



MEDIDAS ADOPTADAS POR LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN LOS TRIBUTOS CEDIDOS PARA COMBATIR LA DESPOBLACIÓN DE LAS ÁREAS RURALES: UNA PRIMERA APROXIMACIÓN

ÁNGELA CASTILLO MURCIEGO

Universidad de La Rioja

JULIO LÓPEZ LABORDA

Universidad de Zaragoza y Grupo de Investigación de Economía Pública

FERNANDO RODRIGO SAUCO

Universidad de Zaragoza, Grupo de Investigación de Economía Pública e Instituto Universitario de Investigación en Empleo, Sociedad Digital y Sostenibilidad (IEDIS)

EDUARDO SANZ ARCEGA

Universidad de Zaragoza y Grupo de Investigación de Economía Pública
e-mail autor de contacto: eduardosanzarcega@gmail.com

Resumen

El trabajo examina los incentivos fiscales introducidos de manera generalizada por las comunidades autónomas de régimen común en los tributos cedidos con la intención de frenar (o revertir) la despoblación de las áreas rurales. Específicamente, se pone el foco sobre la Comunidad Autónoma de Castilla y León y, con base en el Panel de Declarantes del IRPF, se analiza la utilización a lo largo del tiempo por sus contribuyentes de las deducciones por adquisición o rehabilitación de vivienda habitual y por nacimiento o adopción de hijos, ambas en núcleos rurales. Los resultados obtenidos permiten concluir que, en los períodos considerados, se ha producido un cierto traslado de la población a núcleos rurales, proveniente, en buena medida, de capitales de provincia de la misma Comunidad, y con cierta vocación de permanencia, ya que casi todos los desplazados a un pequeño municipio (y también los que han disfrutado de las deducciones sin haber cambiado su residencia) siguen viviendo en el mismo al final de los períodos contemplados.

Palabras clave: Despoblación, comunidades autónomas, incentivos fiscales, tributos cedidos.

Clasificación JEL: H31, H71.

Área Temática: Retos demográficos, medio ambiente y territorio.

Abstract

This paper examines the tax incentives introduced in a generalized way by the Spanish common regime Autonomous Communities in the “ceded taxes” with the aim of slowing down (or reversing) the depopulation of rural areas. Specifically, we focus our attention on the Autonomous Community of *Castilla y León* and, based on the Panel of Personal Income Tax Filers, we analyze the use of two tax credits that taxpayers have made over time: one for the acquisition or renovation of primary residences and one for the birth or adoption of children, both in rural areas. The results obtained allow us to conclude that, for the periods considered, there has been a certain migration of the population to rural areas, largely from provincial capitals of the same Community, and with a certain vocation of permanence, since almost all those who have moved to a small municipality (and also those who have taken advantage of the tax credits without having changed their residence) continue to live there at the end of the periods considered.

Key Words: Depopulation, Autonomous Communities, Tax Incentives, Ceded Taxes.

JEL Codes: H31, H71.

Thematic Area: Demographic, environmental and territorial challenges.

1. INTRODUCCIÓN

Los incentivos fiscales constituyen un instrumento habitual de la política pública, junto con las subvenciones. Se aplican en numerosos ámbitos, desde el estímulo a la inversión empresarial y la creación de empleo hasta el fomento de la natalidad o el ahorro. Y adoptan también fórmulas muy variadas: tipos impositivos reducidos, exenciones impositivas, reducciones en las bases imponibles de los impuestos, deducciones en las cuotas tributarias, bonificaciones, etc. Estas fórmulas pueden establecerse de forma permanente en la normativa, o limitar su alcance a un plazo temporal determinado (este sería el caso, por ejemplo, del ofrecimiento de unas 'vacaciones fiscales' en un tributo durante un período de tiempo acotado).

En este trabajo vamos a ocuparnos de los incentivos fiscales que se utilizan en el ámbito autonómico con la finalidad de combatir la despoblación de las áreas rurales. Pese a que la literatura que trata de evaluar la efectividad de dichos instrumentos en relación a los objetivos que persiguen es todavía escasa y no obtiene resultados concluyentes (Castillo et al., 2018), lo cierto es que la introducción de esos incentivos en nuestro sistema fiscal no deja de extenderse, como consecuencia del funcionamiento de un mercado político de la lucha contra la despoblación con una demanda cada vez más pujante.

Empezaremos describiendo los incentivos fiscales aplicados en la actualidad por las comunidades autónomas en los tributos cedidos y, con base en la Muestra de Declarantes del IRPF que publica el Instituto de Estudios Fiscales (IEF), caracterizaremos a los contribuyentes que, específicamente, utilizan los incentivos que se ofrecen en el IRPF, presentaremos algunas cifras sobre su coste recaudatorio y realizaremos una valoración sobre algunos aspectos de su diseño, todo ello para el año 2018 (sección 2). Seguidamente, nos centraremos en una comunidad autónoma concreta (Castilla y León), por las razones que explicaremos más adelante, y en dos deducciones determinadas (por nacimiento o adopción de hijos y por adquisición de vivienda habitual). Con ayuda de la información proporcionada por el Panel de Declarantes del IRPF, también publicado por el IEF, examinaremos en detalle el comportamiento a lo largo del tiempo de los contribuyentes que aplican esas deducciones (sección 3). Terminaremos el trabajo con un resumen de las principales conclusiones obtenidas (sección 4).

2. INCENTIVOS FISCALES APLICADOS POR LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN LOS TRIBUTOS CEDIDOS

Las comunidades autónomas de régimen común están utilizando, de forma creciente, el sistema fiscal para luchar contra la despoblación. En esta sección vamos a centrarnos en las medidas que están adoptando en sus tributos cedidos. Tras describir los beneficios fiscales vigentes en la actualidad en los diversos impuestos, explotaremos la Muestra de Declarantes del IRPF de 2018, la última disponible, y realizaremos una caracterización de los contribuyentes que aplican los incentivos contenidos en el IRPF autonómico y una valoración de su diseño.

En el Anexo 1 se recogen los incentivos fiscales regulados por las comunidades autónomas de régimen común en los tributos cedidos, relacionados con el medio rural y la despoblación, en vigor en 2021.¹ Solo una comunidad no aplica ningún incentivo en estos ámbitos, la de Madrid.

En el IRPF, las medidas adoptadas tienen que ver, sobre todo, con el nacimiento y cuidado de niños, la adquisición o rehabilitación de vivienda (no necesariamente habitual) y el alquiler de vivienda habitual en el ámbito rural. La Rioja y Castilla y León son las comunidades que tienen un régimen de incentivos más extenso, aplicable a viviendas habituales, segundas viviendas y cuidado de hijos (en el caso de La Rioja y Cantabria, también se incluyen deducciones por escolarización).

¹ También los territorios forales regulan beneficios fiscales relacionados con el medio rural en los tributos concertados y convenidos. Por ejemplo, Álava concede sendos incrementos de la deducción por ascendientes y descendientes y por adquisición de vivienda habitual para contribuyentes del IRPF con residencia habitual en municipios de menos de 4.000 habitantes.

En el Impuesto sobre el Patrimonio, solo las Comunidades de Cataluña y Galicia legislan beneficios fiscales relacionados con el medio rural. La primera otorga una bonificación del 95 por 100 de la parte de la cuota que corresponde a determinadas propiedades forestales. Galicia, por su parte, aplica una deducción del 100 % en la parte de la cuota relacionada con explotaciones y sociedades agrarias, así como respecto de Sociedades de Fomento Forestal.

En el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, un buen número de comunidades aplica reducciones en la base imponible por la adquisición de explotaciones agrarias, fincas rústicas de dedicación forestal, terrenos incluidos en áreas de interés agrario o espacios de relevancia ambiental: Galicia, Andalucía, Asturias, La Rioja, Comunidad Valenciana (tanto en transmisiones mortis causa como inter vivos); Canarias, Cataluña, Baleares y Castilla y León (únicamente en transmisiones mortis causa); y Extremadura (solo en transmisiones inter vivos).

Por último, en el Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados (ITAJD) se conceden beneficios fiscales en la forma de deducciones o bonificaciones, sobre todo, relacionados con actividades económicas agrarias, y en mayor medida en el ámbito de las transmisiones patrimoniales onerosas que respecto de operaciones sujetas al IAJD. Galicia destaca por ser la Comunidad con un mayor número de beneficios legislados. En términos generales, las medidas más comunes tienen que ver con operaciones con explotaciones agrarias (Galicia, Asturias, Cantabria, La Rioja y Castilla-La Mancha), el arrendamiento de fincas rústicas (Galicia, Comunidad Valenciana y Aragón), operaciones relacionadas con regadíos (Murcia, Comunidad Valenciana, Castilla La Mancha y Castilla y León), y por adquisición de vivienda habitual en el ámbito rural (Galicia, Castilla y León y La Rioja). En el Anexo 1 puede observarse que Castilla y León compatibiliza el incentivo fiscal por la adquisición de la primera vivienda habitual en el medio rural en el IRPF y en el ITPAJD (consistente en la aplicación de un tipo impositivo del 0,01 por 100 en las dos modalidades de este último impuesto).

A continuación, vamos a ofrecer alguna información sobre los contribuyentes que aplican esos beneficios fiscales en el IRPF y sobre su coste recaudatorio. Para ello, disponemos de las Muestras de Declarantes del IRPF que divulga el IEF, que recogen las declaraciones completas del IRPF de una muestra representativa de declarantes del impuesto (Pérez et al, 2020b).² Hemos podido extraer de la Muestra la información más relevante correspondiente a 2018 de las siguientes comunidades autónomas que aplican beneficios fiscales relacionados con el medio rural: Aragón, Asturias, Castilla y León, Castilla-La Mancha, Galicia y Extremadura. Los resultados, que se plasman en el Anexo 2, hay que tomarlos con alguna cautela, porque es posible que la representatividad de la Muestra se vea afectada por el hecho de que el aprovechamiento efectivo de los distintos beneficios fiscales quede circunscrito, en la práctica, a subconjuntos de población de tamaño muy reducido.³

Tomemos para nuestro análisis el caso de la Comunidad Autónoma de Aragón. El mismo examen se puede realizar para las restantes comunidades sin dificultad, partiendo del Anexo 2. Aragón concede en el IRPF autonómico una deducción por adquisición o rehabilitación de vivienda y otra por nacimiento o adopción en núcleos rurales. La regulación actual de ambos beneficios fiscales es la misma que en 2018. La primera deducción es un 5% de las cantidades satisfechas en el período impositivo por la adquisición o rehabilitación de la vivienda que constituya o vaya a constituir la vivienda habitual del contribuyente, siempre que i) se trate de la primera vivienda del contribuyente, ii) este tenga menos de 36 años a la fecha de devengo del impuesto, iii) la vivienda esté situada en un municipio aragonés con menos de 3.000 habitantes o, alternativamente, en una entidad local menor o en una entidad singular de población, que se encuentren separadas o diferenciadas de la capitalidad del municipio al que pertenecen, y iv) la suma de la base imponible general y la base imponible del ahorro, menos el mínimo por contribuyente y el mínimo por descendientes, no sea superior a 21.000 euros en declaración individual o 35.000 euros en declaración conjunta.

² La población objetivo de esta muestra son las declaraciones presentadas en el IRPF, correspondientes al ejercicio 2018 (20.608.731 declaraciones). El ámbito geográfico está constituido por las comunidades de régimen común. El muestreo es estratificado y aleatorio, con tres niveles: la provincia (las 46 del territorio fiscal común y Ceuta y Melilla); el nivel de renta (12 tramos); por último, el tipo de declaración, individual o conjunta. Se han seleccionado para la muestra 3.611.866 declaraciones con información relativa a 592 variables del denominado Modelo 100 de declaración anual del IRPF.

³ Por no disponer de observaciones suficientes, hemos tenido que excluir del análisis la Comunidad Autónoma de La Rioja, así como determinados incentivos. En algunos casos, la información de la Muestra no permite identificar en un beneficio fiscal el componente vinculado al ámbito rural.

El perfil del contribuyente que se practica la deducción por adquisición de vivienda habitual es el de un varón soltero de 31 años, que reside en la provincia de Zaragoza, trabajador por cuenta ajena y que percibe una renta (descontando de la misma los mínimos personales y familiares) de 6.913,42 euros en declaración individual y 8.702,09 en declaración conjunta. La deducción media es de 186,19 euros, que corresponden a una inversión anual en vivienda de 3.723,8 euros (186,19/0,05), y el coste recaudatorio para la comunidad autónoma se eleva a 87.509,3 euros (para una recaudación del IRPF autonómico de 1.277 millones de euros). En 2018, se benefician de la deducción 470 declarantes.⁴

En cuanto a la deducción por nacimiento o adopción de hijos, su importe es de 100 euros por el primer hijo y de 150 por el segundo. Estos importes se elevan a 200 y 300 euros, respectivamente, cuando la cantidad resultante de la suma de la base imponible general y la base imponible del ahorro no sea superior a 23.000 euros en declaración individual o 35.000 euros en declaración conjunta. La deducción solo puede aplicarse por los contribuyentes que hayan residido en el año del nacimiento y en el anterior en municipios aragoneses cuya población de derecho sea inferior a 10.000 habitantes.

El contribuyente medio que se aplica esta deducción es un varón casado de 36 años, residente en Zaragoza, trabajador por cuenta ajena, receptor de una renta de 7.023,96 euros en declaración individual y 18.664,52 en declaración conjunta. La deducción media es de 153,52 euros y se aplican la deducción 745 contribuyentes. El coste recaudatorio asciende a 114.372,4 euros.⁵

Evidentemente, de la observación del Anexo 2 no se puede colegir ninguna conclusión sobre la mayor o menor efectividad de las medidas adoptadas por las comunidades autónomas para combatir la despoblación. Pero sí que se pueden aventurar algunas observaciones que quizás resulten de utilidad para la evaluación de estos beneficios fiscales. Nuevamente, nos centraremos en Aragón para realizar el análisis.

Con respecto a la deducción por adquisición de vivienda habitual, resultan llamativos varios aspectos. En primer lugar, el coste recaudatorio de la medida es muy reducido, debido tanto al escaso número de contribuyentes que se benefician de la misma como a la propia cuantía de la deducción. La literatura hace hincapié en que el tamaño del incentivo es importante para que este sea eficaz (Castillo et al, 2018). A este respecto, se puede citar el caso de Castilla y León que, como hemos visto, además de la deducción del 5% en el IRPF, reduce al 0,01% el tipo impositivo en las modalidades de transmisiones onerosas y actos jurídicos documentados del ITPAJD (Anexo 1). En el Anexo 2 puede observarse que la deducción media es mucho mayor en esta comunidad que en Aragón.

En segundo lugar, algunos límites de la deducción son cuestionables. ¿Por qué restringir el beneficio a la primera vivienda (aún más, en el caso de Aragón, la deducción solo resulta aplicable cuando el contribuyente no haya sido propietario de ninguna otra vivienda, haya constituido o no su residencia habitual) y establecer límites de renta y edad tan estrictos, si el objetivo de la deducción no es favorecer el acceso a la vivienda de los jóvenes o de personas con menor capacidad económica, sino incentivar la permanencia o el traslado de las personas a los núcleos rurales, también de los menos jóvenes o de los que tienen más recursos? Teniendo en cuenta el conjunto vigente de deducciones regionales relacionadas, parece que ha habido cierta mímesis en la redacción de algunas de ellas (y, en particular, de la que ahora nos ocupa), por la cual, los límites inicialmente establecidos en una comunidad autónoma se han extendido entre las demás, sin ninguna valoración previa de su conveniencia en otros contextos regionales diferentes.

⁴ El contribuyente medio que se practicaba esta deducción en 2014 era un soltero de 31 años, residente en la provincia de Huesca, trabajador por cuenta ajena y que percibe una renta de casi 11.000 euros. La deducción media era de 215,01 euros, que corresponde a una inversión en vivienda de 4.300,2 euros, y el coste recaudatorio para la comunidad autónoma, de 14.405,81 euros. En 2014, se benefician de la deducción 67 personas (Castillo et al., 2018).

⁵ El contribuyente medio que se aplica la deducción en 2014 tiene 34 años, reside en Zaragoza, es trabajador por cuenta ajena y percibe una renta de 18.776,5 euros. La deducción media es de 110,45 euros, ascendiendo el coste recaudatorio a 114.647,1 euros. En 2014, se aplican la deducción 1.038 contribuyentes (Castillo et al, 2018).

⁶ El Panel de Declarantes del IRPF cubre el período 1999-2016 y utiliza 2003 como año base. El proceso de extracción de los cortes transversales ha sido obtenido a través de un muestreo aleatorio estratificado (con tres niveles de estratificación: comunidades autónomas de régimen común y Ceuta y Melilla; fuente de renta -teniendo en cuenta si las rentas del trabajo son o no mayoritarias-; y nivel de renta, con una escala de diez tramos).

Antes que fijar límites excluyentes, quizás podría pensarse en una modulación de la deducción, especialmente, si se quisiera dotarla de progresividad. En la sección siguiente del trabajo explotamos el Panel de Declarantes del IRPF para la Comunidad Autónoma de Castilla y León y obtenemos un resultado que puede resultar muy ilustrativo a efectos de la presente discusión: un 8,3 de los contribuyentes que, entre 2005 y 2016, han aplicado por vez primera la deducción por adquisición o rehabilitación de la vivienda habitual en un núcleo rural en esa comunidad, dejan de hacerlo por superar el límite de edad o de renta en ese mismo período. Estos límites pueden estar mermando la eficacia de las medidas incentivadoras.

En tercer lugar, quienes se aplican la deducción son, de manera abrumadora, los contribuyentes cuya fuente fundamental de renta es el trabajo dependiente. Eso quiere decir que la medida podría no estar influyendo sobre los profesionales y autónomos, al menos, los que puedan cumplir los requisitos para disfrutarla.

En cuarto lugar, observamos que el número de descendientes por beneficiario en Aragón es relativamente reducido: 0,51. Un factor de arraigo en las decisiones de localización suele ser la existencia de menores en el hogar. Pues bien, dos cuestiones de diseño que podrían tener en cuenta este factor serían la eliminación del mencionado límite de edad en la deducción y el establecimiento de un porcentaje incrementado en la bonificación vinculado al tamaño familiar del hogar.

En quinto y último lugar, la deducción solo beneficia a los sujetos que tienen una cuota líquida, previa a la aplicación de aquella, positiva, y presentan la correspondiente declaración del IRPF, lo que deja fuera a sujetos potencialmente beneficiarios: todos aquellos que, no estando obligados a presentar declaración del IRPF, efectivamente no la presentan, fundamentalmente, por tener una cuota diferencial nula o positiva. Este colectivo puede ser importante, dado que el límite de renta que se ha establecido para disfrutar de la deducción está muy próximo al que determina la obligación de declarar en el IRPF.

A la deducción por nacimiento o adopción de hijos también le resultan aplicables algunas de las observaciones anteriores. El coste recaudatorio en Aragón es mayor que el de la deducción por adquisición de vivienda habitual, pero tampoco es muy elevado, debido a la reducida cuantía de la deducción. En Castilla y León, el importe de esta es mucho más elevado que en Aragón. Asturias regula una deducción por escolarización de los descendientes, además de la deducción por nacimiento. Cantabria y La Rioja no tienen deducción por nacimiento, pero sí por gastos de escolarización (y, la Rioja, también por gastos de cuidado de hijos).

La deducción por nacimiento o adopción también se aplica en Aragón, casi exclusivamente, por trabajadores dependientes. Esto parece estar queriendo decir que, como apuntábamos más arriba, algunos profesionales y autónomos están quedando fuera del incentivo a la adquisición de vivienda habitual por su nivel de renta.

Finalmente, hay que reiterar que potenciales beneficiarios de esta deducción no van a poder disfrutarla por no presentar declaración del IRPF.

3. UNA PRIMERA VALORACIÓN DE LOS EFECTOS DE LAS DEDUCCIONES AUTONÓMICAS PARA FRENAR LA DESPOBLACIÓN: EL CASO DE CASTILLA Y LEÓN

Una vez que hemos dibujado el mapa autonómico de los beneficios fiscales relacionados con la despoblación en los impuestos cedidos, estimado su coste recaudatorio en el IRPF autonómico y caracterizado a las personas que los aplican en este impuesto en 2018, en esta sección vamos a examinar más detalladamente el comportamiento a lo largo del tiempo de los contribuyentes que disfrutaban de estos beneficios.

Para realizar este ejercicio, vamos a utilizar el Panel de Declarantes del IRPF, ya que, a diferencia de la Muestra, aquel nos permite seguir las declaraciones del impuesto de una misma persona a lo largo del tiempo (Pérez et al, 2020a). El Panel tiene un tamaño menor que la Muestra, y su representatividad también se ve afectada a medida que se aleja del año base.ⁱ Por eso, los resultados que vamos a presentar deben tomarse con cautela, prestando más atención a los valores relativos y a las tendencias temporales que a los valores absolutos. El último año disponible en el Panel de Declarantes es 2016.

Para disponer de un número suficiente de observaciones, el análisis se llevará a cabo con la Comunidad Autónoma de Castilla y León. Nos centraremos en las deducciones por adquisición o rehabilitación de vivienda y por nacimiento o adopción de hijos en núcleos rurales. Debe recordarse que, además de estas deducciones, esa comunidad concede otros beneficios fiscales, en el IRPF y en otros impuestos, que también podrían afectar a la decisión de residencia de los contribuyentes.

Debe quedar claro, desde el principio, que los resultados que vamos a presentar no nos permiten de ningún modo afirmar que exista una relación causal entre las deducciones que examinaremos y el desplazamiento de la población hacia los núcleos rurales o su permanencia en los mismos. Para poder mantener y, en su caso, cuantificar esta relación causal, sería necesario, por ejemplo, especificar y estimar un modelo econométrico en el que las decisiones de migración o de ubicación geográfica estuvieran explicadas por un conjunto de variables, tradicionalmente utilizadas en la literatura especializada (oferta de servicios públicos y privados, variables del mercado de trabajo o de vivienda, características individuales, etc.), Dentro de este conjunto de variables, los factores fiscales podrían ser uno de los potenciales determinantes de las mencionadas decisiones.

Mucho más sencillamente, nuestro objetivo es tratar de averiguar si el comportamiento de los contribuyentes que se aplican las deducciones es, de manera indiciaria, compatible con un efecto positivo de las mismas (seguramente, como señalamos, junto con otros factores de mayor importancia: Johnson y Rasker, 1995) sobre la decisión de trasladarse a un núcleo rural o, en su caso, permanecer en el mismo.

3.1. DEDUCCIÓN POR ADQUISICIÓN O REHABILITACIÓN DE VIVIENDA HABITUAL

Esta deducción resulta aplicable cuando el contribuyente reside en un municipio con una población no superior a 10.000 habitantes (o 3.000, si el municipio dista menos de 30 kilómetros de la capital de la provincia), tiene menos de 36 años y su base imponible total menos el mínimo personal y familiar no supera determinados límites. La deducción es un 5% de las cantidades destinadas a la adquisición o rehabilitación de la primera vivienda habitual.

A continuación, se sintetizan los principales resultados obtenidos de la explotación del Panel de Declarantes del IRPF de los ejercicios 2005 (año de introducción de la deducción) a 2016, que se recogen en los cuadros 1 a 4:

1. En el período considerado, se practican la deducción autonómica por vez primera 18.624 contribuyentes. De ellos, como muestra el cuadro 1, casi un 24% ha cambiado su residencia en el mismo año en que se empieza a aplicar la deducción (t) o en los tres anteriores (t-1, t-2, t-3).
2. Tal como refleja el cuadro 2, un 62% de los contribuyentes que han aplicado por vez primera esa deducción, habiendo cambiado su domicilio en los años precedentes, proviene de una capital de provincia de la Comunidad Autónoma de Castilla y León. Para relativizar esta cifra, hay que tener en cuenta que, con datos del INE (a 1 de enero de 2017), la población castellanoleonés residente en capitales de provincia representa un 42,67% del total regional, por lo que parece haber una respuesta de migración desde estas ciudades más intensa de lo que cabría esperar teniendo en cuenta exclusivamente su peso poblacional.
3. Los datos parecen sugerir que el traslado a los núcleos rurales se hace, en buena medida, con intención de permanencia. Según el cuadro 3, un 72% de los contribuyentes que se han trasladado recientemente a un núcleo rural y aplican por primera vez la deducción por adquisición o rehabilitación de vivienda siguen residiendo en ese mismo municipio en 2016. Para los contribuyentes que han aplicado la deducción en el período 2005-2016 sin haber cambiado su residencia en los últimos cuatro años, el porcentaje de los que permanecen es el 68% (cuadro 4).

Cuadro 1. Contribuyentes que aplican la deducción por adquisición de vivienda habitual por primera vez en el año t y han cambiado su residencia entre t y t-3 (2005-2016)

Período impositivo	Contribuyentes que aplican la deducción por primera vez (con o sin cambio de residencia)	Contribuyentes que aplican por primera vez la deducción en un año t y han cambiado su residencia entre t y t-3	cambio residencia en t	cambio residencia en t-1	cambio residencia en t-2	cambio residencia en t-3
2005	259	113	113			
2006	698	215	80	135		
2007	5.835	1.404	580	423	400	
2008	1.381	466	189	162	114	0
2009	2.011	528	133	290	105	0
2010	2.095	775	120	391	158	106
2011	2.763	425	155	109	109	52
2012	1.715	284	102	55	0	127
2013	582	28	0	0	28	0
2014	505	98	0	0	98	0
2015	463	52	52	0	0	0
2016	319	50	0	0	50	0
TOTAL	18.624	4.438	1.525	1.565	1.063	285
%		23,83%	8,19%	8,41%	5,71%	1,53%

Fuente: elaboración propia, con base en el Panel de Declarantes del IRPF. Nota: en 2005, 2006 y 2007 no se consideran los cambios de residencia sucedidos en 2004 y anteriores, porque la deducción no existía en esos años.

Cuadro 2. Contribuyentes que aplican la deducción por adquisición de vivienda habitual por primera vez, han cambiado su residencia entre t y t-3 y provienen de una capital de provincia castellanoleonesa (2005-2016)

Período impositivo	Contribuyentes que provienen de una capital de provincia
2005	113
2006	57
2007	878
2008	277
2009	286
2010	427
2011	373
2012	229
2013	0
2014	52

2015	0
2016	50
TOTAL	2.742
% sobre total de migrantes entre t y t-3	61,79%

Fuente: elaboración propia, con base en el Panel de Declarantes del IRPF.

Cuadro 3. Contribuyentes que aplican la deducción por adquisición de vivienda habitual por primera vez en el año t, han cambiado su residencia entre t y t-3 y permanecen en 2016 en el municipio al que se han desplazado (2005-2016)

Período impositivo	cambio residencia en t	cambio residencia en t-1	cambio residencia en t-2	cambio residencia en t-3
2005	113			
2006	56	0		
2007	345	306	345	
2008	189	108	0	0
2009	56	209	105	0
2010	120	375	105	53
2011	104	52	109	52
2012	50	55	0	78
2013	0	0	28	0
2014	0	0	98	0
2015	52	0	0	0
2016	0	0	50	0
TOTAL	1.085	1.106	841	183
% sobre total de migrantes entre t y t-3	71,14%	70,62%	79,11 %	64,10%

Fuente: elaboración propia, con base en el Panel de Declarantes del IRPF.

Cuadro 4. Contribuyentes que aplican la deducción por adquisición de vivienda habitual por primera vez en el año t, NO han cambiado su residencia entre t y t-3 y permanecen en 2016 en el mismo municipio (2005-2016)

Período impositivo	Contribuyentes que aplican por primera vez la deducción en un año t y no han cambiado su residencia entre t y t-3	Contribuyentes que permanecen en 2016 en el mismo municipio por el que aplicaron la deducción en t
2005	145	0
2006	483	303
2007	4431	2.384
2008	915	660
2009	1483	990
2010	1320	926
2011	2337	1.744
2012	1430	1.009
2013	554	554
2014	407	407

2015	411	359
2016	268	268
TOTAL	14.186	9.604
%	(sobre total declarantes) 76,17%	(sobre total declarantes no migrantes) 67,70%

Fuente: elaboración propia, con base en el Panel de Declarantes del IRPF.

3.2. DEDUCCIÓN POR NACIMIENTO O ADOPCIÓN DE HIJOS

Si el contribuyente reside en un municipio de menos de 5.000 habitantes y su base imponible total menos el mínimo personal y familiar no supera determinados límites, se incrementa en un 35% la deducción autonómica por nacimiento o adopción de hijos.

Los cuadros 5 a 9 resumen la información obtenida para los contribuyentes que han aplicado esta deducción entre 2011 (que es el año en que se introduce) y 2016. Destacamos, a continuación, los resultados más relevantes:

1. En el cuadro 5 se aprecia que, de los 10.716 contribuyentes que se aplican la deducción por nacimiento entre 2011 y 2016, prácticamente un 12% ha cambiado su residencia en el mismo año en que se benefician de la misma o los tres anteriores.
2. De acuerdo con el cuadro 6, un 54% de esos contribuyentes que aplican la deducción por nacimiento o adopción, habiendo cambiado su residencia en los años anteriores, proviene de una capital de provincia castellanoleonesa; de nuevo, un peso superior al peso poblacional de estas ciudades en el total regional.
3. Como se observa en el cuadro 7, parece que los contribuyentes que se han desplazado a un núcleo rural lo hacen con la intención de permanecer en él. En efecto, casi un 93% de esas personas sigue residiendo en 2016 en el pequeño municipio al que se han desplazado. El porcentaje es algo menor (el 84%, según el cuadro 8) para los contribuyentes que han disfrutado de la deducción por nacimiento o adopción sin haberse trasladado a ese municipio en los años anteriores.
4. En el cuadro 9 ofrecemos algunos resultados que combinan la utilización por los contribuyentes de la deducción por nacimiento o adopción de hijos y de las deducciones por adquisición o alquiler de la vivienda habitual. Un 33% de los contribuyentes que se practican la deducción autonómica por nacimiento en el año t, habiendo cambiado de residencia entre t y t-3, también se practica la deducción por adquisición (19,5%) o alquiler (13,4%) de vivienda en núcleos rurales. Hay que tener en cuenta que ese porcentaje se ve minorado porque es cero cuando el cambio de residencia se ha producido en t-3 (puede tratarse de un problema de la muestra).

Cuadro 5. Contribuyentes que aplican la deducción por nacimiento en el año t y han cambiado su residencia entre t y t-3 (2011-2016)

Período impositivo	Contribuyentes que aplican la deducción en algún año (con o sin cambio de residencia)	Contribuyentes que aplican la deducción en un año t y han cambiado su residencia entre t y t-3	cambio residencia en t	cambio residencia en t-1	cambio residencia en t-2	cambio residencia en t-3
2011	1.961	53	53			
2012	2.086	168	49	119		
2013	1.698	226	149	28	49	
2014	1.897	406	75	103	65	163
2015	1.290	190	46	0	0	144
2016	1.784	237	146	45	45	0

TOTAL	10.716	1.280	518	295	159	308
%		11,94%	4,83%	2,76%	1,49%	2,87%

Fuente: elaboración propia, con base en el Panel de Declarantes del IRPF.

Nota: en 2011, 2012 y 2013 no se consideran los cambios de residencia sucedidos en 2010 y anteriores, porque la deducción no existía en esos años.

Cuadro 6. Contribuyentes que aplican la deducción por nacimiento en el año t, han cambiado su residencia entre t y t-3 y provienen de una capital de provincia castellanoleonesa (2011-2016)

Período impositivo	Contribuyentes que provienen de una capital de provincia
2011	0
2012	50
2013	177
2014	131
2015	144
2016	191
TOTAL	694
% sobre total de migrantes entre t y t-3	54,19%

Fuente: elaboración propia, con base en el Panel de Declarantes del IRPF.

Cuadro 7. Contribuyentes que aplican la deducción por nacimiento en el año t, han cambiado su residencia entre t y t-3 y permanecen en 2016 en el municipio al que se han desplazado (2011-2016)

Período impositivo	cambio residencia en t	cambio residencia en t-1	cambio residencia en t-2	cambio residencia en t-3
2011	53			
2012	49	119		
2013	149	28	49	
2014	28	103	18	163
2015	46	0	0	144
2016	146	45	45	0
TOTAL	471	295	113	308
% sobre total de migrantes entre t y t-3	91,00%	100,00%	70,71%	100,00%

Fuente: elaboración propia, con base en el Panel de Declarantes del IRPF.

Cuadro 8. Contribuyentes que aplican la deducción por nacimiento en el año t, NO han cambiado su residencia entre t y t-3 y permanecen en 2016 en el mismo municipio (2011-2016)

Período impositivo	Contribuyentes que aplican la deducción en un año t y no han cambiado su residencia entre t y t-3	Contribuyentes que permanecen en 2016 en el mismo municipio por el que aplicaron la deducción en t
2011	1.908	1.389
2012	1.919	1.489
2013	1.472	1.101
2014	1.491	1.319
2015	1.100	1.048
2016	1.547	1.547
TOTAL	9.436	7.894
%	(sobre total declarantes) 88,06%	(sobre total declarantes no migrantes) 83,66%

Fuente: elaboración propia, con base en el Panel de Declarantes del IRPF.

Cuadro 9. Contribuyentes que aplican la deducción por nacimiento en el año t, han cambiado su residencia entre t y t-3 y se practican la deducción por compra o alquiler de vivienda habitual en núcleos rurales (2011-2016)

Período impositivo	cambio residencia en t		cambio residencia en t-1		cambio residencia en t-2		cambio residencia en t-3	
	compra	alquiler	compra	alquiler	compra	alquiler	compra	alquiler
2011	0	0	0	0				
2012	49	0	55	55				
2013	0	52	0	0	49	0		
2014	0	0	52	0	0	18	0	0
2015	0	46	0	0	0	0	0	0
2016	0	0	45	0	0	0	0	0
TOTAL	49	98	152	55	49	18	0	0
% sobre total de migrantes entre t y t-3	9,55%	18,90%	51,50%	18,63%	30,63%	11,52%	0,00%	0,00%

Fuente: elaboración propia, con base en el Panel de Declarantes del IRPF.

4. CONCLUSIONES

En este trabajo hemos analizado con detalle los incentivos introducidos por las comunidades autónomas de régimen común en los tributos cedidos con la intención de frenar, o revertir, la despoblación de las áreas rurales. En primer lugar, hemos comprobado que, pese a tratarse de un instrumento cuya efectividad aún no ha podido determinarse de forma concluyente por la literatura, casi todas las comunidades autónomas han acabado regulando algún tipo de

beneficio fiscal relacionado con la despoblación. Desconocemos si alguna comunidad ha evaluado su eficacia.

En segundo lugar, centrándonos en el IRPF, y a partir de la Muestra de Declarantes de 2018, hemos identificado las características más relevantes de los contribuyentes que se aplican esas deducciones y nos hemos aproximado a su coste recaudatorio. A partir de estos datos, hemos ofrecido una valoración inicial sobre algunos elementos del diseño de estas medidas.

Finalmente, y con base en el Panel de Declarantes del IRPF, hemos puesto el foco sobre la Comunidad Autónoma de Castilla y León, para examinar en profundidad la utilización por sus contribuyentes de las deducciones por adquisición o rehabilitación de vivienda habitual y por nacimiento o adopción de hijos en núcleos rurales. En resumen, la observación del comportamiento de los contribuyentes que aplican esas deducciones en el IRPF autonómico permite concluir que, en los períodos considerados, se ha producido un cierto traslado de la población a núcleos rurales, proveniente, en buena medida, de capitales de provincia de la misma Comunidad, y con cierta vocación de permanencia, ya que casi todos los desplazados a un pequeño municipio (y también los que han disfrutado de las deducciones sin haber cambiado su residencia) siguen viviendo en el mismo al final de los períodos contemplados. Debemos insistir, no obstante, en que de estos resultados no deriva ninguna relación de causalidad entre los incentivos fiscales y las decisiones de los contribuyentes. La contrastación de la existencia o no de esa relación constituye una extensión natural de esta investigación.

REFERENCIAS

Castillo Murciego, Á., López Laborda, J., Rodrigo, F., & E. Sanz Arcega (2018). *Incentivos fiscales para la fijación o atracción de la población a un territorio: una revisión de la investigación aplicada*, Cátedra DPZ sobre Despoblación y Creatividad.

http://catedradespoblaciondpz.unizar.es/Documentacion/Incentivos_fiscales.pdf

Johnson, J.D., & R. Rasker (1995). The Role of Economic and Quality of Life Values in Rural Business Location. *Journal of Rural Studies* 11(4): 405-416. [https://doi.org/10.1016/0743-0167\(95\)00029-1](https://doi.org/10.1016/0743-0167(95)00029-1)

Ministerio de Hacienda (2021). *Libro Electrónico "Tributación Autonómica. Medidas 2021"*, Madrid: Ministerio de Hacienda.

<https://www.hacienda.gob.es/es-ES/Areas%20Tematicas/Financiacion%20Autonomica/Paginas/Tributacion-Autonomica-2021.aspx>

Pérez, C., Villanueva, J., & Molinero, I. (2020a). Panel de declarantes de IRPF 1999-2016: metodología, estructura y variables. *Documentos de Trabajo*, 8/2020, Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.

https://www.ief.es/docs/destacados/publicaciones/documentos_trabajo/2020_08.pdf

Pérez, C., Villanueva, J., Molinero, I., & Cabezón, E. (2020b). La muestra de IRPF de 2018: descripción general y principales magnitudes. *Documentos de Trabajo*, 7/2020, Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.

https://www.ief.es/docs/destacados/publicaciones/documentos_trabajo/2020_07.pdf

Anexo 1. Incentivos fiscales regulados por las comunidades autónomas de régimen común relacionados con el medio rural, vigentes en 2021

	Cataluña	Galicia	Andalucía	Asturias	Cantabria	La Rioja	Murcia	Comunidad Valenciana	Aragón	Castilla-La Mancha	Canarias	Extremadura	Islas Baleares	Madrid	Castilla y León
IRPF															
Residencia en municipio en riesgo de despoblamiento															
Deducción nacimiento, cuidado o escolarización de menores															
Deducción adquisición o rehabilitación vivienda habitual															
Deducción adquisición o rehabilitación segunda vivienda															
Deducción alquiler vivienda habitual															
Deducción traslado de vivienda por motivos laborales															
Deducción donación fincas rústicas															
Deducción por inversiones o donativos espacios naturales															
Deducción gestión forestal sostenible															
Deducción inversión en empresas agrarias															
Deducción por inicio de actividad por cuenta propia															
Deducción gastos de transporte público															
Deducción por gastos acceso internet, luz y gas															
I. Patrimonio															
Deducción explotaciones agrarias o forestales															
Bonificación por propiedades forestales															
ISD-Sucesiones															
Reducción explotaciones agrarias															
Reducción o bonificación adquisición finca rústica,															

forestal o espacio de valor medioambiental															
ISD-Donaciones															
Reducción explotaciones agrarias															
Reducción o bonificación adquisición finca rústica o forestal															
ITPAJD-TP															
Tipo reducido adquisición vivienda															
Tipo reducido explotaciones agrarias															
Tipo reducido operaciones prestación de garantías sector primario															
Deducción adquisición o arrendamiento vivienda habitual															
Deducción explotaciones agrarias															
Deducción/bonificación arrendamiento fincas (y/o vivienda) rústicas															
Deducción / bonificación transmisión suelo rústico															
Deducción transmisión suelo forestal															
Deducción adquisición inmuebles para afectación a actividad económica															
Bonificación comunidades usuarios de agua															
Bonificación o reestructuración parcelaria															
ITPAJD-AJD															
Tipo reducido adquisición vivienda															
Tipo reducido operaciones de garantía y novaciones de préstamos sector primario															
Deducción adquisición vivienda habitual															
Deducción determinadas operaciones explotaciones agrarias															

Deducción o bonificación reestructuración parcelaria															
Bonificación transmisión o arrendamiento de suelo rústico															
Deducción transmisión suelo forestal															
Deducción actuaciones en inmuebles															
Bonificación comunidades usuarios de agua															

Fuente: elaboración propia, con base en Ministerio de Hacienda (2021).

Anexo 2. Deducciones autonómicas en el IRPF que recogen incentivos para residentes en núcleos rurales: cuantías y rasgos socioeconómicos de sus beneficiarios (ejercicio 2018)

Ejercicio 2018	Cuantía media (€) /Valor máximo (€)	Coste recaudatorio global (€)	Número de beneficiarios	Beneficiarios por provincias	Beneficiarios por sexo	Edad promedio de los beneficiarios (años)	Beneficiarios por estado civil	Beneficiarios por tipo de declaración: I: individual C: conjunta	Número de descendientes por beneficiario (promedio)	Renta media de los beneficiarios (€)	Fuente principal de renta de los beneficiarios: 1-trabajo 2-otras
Aragón											
Por nacimiento o adopción del primer y/o segundo hijo en poblaciones de menos de 10.000 habitantes	153,52/300	114.372,4	745	Huesca: 303 Teruel: 94 Zaragoza: 349	Varones: 578 Mujeres: 167	36,25	Solteros: 46 Casados: 699 Viudos:0 Separados/ divorciados: 0	I: 536 C: 209	1,79	I: 7.023,96 C: 18.664,52	1: 97,11% 2: 2,89%
Por adquisición o rehabilitación de vivienda habitual en núcleos rurales o análogos	186,19/452	87.509,3	470	Huesca: 94 Teruel: 41 Zaragoza: 335	Varones: 381 Mujeres: 89	30,63	Solteros: 266 Casados: 204 Viudos:0 Separados/ divorciados: 0	I: 432 C: 38	0,51	I: 6.913,42 C: 8.702,09	1: 98,14% 2: 1,86%
Asturias											
Por el arrendamiento de vivienda habitual	534/606	284.088	532		Varones: 496 Mujeres: 36	37,69	Solteros: 465 Casados: 67 Viudos:0 Separados/ divorciados: 0	I: 466 C: 66	0	I: 12.229,38 C: 10.279,86	1: 100% 2: 0%
Por donación de fincas rústicas a favor del Principado de Asturias	36,78/1.400	50.278,26	1.367		Varones: 1.119 Mujeres: 248	45,50	Solteros: 638 Casados: 582 Viudos: 6 Separados/ divorciados: 141	I: 1.004 C: 363	0,76	I: 38.008,97 C: 23.945,49	1: 93,96% 2: 6,04%

Ejercicio 2018	Cuantía media (€) /Valor máximo (€)	Coste recaudatorio global (€)	Número de beneficiarios	Beneficiarios por provincias	Beneficiarios por sexo	Edad promedio de los beneficiarios (años)	Beneficiarios por estado civil	Beneficiarios por tipo de declaración: I: individual C: conjunta	Número de descendientes por beneficiario (promedio)	Renta media de los beneficiarios (€)	Fuente principal de renta de los beneficiarios: 1-trabajo 2-otras
Castilla y León											
Por adquisición residencia habitual	526,73/1.356	853.302,6	1.620	Ávila: 123 Burgos: 278 León: 129 Palencia: 132 Salamanca: 80 Segovia: 286 Soria: 221 Valladolid: 226 Zamora: 145	Varones: 967 Mujeres: 653	32,13	Solteros: 804 Casados: 757 Viudos: 0 Divorciados separados: 59	I: 1.318 C: 302	0,62	I: 8.187,98 C: 16.685,53	1: 95,66% 2: 4,34%
Por alquiler de vivienda habitual para contribuyentes	600,50/612	1.533.677	2.554	Ávila: 174 Burgos: 232 León: 259 Palencia: 314 Salamanca: 344 Segovia: 436 Soria: 146 Valladolid: 455 Zamora: 194	Varones: 1.427 Mujeres: 1.127	30,67	Solteros: 2.005 Casados: 524 Viudos: 0 Divorciados separados: 25	I: 2.266 C: 288	0,29	I: 9.020,37 C: 13.744,44	1: 96,01% 2: 3,99%
Por nacimiento o adopción de hijos	1.078,12/3.173,85	1.582.683	1.468	Ávila: 27 Burgos: 273 León: 169 Palencia: 155 Salamanca: 197 Segovia: 153 Soria: 94 Valladolid: 371 Zamora: 29	Varones: 902 Mujeres: 566	36,15	Solteros: 534 Casados: 910 Viudos: 0 Divorciados separados: 24	I: 1.084 C: 384	1,43	I: 6.305,54 C: 13.315,69	1: 98,15% 2: 1,85%
Castilla-La Mancha											
Por arrendamiento de vivienda habitual	581,51/612	226.789	390	Albacete: 17 Ciudad Real: 53 Cuenca: 60 Guadalajara: 29 Toledo: 231	Varones: 301 Mujeres: 89	31,39	Solteros: 219 Casados: 171 Viudos: 0 Divorciados separados: 0	I: 139 C: 251	1,00	I: 3.475,20 C: 8.398,75	1: 100% 2: 0%
Extremadura											
Por arrendamiento de vivienda habitual	229,61/300	139.829,93	609	Badajoz: 257 Cáceres: 352	Varones: 393 Mujeres: 216	30,78	Solteros: 535 Casados: 74 Viudos: 0 Divorciados separados: 0	I: 609 C: (-)	0,08	I: 8.012,76 C: (-)	1: 94,31% 2: 5,69%

Galicia											
Por nacimiento o adopción de hijos	694,69/1.440	286.212,77	412	A Coruña: 131 Lugo: 20 Orense: 75 Pontevedra: 186	Varones: 351 Mujeres: 61	38,56	Solteros: 79 Casados: 333 Viudos: 0 Divorciados separados: 0	I: 267 C: 145	1,64	I: 15.967,58 C: 19.783,82	1: 91,29% 2: 8,71%

Fuente: Elaboración propia, con base en la Muestra de Declarantes del IRPF de 2018.