, las características de estas deducciones son muy distintas.

En primer lugar, no hay una definición común para distinguir cuál es el ámbito geográfico de aplicación. En algunas CCAA se habla directamente de zonas en riesgo de despoblación (Asturias, Cantabria, Castilla La-Mancha, o la Comunitat Valenciana); en otras se tiene en cuenta si se trata de una zona rural (La Rioja); mientras que en el resto de casos se hace referencia únicamente a residentes en municipios con un número reducido de habitantes.

En segundo lugar, hay que distinguir dos tipos de deducciones, en función de su objetivo. La gran mayoría de deducciones pretenden fomentar algún tipo de comportamiento o compensar un tipo de gasto para las personas residentes en estas zonas. De esta forma, existen deducciones por nacimiento y adopción de hijos (Aragón, Asturias, Castilla y León y Galicia); por gastos de guardería (Asturias y Cantabria); gastos de traslado (Cantabria y Castilla-La Mancha), transporte público (Asturias), adquisición, rehabilitación y arrendamiento de vivienda (Aragón, Asturias, Cantabria, Castilla-La Mancha, Castilla y León, Extremadura, Galicia y La Rioja), inicio de actividades empresariales (Asturias) y suscripción de acciones en sociedades con domicilio fiscal en estos territorios (Comunitat Valenciana)².

Por el contrario, únicamente dos CCAA han decidido introducir una deducción general aplicable a los contribuyentes por el solo hecho de residir en zonas despobladas: Castilla-La Mancha y la Comunitat Valenciana. Sin duda estas dos últimas deducciones afectarán a un mayor número de contribuyentes y supondrán un coste mucho más alto

² Estas medidas se analizan en el siguiente documento:
<https://www.hacienda.gob.es/Documentacion/Publico/PortalVarios/FinanciacionTerritorial/Autonómica/Capitulo-IV-Tributacion-Autonómica-2021.pdf>

para la recaudación de estas dos comunidades. Las deducciones aprobadas por Castilla-La Mancha y la Comunitat Valenciana presentan diferencias importantes.

En Castilla-La Mancha la deducción se aprobó mediante la D.A. 9ª de la Ley 2/2021 de esta comunidad³. Se trata de un porcentaje de deducción que se aplica sobre la Cuota Íntegra Autonómica. Se aplica a todos los contribuyentes que tengan su residencia habitual en un municipio considerado de intensa o extrema despoblación, independientemente de la renta declarada por el contribuyente. Los porcentajes de deducción son los siguientes:

- a) Municipio incluido en una zona de intensa despoblación:
 - Población inferior a 2.000 habitantes: 20 %.
 - Población igual o superior a 2.000 e inferior a 5.000 habitantes: 15 %.
- b) Municipio incluido en una zona de extrema despoblación:
 - Población inferior a 2.000 habitantes: 25 %.
 - Población igual o superior a 2.000 e inferior a 5.000 habitantes: 20 %.

Al aplicarse un porcentaje sobre la Cuota Íntegra Autonómica, se convierte en una deducción de cuantía variable, que se incrementará en función de la Cuota Íntegra de los contribuyentes, beneficiando en términos absolutos a los declarantes con mayor renta, que podrán deducir una cantidad superior. En términos relativos, una deducción de estas características supone un porcentaje de ahorro impositivo similar, que no debería modificar sustancialmente los índices de progresividad ni el efecto redistributivo del impuesto.

La Comunitat Valenciana, por el contrario, ha establecido para el ejercicio 2021 una deducción de cuantía fija de 300€ por contribuyente que resida de forma habitual en un municipio en riesgo de despoblamiento⁴. Esta deducción se incrementará en 120, 180 o 240 € en caso de que el contribuyente tenga derecho a la aplicación del mínimo por descendientes por una, dos o tres o más personas.

³ Ley 2/2021, de 7 de mayo, de Medidas Económicas, Sociales y Tributarias frente a la Despoblación y para el Desarrollo del Medio Rural en Castilla-La Mancha.

⁴ Artº 42 de la Ley 3/2020, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, de gestión administrativa y financiera y de organización de la Generalitat 2021.

En contra de lo que sucede en Castilla-La Mancha, la deducción de cuantía fija beneficia en términos absolutos de la misma forma a todos los contribuyentes que acaben pagando el impuesto. En términos relativos, sin embargo, los contribuyentes con menor renta se ahorrarán un porcentaje superior, mejorando teóricamente tanto la progresividad como el efecto redistributivo del impuesto.

Este trabajo se va a centrar en la deducción establecida en la Comunitat Valenciana. En primer lugar, se analizarán las características de los habitantes de los municipios en riesgo de despoblación, comparándolas con el resto de contribuyentes de la Comunitat Valenciana y, en segundo lugar, se llevará a cabo una evaluación *ex ante* de esta medida, estimando el número y características de los beneficiarios, el coste de la deducción para la administración y sus efectos sobre la desigualdad.

3. Datos y Metodología

Para llevar a cabo el análisis de la deducción valenciana, se utilizan los microdatos de la Muestra de Declarantes de IRPF-2016, elaborada conjuntamente por el Instituto de Estudios Fiscales y la Agencia Estatal de Administración Tributaria. Esta muestra estratificada es representativa del conjunto de declarantes del IRPF y también de los residentes en cada una de las Comunidades Autónomas (Pérez, et al., 2019). En la Comunitat Valenciana está formada por todas las casillas correspondientes a 261.346 declaraciones de personas residentes, lo que supone el 12,2% de las presentadas.

En esta muestra también se detalla el municipio de residencia fiscal de los declarantes, siendo posible identificar a aquellos que cumplen los requisitos para ser considerados en riesgo de despoblación. Tienen esta consideración los municipios que el año anterior (2020) cumplan al menos cinco de los seis criterios establecidos en la propia Ley de tributos cedidos de la Comunitat Valenciana⁵. Estos criterios son los siguientes:

1. Densidad de población. Número de habitantes: inferior o igual a los veinte habitantes por kilómetro cuadrado.
2. Crecimiento demográfico. Tasa de crecimiento de la población en el periodo comprendido en los últimos veinte años: menor o igual al cero por ciento.

⁵ Artº 4.Sexto de la Ley 13/1997, de 23 de diciembre, por la que se regula el tramo autonómico del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y restantes tributos cedidos.

3. Tasa de crecimiento vegetativo. Porcentaje que representa el saldo vegetativo (diferencia entre nacimientos y defunciones) sobre la población en el periodo comprendido entre los últimos veinte años: menor o igual a -10 %.
4. Índice de envejecimiento. Porcentaje que representa la población mayor de 64 años sobre la población menor de 16 años: mayor o igual al doscientos cincuenta por ciento.
5. Índice de dependencia. Cociente entre la suma de la población de menores de 16 años y mayores de 64 y la población de 16 a 64 años, multiplicado por 100: mayor o igual al sesenta por ciento.
6. Tasa migratoria. Porcentaje que representa el saldo migratorio en el periodo comprendido entre los últimos diez años (diferencia entre las entradas y salidas de población por motivos migratorios) sobre la población total del último año: menor o igual a cero.

También ostentarán dicha condición los municipios que, aún sin cumplir los requisitos señalados, pertenezcan a áreas funcionales con una densidad demográfica igual o inferior a 12,5 habitantes por kilómetro cuadrado.

Durante el año 2020 existían 154 municipios que cumplían estos criterios. En cuanto a su distribución provincial, 79 se situaban en Castellón, 52 en Valencia y 23 en Alicante.

En el ámbito concreto de este tipo de municipios, la muestra del IRPF cuenta con 4.244 declaraciones, el 12,5% del total. Debido al elevado tamaño muestral y los factores de elevación proporcionados, se puede conocer con gran precisión los importes declarados por los residentes en el conjunto de municipios despoblados y realizar análisis en función de las características sociales y económicas de estos contribuyentes.

La muestra utilizada también permite la microsimulación de reformas fiscales. La idea de aplicar técnicas de simulación de microdatos, o microsimulación, comenzó con Orcutt (1957) a finales de la década de los 50 del siglo pasado en Estados Unidos, aunque la aplicación práctica con datos comienza a finales de los años 80 en Reino Unido y Australia. La microsimulación se ha utilizado especialmente en la evaluación de los efectos distributivos y recaudatorios generados por las reformas fiscales y las transferencias públicas, ya que permite calcular el impacto que una modificación de un impuesto o de una política pública supondría sobre la población recogida en la muestra

(Oliver, 2013). En España son cada vez más numerosos los trabajos que analizan reformas del IRPF utilizando técnicas de microsimulación (Sanz, *et al.*, 2002; Fuenmayor *et al.*, 2008; Fuenmayor y Granell, 2010; Arcarons y Calonge, 2010).

En el caso que nos ocupa se ha simulado la nueva deducción de la Comunitat Valenciana, con los incrementos en el caso de tener descendientes a su cargo y con la incompatibilidad prevista con otras deducciones autonómicas. Los resultados obtenidos tienen un elevado nivel de precisión, pero pueden diferir de los resultados futuros por dos motivos: por la previsible disminución de la renta declarada en el año 2021 y por los cambios de comportamiento de los contribuyentes que pueden decidir modificar su residencia fiscal para beneficiarse de la nueva deducción propuesta.

4. Características socioeconómicas de la población

Como paso previo a la simulación de la nueva deducción propuesta, se lleva a cabo un análisis de las características de los declarantes que residen en los municipios en riesgo de despoblación, comparando su situación con el conjunto de declarantes de la Comunitat Valenciana. Estos contribuyentes presentaron un total de 34.087 declaraciones, lo que representa un 1,6% del total de 2.137.539 declaraciones presentadas en el conjunto de la Comunitat Valenciana. En el Cuadro 1, se muestran sus principales características.

La distribución de declarantes por provincias en estos municipios es muy distinta a la distribución general de la Comunitat Valenciana. Esto es debido a que las zonas despobladas se concentran principalmente en Castellón y Valencia, que presentan el 46% y 43,6% de los declarantes. En la provincia de Alicante únicamente residen el 10,5% del total de declarantes de municipios despoblados.

Respecto al tipo de declaración presentada, estos municipios no presentan diferencias significativas con el resto. Las declaraciones conjuntas representan el 20% del total. Tampoco hay grandes diferencias en cuanto al género del primer declarante, si bien es cierto que en las zonas despobladas el porcentaje de mujeres es ligeramente superior, alcanzando prácticamente el 50%.

Cuadro 1: Comparación de las características socioeconómicas de los declarantes

	Municipios		Conjunto		Diferencia
	Riesgo Despoblación		C. Valenciana		
	Número	% (1)	Número	% (2)	(1)-(2)
Por Provincia					
Alicante	3.564	10,5%	717.328	33,6%	-23,1%
Castellón	14.857	43,6%	269.956	12,6%	31,0%
Valencia	15.666	46,0%	1.150.255	53,8%	-7,9%
Por Tipo de Declaración					
Individual	27.268	80,0%	1.691.734	79,1%	0,9%
Conjunta	6.819	20,0%	445.805	20,9%	-0,9%
Por Género (primer declarante)					
Hombre	17.292	50,7%	1.185.827	55,5%	-4,7%
Mujer	16.794	49,3%	951.712	44,5%	4,7%
Por Tramos de Edad					
Menor de 30 años	2.455	7,2%	163.411	7,6%	-0,4%
Entre 30 y 49 años	11.323	33,2%	936.344	43,8%	-10,6%
Entre 50 y 64 años	7.797	22,9%	574.855	26,9%	-4,0%
65 años o mayor	12.512	36,7%	462.928	21,7%	15,0%
Por Estado Civil					
Soltero	10.398	30,5%	572.662	26,8%	3,7%
Casado	18.114	53,1%	1.230.981	57,6%	-4,4%
Viudo	4.024	11,8%	144.088	6,7%	5,1%
Divorciado/Separado	1.550	4,5%	189.808	8,9%	-4,3%
Por Número de Descendientes					
Sin Descendientes	25.676	75,3%	1.282.127	60,0%	15,3%
1 Descendiente	4.148	12,2%	430.227	20,1%	-8,0%
2 Descendientes	3.513	10,3%	354.546	16,6%	-6,3%
3 o más Descendientes	750	2,2%	70.638	3,3%	-1,1%
Por Tipo de Renta					
Rtos. Trabajo	26.967	79,1%	1.727.604	80,8%	-1,7%
Rtos. Act. Económicas no Agrícolas	2.322	6,8%	193.273	9,0%	-2,2%
Rtos. Act. Económicas Agrícolas	8.018	23,5%	117.687	5,5%	18,0%
Rtos. Capital Inmobiliario	2.646	7,8%	232.969	10,9%	-3,1%

Fuente: elaboración propia con la Muestra IRPF IEF-AEAT.

Donde sí hay diferencias importantes es al tener en cuenta la edad de los declarantes. En las zonas despobladas alcanza una media de 56,2 años, mientras que en el conjunto de la Comunitat es de 50,9 años. Si se divide la muestra por tramos de edad, puede apreciarse el elevado porcentaje que representan los mayores de 65 años en estos municipios (36,7%).

Respecto al estado civil, las zonas despobladas presentan un porcentaje ligeramente superior en personas solteras y ligeramente inferior en casadas. Donde más se nota la diferencia es en los declarantes viudos que son casi el doble, debido sin duda a la mayor edad media de la población. También se observa que el porcentaje de personas separadas o divorciadas es casi la mitad que en el conjunto de la Comunitat, lo que puede estar relacionado con unos valores sociales más tradicionales.

También llama la atención el escaso número de descendientes que forman parte del mínimo personal y familiar. Más de un 75% de los declarantes de las zonas en riesgo de despoblación no tienen ningún descendiente a cargo, mientras que únicamente el 2,2% declara tener 3 o más descendientes en esta situación.

Por último, como era de esperar, destaca el elevado porcentaje de contribuyentes que declara rentas agrícolas (23,5%) en estos municipios. Por el contrario, son un porcentaje ligeramente inferior los que declaran rendimientos del trabajo, de otras actividades económicas o del capital inmobiliario. En cualquier caso, conviene señalar que la suma de porcentajes en este apartado es mayor que 100, debido a que existen muchos contribuyentes que declaran más de un tipo de renta.

Además de estas características también resulta útil preguntarse por los importes declarados por los contribuyentes que residen en estas zonas despobladas. En el Cuadro 2 se presentan las principales magnitudes del impuesto, tanto en su importe total como medio y se comparan con la situación del conjunto de declarantes de la Comunitat Valenciana. Como puede apreciarse, la renta media declarada en estos municipios es muy inferior al resto, lo que supone una cuota íntegra y líquida media muy inferior, situándose prácticamente en la mitad que en el conjunto de la Comunitat Valenciana. Donde no existen apenas diferencias es en la aplicación del mínimo personal y familiar ni en las deducciones propias, que presentan unos valores muy próximos a la media autonómica.

Cuadro 2: Comparación de los importes declarados en el IRPF (€)

	Municipios en Riesgo Despoblación		Conjunto C. Valenciana		Diferencia
	Total	Media (1)	Total	Media (2)	(1)-(2)
Base Imponible General	393.642.100	11.548	36.774.894.285	17.204	-5.656
Base Imponible Ahorro	32.306.555	948	2.817.113.999	1.318	-370
Base Liquidable General	370.142.211	10.859	34.980.206.169	16.365	-5.506
Base Liquidable Ahorro	32.155.837	943	2.808.574.853	1.314	-371
Mín. Personal y Familiar	270.029.605	7.922	16.779.847.221	7.850	72
Cuota Íntegra Autonómica	28.075.076	824	3.506.615.596	1.640	-817
Deducciones Autonómicas	737.108	22	40.743.570	19	3
Cuota Líquida Autonómica	26.183.287	768	3.314.994.938	1.551	-783

Fuente: elaboración propia con la Muestra IRPF IEF-AEAT.

5. Simulación de la deducción en municipios en riesgo de despoblación

Una vez analizadas las características de los contribuyentes en zonas en riesgo de despoblación, en este apartado se toman las declaraciones correspondientes a sus residentes y se simula la nueva deducción valenciana.

Sobre cada una de las declaraciones que aparecen en la muestra contamos con todos los datos declarados relativos al IRPF, por lo que podemos realizar una simulación declaración por declaración. En concreto, se ha simulado la deducción de 300€ para todos los residentes en estos municipios, con incrementos de 120, 180 o 240 euros en el caso de que el contribuyente tenga derecho a la aplicación del mínimo por descendientes. Se ha tenido en cuenta la incompatibilidad de la nueva deducción con otras deducciones de la Comunitat Valenciana y se han dividido entre dos los importes de los incrementos en el caso de que dos contribuyentes tengan derecho a la aplicación del mínimo por descendientes. En el Cuadro 3 se muestra el efecto monetario que tendría la nueva deducción.

Como se puede apreciar en el cuadro, la deducción teórica que podrían aplicar los residentes en estos municipios sería importante, superior a los 11 millones de €, con un importe medio por declarante de 332€.

Sin embargo, estos resultados no son definitivos, ya que hay que tener en cuenta que una gran parte de los declarantes no va a poder aprovechar plenamente la deducción porque su cuota líquida es nula o bien es muy reducida (Fuenmayor *et al.* 2008). El problema reside en que las CCAA españolas no tienen la capacidad de establecer deducciones reembolsables, por lo que los contribuyentes con menor nivel de renta no van a poder beneficiarse de este tipo de incentivos. Esta insuficiencia de cuota provoca que la deducción que realmente pueden aplicar los contribuyentes alcance un total de 4.735.305€, coste que debería asumir la hacienda pública valenciana. Si se pone el foco en el contribuyente, éste se va a beneficiar de una deducción media de 139€ anuales. Es decir, el conjunto de contribuyentes residentes en municipios en riesgo de despoblación va a ahorrarse un 18,1% sobre la cuota que le hubiese correspondido en ausencia de la nueva deducción.

Cuadro 3: Importe total de la deducción por residencia en municipios en riesgo de despoblación

	Base Liquidable	C. Líquida Auton. (1)	Deducción Teórica	Deducción Real (2)	Nueva C. Líquida Auton.	% Ahorro (2) / (1)
Importe Total	402.298.048	26.183.287	11.318.505	4.735.305	21.447.981	18,1%
Importe Medio	11.802	768	332	139	629	18,1%

Fuente: elaboración propia con la Muestra IRPF IEF-AEAT.

Sin embargo, la situación de todos los contribuyentes no es la misma. Aunque la deducción tiene una cuantía fija, la insuficiencia de cuota provocará que algunos se beneficien mucho más que otros. En el Cuadro 4 se ha dividido a los declarantes en deciles de renta, en función de la base liquidable declarada (general+ahorro). Con estos cálculos se puede discernir si los más beneficiados son los que tienen rentas bajas, medias o altas.

Como puede apreciarse en este cuadro, los contribuyentes con una base liquidable más reducida, situados en los cuatro primeros deciles no se benefician realmente de la nueva deducción, pues su cuota líquida autonómica ya era nula antes de establecer el nuevo incentivo. Es decir, el 40% de los contribuyentes con menor renta no obtienen ventaja alguna derivada de la presencia de la deducción. En el quinto decil los contribuyentes tienen en promedio una cuota líquida muy baja (26€ de media) y su ahorro sería únicamente de esa cuantía. Sin embargo, si se analiza su mejora en términos porcentuales, alcanzan un ahorro del 100% de la cuota. Conforme se va aumentando la renta a partir del sexto decil, se aprecia como la deducción real va aumentando en

términos absolutos, pero disminuyendo en términos relativos hasta llegar a un promedio de un 7,4% para el 10% de los contribuyentes con mayor base liquidable. Según estos últimos resultados, la nueva deducción parece comportarse de forma progresiva.

Cuadro 4: Importe de la deducción por decilas de renta (€)

Decil	Base Liquidable	C. Líquida Auton. (1)	Deducción Teórica	Deducción Real (2)	Nueva C. Líquida Auton.	% Ahorro (2) / (1)
1	-434	0	330	0	0	0%
2	1.310	0	326	0	0	0%
3	3.165	0	316	0	0	0%
4	4.344	0	318	0	0	0%
5	6.209	26	322	26	0	100%
6	9.725	177	347	140	37	79,2%
7	14.201	736	322	293	443	39,8%
8	18.222	855	380	309	546	36,1%
9	21.668	1.503	321	289	1.214	19,2%
10	40.451	4.507	335	335	4.172	7,4%

Fuente: elaboración propia con la Muestra IRPF IEF-AEAT.

Si se quiere conocer con seguridad si se ha generado un impuesto más o menos progresivo gracias a la nueva deducción será necesario calcular índices de progresividad global. El índice más aceptado en la literatura es el de Kakwani (1977), que se calcula como diferencia entre los índices de Gini de la curva de concentración del impuesto (cuota líquida) y de la renta antes de aplicar el mismo (base liquidable). Este índice toma un valor entre 0 y 1. Cuanto mayor sea su valor, mayor será el nivel de progresividad alcanzado.

En el Cuadro 5 se presenta su cálculo para el impuesto existente en la actualidad y el resultante tras la aplicación de la nueva deducción, teniendo en cuenta únicamente a los contribuyentes residentes en municipios en riesgo de despoblación. La mejora en el Índice de Kakwani para los contribuyentes en municipios en riesgo de despoblación es clara, ya que aumenta desde 0,2524 a 0,2980. Estos más de 4 puntos porcentuales indican un importante incremento de la progresividad gracias a la introducción de la deducción.

Cuadro 5: Índices de Gini antes y después de la nueva deducción

	Base Liquidable	Cuota Líquida Autónoma	Kakwani	Renta Disponible	Reynods-Smolenski
Antes deducción	0,5312	0,7836	0,2524	0,5151	0,0161
Después Deducción	0,5312	0,8292	0,2980	0,5155	0,0157
Diferencia			0,0456		-0,0004

Fuente: elaboración propia con la Muestra IRPF IEF-AEAT.

También se ha calculado el Efecto Redistributivo que tiene el impuesto antes y después de la deducción propuesta. El índice más aceptado es el de Reynolds-Smolenski (1977), que se construye en este caso como la diferencia de los índices de Gini de la Base Liquidable General y de la Renta Disponible después de pagar impuestos. Este índice estaría indicando si la distribución de la renta ha mejorado o ha empeorado tras introducir el impuesto. Este índice es positivo si el impuesto consigue mejorar la distribución de la renta y negativo en caso contrario. Cuanto mayor sea el efecto redistributivo, el índice se aproximará más a 1. Como puede apreciarse en el Cuadro 5, el efecto redistributivo es prácticamente el mismo con esta reforma, aunque empeora ligeramente. En otras palabras, la renta disponible después de aplicar la deducción en zonas despobladas estaría distribuida de forma prácticamente igual que antes de aplicar la deducción. Esta situación se debe sin duda a que los contribuyentes con rentas inferiores (más del 40%) no se benefician en absoluto de la deducción, contrarrestándose el efecto redistributivo que tiene la deducción en las rentas medias y altas.

6. Conclusiones

Las deducciones en el IRPF se están utilizando de forma creciente por las Comunidades Autónomas españolas como un incentivo para frenar la despoblación de los municipios rurales. Estas deducciones normalmente van destinadas a financiar determinadas actuaciones de las personas residentes en estos lugares, como por ejemplo el alquiler o la rehabilitación de vivienda, los gastos de guardería o la realización de actividades económicas. Sin embargo, Castilla-La Mancha y la Comunitat Valenciana han ido un paso más lejos y han aprobado recientemente deducciones generales aplicables a todos los residentes en zonas en riesgo de despoblación.

Utilizando los microdatos correspondientes a la Muestra de Declarantes del IRPF IEF-AEAT, que cuenta con información a nivel municipal, se han analizado las características socioeconómicas de los habitantes de las zonas despobladas valencianas y se ha simulado la nueva deducción, que consiste en una cuantía fija de 300€ por contribuyente, que se incrementa en función del número de descendientes.

Respecto a su situación socioeconómica, las personas que viven en zonas en riesgo de despoblación se caracterizan por tener una edad media superior que el resto de declarantes valencianos, por tener pocos descendientes que convivan en el hogar y una importante dependencia de las rentas agrícolas. También conviene resaltar que tienen una renta declarada muy inferior a la media valenciana, lo que les hace pagar una cuota líquida que apenas alcanza la mitad de la que pagan el resto de declarantes valencianos.

La deducción supondrá un importe cercano a los 5 millones de €, con un importe medio de 139€ por contribuyente. Este importe se sitúa por debajo de 300€ debido a que muchos declarantes no podrán beneficiarse de la deducción al tener una cuota líquida igual a cero. Esta situación afecta principalmente a los declarantes que cuentan con unos ingresos reducidos, provocando que el efecto redistributivo de la nueva deducción sea prácticamente nulo. Si se quiere beneficiar a las personas con rentas bajas, la deducción en cuota no es la medida más recomendable, siendo preferible establecer una política de subvenciones destinadas a los habitantes en estos territorios.

El análisis llevado a cabo en este trabajo debe considerarse como un primer paso en la evaluación de esta deducción. En el futuro habrá que estudiar si la medida ha tenido los efectos deseados, logrando reducir la despoblación de estos municipios. Para ello deben utilizarse técnicas de evaluación de impacto, que comparen los cambios en la población de estos municipios con otros lugares donde no se hayan aplicado este tipo de incentivos.

Bibliografía

- Arcarons, J.; Calonge, S. (2010): “Análisis de la reforma del IRPF 2007 mediante el microsimulador SIMESP”. En F. Picos y S. Díaz de Sarralde (Eds.), *Las reformas fiscales bajo el microscopio. Microsimulación fiscal en España: datos, metodología y aplicaciones*, pp.159-208. Madrid: Colección Estudios de Hacienda Pública del Instituto de Estudios Fiscales.
- Fundación BBVA-Ivie (2019): Despoblación de las provincias españolas. https://www.fbbva.es/wp-content/uploads/2019/07/FBBVA_Esenciales_37_Despoblacion.pdf
- Fernández, J. (2006): Las deducciones autonómicas en el IRPF, *Nueva Fiscalidad*, 9: 71-106.
- Fuenmayor, A.; Granell, R.; Higón, F. (2006): Las competencias normativas de las comunidades autónomas en el IRPF: eficacia y efecto redistributivo, *Cuadernos de Información Económica*, 195: 35-45.
- Fuenmayor, A.; Granell, R.; Higón, F. (2008): Las deducciones autonómicas en el IRPF: análisis y alternativas, *Revista de Estudios Regionales*, 86: 209-236.
- Fuenmayor, A.; Granell, R. (2010): “La reforma del IRPF y la Unidad Familiar”. En F. Picos y S. Díaz de Sarralde (Eds.), *Las reformas fiscales bajo el microscopio. Microsimulación fiscal en España: datos, metodología y aplicaciones*, pp.209-228. Madrid: Colección Estudios de Hacienda Pública del Instituto de Estudios Fiscales.
- Herrero, A.; Tránchez, J.M (2011): El desarrollo y evolución del sistema de financiación autonómica, *Presupuesto y Gasto Público*, 62: 33-65.
- Kakwani, N. (1977): Application of Lorenz Curves in Economic Analysis, *Econometrica*, 45: 719-727.
- Martín, J.M. (2016): Análisis crítico de las deducciones autonómicas en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas a la luz de los Presupuestos de Beneficios Fiscales, *Crónica Tributaria*, 161: 73-95.
- Orcutt, G.H. (1957): A new type of socio-economic system, *Review of Economics and Statistics*, 39(2): 116-123.

- Oliver, X. (2013): La microsimulación como herramienta para la evaluación de reformas fiscales, *Revista electrónica sobre la enseñanza de la Economía Pública*, 12: 14-35.
- Pérez, C.; Villanueva, J.; Molinero, I.; Martín, R.; Rodríguez, L. (2019): “La muestra de IRPF de 2016: descripción general y principales magnitudes”, Documentos de Trabajo del Instituto de Estudios Fiscales, nº 9/2019.
- Reynolds, M.; Smolensky, E. (1977): *Public Expenditures, Taxes, and the Distribution of Income: The United States, 1950, 1961, 1970*, New York: Academic Press.
- Sanz Sanz, J.F.; Romero Jordán, D.; Castañer Carrasco, J.M.; Prieto Rodríguez, J.; Fernández Díaz, F.J. (2003): “Microsimulación y comportamiento laboral en las reformas de la imposición sobre la renta personal. El Simulador del Impuesto sobre la Renta Personal del Instituto de Estudios Fiscales (SIRPIEF)”. Madrid: Colección Estudios de Hacienda Pública del Instituto de Estudios Fiscales.