
La integración de impuestos y prestaciones: el uso de subsidios salariales en la experiencia internacional. Lecciones para España

El presente trabajo ofrece una descripción de los denominados subsidios salariales (*work-in benefits*) con especial atención a los vigentes, desde hace varias décadas, en la experiencia anglosajona. Por medio de una revisión detallada, tanto de la literatura económica evaluadora de sus efectos económicos, como de las prestaciones españolas de carácter asistencial y de los beneficios fiscales del IRPF que actualmente se dirigen específicamente al colectivo de trabajadores, llevamos a cabo una primera valoración de las posibilidades de una implantación, hasta ahora inédita, de este tipo de ayudas dirigidas a los hogares con ingresos laborales reducidos. Planteamos un conjunto de factores que, a priori, pueden condicionar su diseño regulatorio, su gestión efectiva, y su coste presupuestario. Finalmente, detallamos algunas posibles fuentes de financiación de estas nuevas ayudas públicas.

Lan honek soldata-subsidio izenez ezagutzen direnen deskribapen bat eskaintzen du (work-in benefits izenez ere ezagutzen dira), arreta berezia jarrita duela zenbait urte esperientzia anglosaxoian indarrean direnei. Berrazterketa xehatu baten bitartez, bai haien eragin ekonomikoak aztertzen dituzten testu ekonomikoena, bai laguntza-izaera duten Espainiako prestazioena eta PFEZaren onura fiskalena ere (gaur egun bereziki langileei zuzentzen zaizkienak), halako laguntzak laneko diru-sarrera murrizak dituzten familiei zuzentzeari buruzko lehen balorazio bat egin dugu, berritasun gisa. A priori haien araubidearen diseinua, kudeaketa efektiboa eta aurrekontu-kostua baldintza dezaketen zenbait faktore planteatu ditugu. Azkenean, laguntza publiko berri horien balizko finantzazio -iturri batzuk zehaztu ditugu.

This paper provides a description of so-called work-in benefits, with special attention to those existing in the Anglo-Saxon experience. Through a detailed review of both the economic literature devoted to evaluating their economic effects, as the Spanish mean-tested cash transfers and IRPF tax benefits specifically targeted to working people, we offer an initial assessment of the chances of implementing this type of instrument for low-income workers in Spain. We highlight a set of factors that, a priori, may condition its regulatory design, effective management and budgetary costs. At last we detail some sources of funding for these new transfers.

Índice

1. Introducción: motivación y objetivos
2. La integración de impuestos y prestaciones: el uso de subsidios salariales en la experiencia internacional
3. La valoración económica del uso de las ayudas analizadas en la experiencia internacional
4. Prestaciones monetarias asistenciales y beneficios fiscales vinculados a la participación laboral actualmente vigentes en España (a 1 de enero de 2015)
5. A modo de conclusión: lecciones para España y posibles reformas en el binomio prestaciones-incentivos fiscales en el IRPF a la luz de la revisión efectuada

Referencias bibliográficas

Palabras clave: Oferta laboral, subsidios salariales, trabajadores de bajos ingresos, pobreza monetaria, margen extensivo.

Keywords: Labor supply, in-work benefits, low-income workers, monetary poverty, extensive margin.

Nº de clasificación JEL: H21, H24, H31, H53.

«Si no trabajáis, seréis pobres. Si trabajáis, también seréis pobres, ¡elegid!», extraído de una viñeta de Andrés Rábago García, *El Roto*, en *El País*, 26 de julio de 2014.

1. INTRODUCCIÓN: MOTIVACIÓN Y OBJETIVOS

El uso de impuestos y subsidios es la intervención pública más eficaz para redistribuir la renta de mercado y acercarse a los objetivos de equidad en los ingresos compartidos socialmente.

En concreto, en un estudio que ofrece datos para un conjunto de veinte países de la OCDE, Caminada *et al.* (2012) señalan que el índice de Gini de la renta primaria en España se situaba en 2004 en un valor de 0,44 que era reducido por la acción

* El autor agradece los comentarios de Julio López Laborda y la financiación recibida del Ministerio de Economía y Competitividad (proyecto ECO2012-37572) y del Gobierno de Aragón y el Fondo Social Europeo (Grupo de investigación de Economía Pública).

conjunta fundamentalmente de la imposición personal sobre la renta y las transferencias monetarias de la seguridad social a 0,32. Datos más actuales para España son los ofrecidos por Cantó (2013) que, con el apoyo del simulador EUROMOD¹, cifra la capacidad redistributiva de nuestro sistema de prestaciones estatales (contributivas y no contributivas), de las cotizaciones sociales abonadas por el empleado y del IRPF, durante el período 2005-2011, en un efecto reductor de la desigualdad de entre el 34 y el 38% del valor ofrecido por la distribución de la renta primaria.

Teniendo en cuenta este marco redistributivo general, el objetivo fundamental de este trabajo es el de poner el foco en un instrumento de apoyo a los hogares donde coexisten participación laboral y pobreza, y que es todavía inédito en el caso español: los denominados, de forma general, como subsidios salariales (*work-in-benefits*, en la terminología anglosajona). De forma más concreta, se pretende ver cómo en la experiencia comparada se ha utilizado la imposición personal sobre la renta para integrar en, o con apoyo de la misma, determinados beneficios sociales orientados a incrementar los recursos, fundamentalmente, de los trabajadores que obtienen salarios relativamente bajos.

En determinados países ha parecido existir el consenso, compartido, al menos, por los partidos políticos mayoritarios, de que en los hogares donde uno de los adultos trabaja a tiempo completo no se debería experimentar una situación de pobreza monetaria. Otro consenso global en esos países ha sido el de que la salida de la pobreza debe ser un objetivo especialmente atendido en los hogares donde hay niños, pues la investigación ha destacado en numerosas ocasiones que en su caso la escasez de rentas no solo compromete su bienestar actual, sino que condiciona decisivamente su salud, su participación educativa y laboral, y sus ingresos futuros.

Centrándonos nuevamente en España, la red de prestaciones asistenciales española ha sido frecuentemente criticada por ser insuficiente, estar mal planificada y ejecutarse de forma descoordinada entre las distintas administraciones públicas, ser extremadamente compleja para los potenciales beneficiarios y, en consecuencia, en muchas ocasiones poco efectiva para mejorar sus condiciones vitales en la práctica.

Pues bien, de forma tan sólo exploratoria, pretendemos valorar en este trabajo las posibilidades de sustitución o de complemento de algunas de estas prestaciones a través de posibles reformas de nuestro IRPF que den lugar a la aparición de alguno de los esquemas de subsidio salarial ya vigentes en muchos países occidentales. La importante acumulación de literatura evaluadora de estas experiencias internacionales nos puede proporcionar pautas válidas para las propuestas españolas.

¹ EUROMOD es un microsimulador de prestaciones monetarias e impuestos directos individuales, de carácter estático, y que cuenta con información socioeconómica representativa (extraída de estadísticas de hogares nacionales) de 19 de los países pertenecientes en la actualidad a la Unión Europea.

Planteado el objetivo general del trabajo, éste se estructura como sigue. Dedicamos un segundo apartado para describir el funcionamiento general de este tipo de esquemas en una selección de los países donde han sido establecidos estos programas. Un apartado tercero recoge de forma sistematizada los efectos económicos de los subsidios subrayados por la literatura. El apartado cuarto revisa y aporta una valoración abreviada, tanto de las prestaciones monetarias asistenciales vigentes en España sometidas a una comprobación de medios, como de los beneficios fiscales del IRPF que, en la actualidad, se dirigen a contribuyentes con ingresos laborales, y que podrían dar lugar, con las oportunas reformas, a la creación pionera de un subsidio salarial. Un último apartado explora las posibilidades de introducción del citado subsidio a la luz del análisis económico revisado.

2. LA INTEGRACIÓN DE IMPUESTOS Y PRESTACIONES: EL USO DE SUBSIDIOS SALARIALES EN LA EXPERIENCIA INTERNACIONAL

Como se ha señalado en la introducción, desde hace cuatro décadas, en varios países de la OCDE² se han venido estableciendo determinados programas denominados *in-work benefits* que son básicamente prestaciones monetarias o ayudas fiscales dirigidas a trabajadores que obtienen bajos salarios. De una forma más concreta, atendiendo a la distinta sensibilidad de la respuesta laboral, estas medidas se suelen focalizar en el colectivo de madres solteras, siendo, a veces, la edad de los niños un determinante adicional de la cuantía global de la ayuda fiscal.

Los esquemas impositivos utilizados para aumentar la renta disponible de este colectivo han sido variados pero se pueden concentrar en dos tipos de medidas: o bien deducciones reintegrables dentro de la imposición sobre la renta (por lo tanto, abonadas tras la declaración de ingresos), o bien experiencias donde la obtención del beneficio se produce mensualmente como un complemento salarial basado en los ingresos consignados en ejercicios fiscales anteriores.

El trilema de objetivos planteado con esta política pública es el siguiente: se quiere garantizar ingresos suficientes para los asalariados que, o bien, obtienen remuneraciones bajas, o bien, tienen una participación reducida en el mercado de trabajo, aumentando la progresividad interna del impuesto (objetivo de equidad), sin comprometer su participación laboral (objetivo de eficiencia) y, al mismo tiempo, contener el coste de la financiación pública (objetivo de suficiencia). Como en cualquier trilema, su consecución simultánea no es posible, y se trata de conseguir un compromiso equilibrado entre los tres.

² Encontramos este tipo de esquemas dentro del ámbito europeo en Alemania, Austria, Bélgica, Finlandia, Francia, Grecia, Holanda, Irlanda, Italia, Reino Unido o Suecia. También, dentro del ámbito de la OCDE, en Australia, Canadá, Estados Unidos y Nueva Zelanda.

Pasamos a continuación a ver cómo se ha resuelto este problema revisando los esquemas practicados en algunos países especialmente representativos.

2.1. Estados Unidos: el *Earned Income Tax Credit (EITC)*

El *EITC* es el caso emblemático dentro de la praxis internacional sobre subsidios salariales por haber sido el programa pionero. Por ello, realizamos una descripción detallada que nos permita ver el funcionamiento generalmente seguido por estos esquemas.

El *EITC* empezó a regularse por el gobierno federal en 1975. Ha experimentado reformas expansivas en numerosas ocasiones (especialmente en la década de los noventa del pasado siglo), siendo la última de 2009. En la actualidad es el esquema de transferencias monetarias dirigido a las rentas bajas estadounidenses que moviliza un mayor volumen de recursos³. Adicionalmente, 26 estados tienen en la actualidad sus propios subsidios que complementan al del gobierno federal.

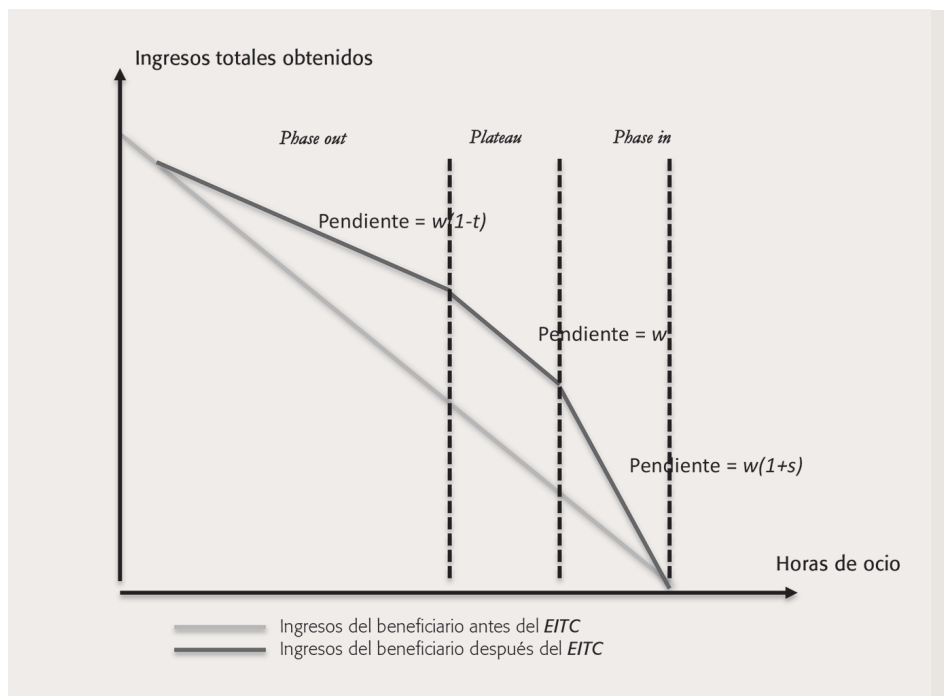
Este subsidio, del que se pueden beneficiar los declarantes que consignent ingresos laborales⁴, comprende tres fases diferenciadas que configuran su forma tradicional de trapecioide: una fase inicial (denominada *phase in*) donde el beneficiario incrementa la ayuda obtenida conforme aumenta su renta salarial; una fase de estabilización de esa ayuda (*plateau*); finalmente, una fase final decreciente con el nivel de ingresos obtenidos (*phase out*), y de menor pendiente que la fase inicial (la senda decreciente comprende un intervalo de ingresos relativamente más extenso que el de los tramos anteriores).

En el gráfico n° 1, se puede contemplar cómo afecta la obtención de la prestación a los ingresos antes de impuestos. La nueva restricción presupuestaria trazada sobre un diagrama convencional renta-ocio resultaría de la superposición del trapecioide descrito a la recta de balance tradicional en los intervalos de renta afectados por el programa.

³ De forma simultánea, programas asistenciales con larga tradición en Estados Unidos como el *Aid to Families with Dependent Children (AFDC)*, que ahora se conoce como el *Temporary Assistance for Needy Families (TANF)*, han visto decrecer su importancia de forma notable en los últimos años. A principios de este siglo, el gasto público en el *EITC* era un 70% superior al del *TANF*.

⁴ Como en muchos otros países, un buen porcentaje de la población estadounidense trabaja y obtiene salarios bajos. Por ejemplo, en la hostelería (cocineros, camareros, pinches y similares), que emplea a 11 millones de personas y representa aproximadamente uno de cada 11 puestos de trabajo, el salario promedio era de 9,09\$ por hora en 2011. En consecuencia, un trabajador a tiempo completo obtendría unos ingresos anuales de 18.180\$ (el 80 por ciento del umbral de pobreza correspondiente a una familia de dos adultos y dos hijos).

Gráfico nº 1. CAMBIO EN LA RESTRICCIÓN PRESUPUESTARIA PARA LOS BENEFICIARIOS DEL EITC



Fuente: Elaboración propia.

Con un EITC, la ampliación de la restricción presupuestaria no es lineal y esto hace que haya distintos incentivos sobre la oferta laboral dependiendo del intervalo de rentas en el que se ubique el beneficiario. Así, el precio relativo entre ocio y renta, reflejado en las distintas pendientes de la restricción presupuestaria, va a ser distinto en cada segmento.

En la fase inicial de programa (*phase in*) se consigue que al efecto renta asociado a toda transferencia monetaria, y que lleva a aumentar las horas de ocio (en un contexto de elasticidad renta positiva en el consumo de este bien), se le añada un efecto sustitución incentivador de la oferta laboral, al aumentar el precio del ocio de w a $w(1+s)$, siendo w el salario-hora de trabajo, y s el porcentaje de deducción fiscal de la fase ascendente del programa⁵.

En la fase plana (*plateau*) solo existe efecto renta, y en la fase decreciente (*phase out*), ambos efectos conducen a un contracción de la oferta laboral: al efecto renta

⁵ Este porcentaje es dependiente de la situación familiar. En la actualidad es del 40% para familias con dos o más hijos.

anterior, se le añade un efecto sustitución por el nuevo precio del ocio, que pasa a ser $w(1-t)$, donde t es el porcentaje en que decrece la deducción conforme incrementan los ingresos salariales, o de otra forma, el tipo marginal (positivo) implícito del programa⁶.

No obstante, es fácil demostrar que, desde un punto de vista teórico, un programa asistencial como el denominado impuesto negativo sobre la renta (INR), que asegure un nivel de renta (o mínimo vital) para el que no trabaja, que someta a tributación las rentas laborales obtenidas hasta agotar el beneficio (cuando se alcanza la denominada renta límite), y que tenga el mismo coste presupuestario, consigue peores resultados laborales que un *EITC* en su fase creciente (que es la que afecta a las rentas más bajas).

En la actualidad (datos para el ejercicio fiscal 2014), en Estados Unidos los parámetros concretos que configuran la ayuda federal son: los ingresos del beneficiario, el estado civil y el número de hijos a cargo⁷. Así, los hogares con descendientes a cargo e ingresos laborales⁸ por debajo de 38.512\$ (e incluso de 52.429\$, dependiendo de la situación familiar) pueden optar a esta ayuda.⁹ Si el hogar no tiene descendientes, y sus ingresos se sitúan por debajo de 14.594\$ (20.024\$, en el caso de una pareja casada) también puede ser beneficiario de esta ayuda.¹⁰

La cuantía proporcionada por el *EITC*, en el caso de agotar la cuota impositiva del impuesto federal, genera una transferencia de renta a su favor. De ahí, que se le caracterice como una deducción reembolsable.

En el ejercicio fiscal de 2013, 27 millones de hogares se beneficiaron del *EITC* lo que da una idea de la notable extensión de este beneficio entre la población estadounidense. A su vez, para el ejercicio 2012, la ayuda media fue de 2.982\$ anuales para familias con hijos (es decir, unos 249\$ al mes). Para las familias sin hijos, esta cantidad fue sensiblemente menor: 277\$ anuales.¹¹

Para acabar con esta descripción del programa, señalar que existe una deducción adicional, también reembolsable (aunque con límites cuantitativos), denomi-

⁶ También dependiente de la composición familiar: en la actualidad t varía del 7,7% (hogares sin hijos) al 21,1% (hogares con dos hijos o más).

⁷ Los hijos deben ser menores a 18 años, o en el caso de que se encuentren estudiando, no deben superar los 23 años; en el caso de discapacidad del niño, no hay límite de edad.

⁸ Los ingresos computados son los salariales, empresariales y profesionales.

⁹ En algunos casos la participación está vinculada, alternativamente, a la cuantía de la base imponible del contribuyente.

¹⁰ Por poner un ejemplo, para un matrimonio con dos hijos, la ayuda fiscal alcanza un máximo de 5.460\$ si el salario anual percibido se halla entre los 13.650 y los 23.260\$, desapareciendo totalmente cuando éste alcanza los 49.186 \$.

¹¹ En el caso americano, se ha criticado frecuentemente la escasa generosidad del programa para los hogares sin hijos lo que hace que incluso algunas familias que se sitúan por debajo de la línea de pobreza acaben pagando el impuesto sobre la renta al gobierno federal.

nada *Child Tax Credit* (CTC), de la que se benefician los hogares con descendientes dependientes por debajo de los 17 años. Esta deducción se extiende a contribuyentes cuyas retribuciones se pueden situar en tramos relativamente altos de ingresos¹².

El perfil del gráfico n° 1 permite empezar a comprender el trilema antes planteado: si lo que nos preocupa son los desincentivos laborales, la ayuda debería ser modesta (efecto renta) y su tasa de desaparición no debería tener una evolución muy brusca (efecto sustitución). El precio que pagaremos a cambio será una ayuda más costosa para el erario público, que acabará beneficiando a una franja de ingresos quizás relativamente amplia y que puede estar alejada de la población objetivo que a priori contemplaba esta política.

Por otra parte, al vincular la percepción de la ayuda fiscal a la previa existencia de ingresos laborales, se crea un incentivo permanente a la participación en el mercado de trabajo y de abandono, en todo o en parte, de los programas asistenciales vinculados al desempleo o a paliar las situaciones de pobreza. En consecuencia, una parte del coste fiscal del programa se autofinancia con la recaudación inducida por la mayor participación laboral y, en segundo lugar, por el ahorro en las prestaciones monetarias asistenciales.

Una ventaja colateral, relevante en países con una abundante economía informal, es que podría constituir un incentivo para aflorar fuentes de ingresos que permanecen tradicionalmente ocultas, ya que para ser beneficiario de la deducción lógicamente los trabajadores deben consignar sus rendimientos salariales en la declaración de la renta.

Para completar este análisis apriorístico de la medida, un conjunto de potenciales problemas del programa serían, en primer lugar, los desincentivos que podrían aparecer para los que se sitúan relativamente cerca del límite de renta (por arriba) que califica para ser beneficiario en el gráfico n° 1; en segundo lugar, en el caso de matrimonios que se sitúan en la fase decreciente del *EITC*, el desincentivo que este diseño introduce a la participación laboral del segundo perceptor es notoria, ya que cada dólar ganado por éste reduce en t dólares el *EITC* familiar; en tercer lugar, si la regulación de la deducción no se dirige de forma específica a colectivos con notable respuesta a cambios salariales, puede ser poco exitoso; y, por último, si como veremos después, existe un posible aprovechamiento de los empleadores del *EITC* para rebajar sus gastos salariales, el coste fiscal de la medida puede ser considerablemente mayor que el incremento inducido en la renta del beneficiario.

Finalmente, un problema con el *EITC* que merece ser atendido es el apuntado por Scholz (1993) cuando señala que alrededor de un 80% de los contribuyentes

¹² Por ejemplo, en la actualidad, el límite de ingresos que califica para la obtención del CTC es de 150.000\$ para parejas con dos hijos que declaren conjuntamente.

que se podían beneficiar de la deducción en 1990 la recibieron finalmente¹³, lo que indica, en sentido contrario, un buen número de casos que, pudiendo, no aprovechan el ahorro fiscal (y que en la literatura sirve para calcular la denominada tasa de no participación en el programa *-non-take up rate-*): en concreto, 2,1 millones de contribuyentes estadounidenses.

2.2. Reino Unido: el *Working Tax Credit* (WTC)

La regulación de los subsidios británicos que asemejan en su funcionamiento al *EITC* y al *CTC* estadounidense, se recogen de forma sucinta en el cuadro nº 1. En la misma, se recogen los rasgos estructurales de las ayudas actualmente vigentes, los denominados *Working Tax Credit* (WTC) y el *Child Tax Credit* y la ayuda monetaria que va a pasar a reemplazar a éstos y otros beneficios sociales progresivamente y hasta 2020: el *Universal Credit* (UC).

Centrándonos en el WTC y el *Child Tax Credit* británicos, de los que, en la actualidad, se benefician algo más de 6 millones de hogares¹⁴, señalar que ambas son ayudas creadas en 2003 por el gobierno laborista, que tuvieron como antecedente el denominado *Working Family Tax Credit* (WFTC) -establecido éste en octubre de 1999 con un ámbito subjetivo de participación menor¹⁵, pero con unos rasgos estructurales muy similares, ya que también se evaluaba la intensidad laboral, el número de hijos, el coste de su crianza y los ingresos familiares-, y que, en las mismas, encontramos los mismos elementos configuradores de la experiencia norteamericana: se vincula la primera ayuda a la obtención de ingresos laborales y dependiente de la situación familiar; se vincula la segunda a las cargas por descendientes; se regulan conjuntamente para que exista una ayuda máxima global vinculada a los ingresos brutos por hogar, y un tipo marginal implícito único, t , del 41%.

Este t relativamente alto, la posibilidad de que el beneficiario esté sujeto a los tipos vigentes en la imposición sobre la renta y al pago de cotizaciones sociales, y la consideración de los tipos implícitos de otras prestaciones sociales, hacen que el coste de emplearse en el caso británico sea especialmente elevado. Un beneficiario tipo puede perder el 72% de cada libra extra ganada: un 41% por el abatimiento de los *tax credits*, un 20% por la imposición sobre la renta y otro 11% adicional por las cotizaciones sociales.

¹³ Por su parte, Blundell (2006) para la experiencia británica con el WFTC señala que ese porcentaje estaría en torno al 70% para los hogares monoparentales, aunque este porcentaje aumenta con el volumen de ayuda al que se tiene derecho.

¹⁴ El gasto que estas deducciones supusieron en el ejercicio fiscal de 2009-2010, donde se alcanzó su máximo, fue de 28.600 millones de libras.

¹⁵ A la altura de su último año de vigencia (2003), el WFTC beneficiaba a 1,4 millones de familias británicas.

RASGOS ESTRUCTURALES DE LOS TAX CREDITS BRITÁNICOS ACTUALES VINCULADOS A RENTAS BAJAS Y DE LA AYUDA SUSTITUTORIA (UNIVERSAL CREDIT)

Cuadro nº 1.

<p>Working Tax Credit (WTC)</p>	<p>Dependiente de la renta obtenida previamente, de la composición familiar, edad, y de su esfuerzo laboral.</p> <p>Familias sin hijos:</p> <ul style="list-style-type: none"> - adultos con edad de >24 años deben trabajar al menos 30 h./semana - adultos con discapacidad de edad >15 años deben trabajar al menos 16 h./semana - adultos con edad de >59 años deben trabajar al menos 16 h./semana <p>Familias con hijos:</p> <ul style="list-style-type: none"> - padres solteros con edad de >15 años deben trabajar al menos 16 h./semana - parejas deben acreditar un trabajo semanal de al menos 24 h, y uno de ellos al menos 16 h./semana <p>A cada hogar se le atribuye una ayuda que es la suma de componentes (elements)</p> <ul style="list-style-type: none"> - componente básico: 1.920€ anuales - componente para parejas: 1.950€ anuales - componente monoparental: 1.950€ anuales - componente 30 horas: se pagan 790€ si se acreditan 30 h./semana de trabajo, o, formando pareja con al menos un hijo, se trabajen 30 h./semana (y al menos un miembro de la pareja lo haga por más de 15 h.) - componente de discapacidad: 2.790€ para el que trabaje y acredite discapacidad (1.190€ adicionales para el que trabaje y acredite discapacidad severa) - componente de cuidado de hijos: puede llegar hasta el 70% de determinados gastos asociados al cuidado de hijos 	<p>Restricciones globales:</p> <p>La cuantía global (entitlement) que una familia puede recibir del Working Tax Credit y del Child Tax Credit depende de sus ingresos globales y de los componentes (elements) que se le atribuyan:</p> <ul style="list-style-type: none"> - primero, se suman todos los componentes de ambas ayudas - segundo, se observan determinados límites: - si el hogar sólo se beneficia del WTC, recibe la ayuda máxima en el caso de que sus ingresos brutos no superen los 15.680€. A partir de aquí, los componentes atribuidos van reduciéndose siguiendo un orden. El componente por hijo (y cualquiera vinculado a discapacidad) se reduce en un 41% de cada libra adicional obtenida por la familia. El componente familiar sólo se reduce (en un 41%) si el anterior se ha agotado. - si el hogar se beneficia de ambas ayudas, se recibe la ayuda máxima si los ingresos brutos no superan los 6.420€. La ayuda se reduce en un 41% de cada libra adicional obtenida por la familia. El componente familiar del Child Tax Credit sigue la misma regla descrita anteriormente.
<p>Child Tax Credit</p>	<p>No depende de la situación laboral, sino de la edad del hijo: es incondicional si el hijo tiene 15 años o menos y sometida a determinadas condiciones escolares si el hijo se sitúa entre los 16 y los 19 años</p> <p>los componentes (elements) de esta ayuda son:</p> <ul style="list-style-type: none"> - componente familiar: 545€ - componente por hijo: 2.690€ por hijo - componente de discapacidad: 2.950€ por cada hijo con discapacidad (1.190€ si la discapacidad es severa) 	
<p>Universal Credit (UC)</p>	<ul style="list-style-type: none"> - es la prestación monetaria proyectada para el futuro dirigida específicamente a las rentas bajas o en busca de empleo - fue presentada a la opinión pública en 2010 y se espera que su desarrollo se complete en 2017 (aunque estas previsiones probablemente no se cumplan). Su puesta en marcha es gradual: desde octubre de 2013, por áreas geográficas y para determinados colectivos. Se tramitará principalmente online y se ingresará mensualmente. - trata de sustituir progresivamente hasta seis ayudas entre las que se encuentran el WTC y el Child Tax Credit. El resto de ayudas a sustituir son: Jobseeker's Allowance, Housing Benefit, Employment and Support Allowance y el Income Support - existe el compromiso de que ninguna familiar reciba globalmente menos ayuda monetaria que la que recibía con el sistema asistencial anteriormente vigente - la cuantía percibida en concepto de UC también se ve gradualmente reducida conforme incrementan los ingresos obtenidos (sin establecer límites al número de horas a la semana que el beneficiario puede trabajar) - exigirá la firma de un compromiso por parte de los beneficiarios, por ejemplo, mostrar un esfuerzo razonable de búsqueda de trabajo. El incumplimiento acarreará sanciones. 	

Fuente: Elaboración propia.

Hay lógicamente rasgos diferentes –no existe propiamente un tipo marginal negativo, s, hay un tratamiento diferente de la situaciones de discapacidad y de las edades de los distintos integrantes de la familia, etc.–, pero, finalmente, su configuración básica es equivalente a la americana y también comparte los objetivos fundamentales de incentivar el esfuerzo laboral de los beneficiarios y de reducir su posible nivel de pobreza (fundamentalmente infantil¹⁶).

Hay una cuestión diferencial adicional con la experiencia americana que se debe tener en cuenta: la gestión de los cobros. A pesar de aludir en su denominación al término de deducción fiscal (*tax credit*), ambas ayudas se abonan semanal o mensualmente de forma provisional, basándose en los ingresos declarados el ejercicio fiscal anterior y las circunstancias familiares y laborales actuales.

Según Gregg, Hurrell y Whittaker (2012), con datos del ejercicio fiscal 2009-2010, la primera decila de la distribución de la renta británica constituía el 9% del conjunto de beneficiarios de ambas ayudas, y obtenía el 11% de su cuantía total. Los porcentajes de beneficiarios y de ayudas se concentraban entre las decilas 2ª a 5ª (y principalmente en la 2ª y 3ª). La ayuda media variaba entre las 97£ semanales para los padres solteros, las 58£ para las parejas con hijos y las 44£ de las que no los tenían.

En cuanto al *UC*, que es la transferencia monetaria que va a sustituir a medio plazo, entre otras, a las dos anteriores, es uno de los instrumentos incluido en la *Welfare Reform Act* aprobada en 2012. Se trata de una prestación no vinculada a la declaración de la renta, pero sí a una prueba de ingresos, con un tipo marginal implícito positivo sobre las rentas que superen un determinado límite, y con un carácter de pago mensual.

Como se puede ver en el cuadro nº 1, su puesta en marcha está siendo gradual desde 2013. A pesar de usar el calificativo de *universal* no debe confundirse con el establecimiento de un esquema teórico conocido como de renta básica (RB), ya que la percepción del *UC* está sometida a condicionalidad laboral y de ingresos globales, rasgos estos no presentes en la RB.

2.3. Otras experiencias internacionales

Por último, y sin ánimo de ser exhaustivos, recogemos en este apartado experiencias similares con subsidios salariales vinculados en forma de deducciones fiscales de otros tres países: Bélgica, Canadá, y Francia.

Bélgica

En 2007 el gobierno belga flamenco estableció una ayuda similar a la *WFTC* británica denominada *Jobkorting*. En 2007, esta deducción exigía, en las regiones flamencas, una ganancia anual de ingresos laborales de, al menos, 5.500 euros. Por otra

¹⁶ Se calcula que a mediados de la década de los años 90 del siglo pasado, el 20% de los niños británicos vivían en hogares donde ningún miembro trabajaba.

parte, cada trabajador que ganaba entre 5.500 y 21.500 € recibía una deducción fiscal de 125€ que comenzaba a decrecer a partir de entonces con una t del 10%.

En 2009, se produce un cambio importante en el diseño de la medida. A través de un pago único, pasa a haber dos deducciones fijas: una de 300 €, en el caso de que las ganancias anuales estén entre los 5.500 y los 22.000 € anuales; otra de 250 €, si se supera la última cifra. En 2010, se vuelve al diseño de una deducción decreciente a partir de 17.250 €, con un t del 10%, que hace que la ayuda de 125 € concedida inicialmente desaparezca cuando se alcanzan los 18.500 €.

Canadá

En Canadá, el denominado *National Child Benefit (NCB)*¹⁷, establecido en 1998, también tiene por objetivo principal ayudar monetariamente a las familias con hijos de bajos ingresos subvencionando sus rentas laborales. Comprende tanto un programa federal de deducciones fiscales reembolsables (*National Child Benefit Supplement*), como ayudas particulares adicionales diseñadas y financiadas por las provincias canadienses. De forma más concreta, las provincias canadienses podrían considerar o no esta ayuda en el cálculo de sus transferencias a las rentas bajas (descontando, por ejemplo, un dólar provincial por cada dólar federal obtenido), además de establecer sus propios requisitos de participación y diseño de los esquemas asistenciales, por lo que los tipos marginales a los que se enfrentan los beneficiarios pueden ser muy desiguales a lo largo del país.

Cuando se introduce en 1998, el beneficio federal anual era de 605 dólares canadienses por el primer hijo, 405 para el segundo, y 330 para los adicionales. Esta ayuda se reduce con los ingresos familiares: para el mismo año, el umbral a partir del cual se daba la tasa de descuento es de 20.291 dólares canadienses, y se reduce a cero, para todos los tamaños familiares, al llegar a los 25.921 dólares. No obstante, a lo largo de los años, los intervalos de renta descritos han experimentado diversas variaciones causadas por las ampliaciones sucesivas del *NCB*.

Francia

La deducción fiscal denominada *prime pour l'emploi (PPE)* se introduce en la primavera de 2001 por el gobierno socialista de Lionel Jospin para compensar a los contribuyentes de rentas bajas por los ahorros fiscales inicialmente concedidos a los hogares franceses de mayor renta. El programa fue reformado en parte por los gobiernos conservadores siguientes.

De acuerdo a las estadísticas, 8,7 millones de hogares se beneficiaron de la deducción en 2001, aproximadamente el 25% de los hogares franceses. Para el mismo año el gasto total en esta deducción equivalía a 2.500 millones de euros, siendo la deducción media por hogar de 290€ (con un mínimo de 30€ y un máximo de 500€).

¹⁷ También el *Canada Child Tax Benefit* comparte este objetivo de apoyo asistencial familiar.

En la fase creciente de la deducción, el porcentaje aplicado a la misma es del 4,4% de los ingresos salariales. La deducción llega a su máximo, aproximadamente, cuando los ingresos anuales coinciden con los que se obtendrían a tiempo completo con el salario mínimo. A partir de ahí, en la fase descendente, la deducción decrece a un ritmo del 11% de la diferencia entre 15.000€ y los ingresos anuales del contribuyente. La prima por hijo es muy reducida: 31€ por dependiente, 62€ por el primer hijo de un padre soltero. Los casados reciben 78€ adicionales si el otro cónyuge no trabaja. No obstante, estas condiciones iniciales han experimentado un conjunto de cambios menores con el paso del tiempo.

3. LA VALORACIÓN ECONÓMICA DEL USO DE LAS AYUDAS ANALIZADAS EN LA EXPERIENCIA INTERNACIONAL

Como se señalaba, sobre todo la experiencia anglosajona ha dado lugar a un interesante acopio de trabajos que ha valorado la consecución en los programas descritos de sus dos objetivos fundamentales: el impulso laboral suscitado y su repercusión en los ingresos finales de las familias beneficiarias y, derivadamente, para un subconjunto de las mismas, en su potencial para hacerlas salir de situaciones de pobreza monetaria. Junto a la valoración de la consecución o no de estos objetivos nucleares, incluiremos unas breves consideraciones acerca de otros efectos adicionales atribuidos a las ayudas.

3.1. Efectos sobre la participación e intensidad laboral y sobre los salarios recibidos

a) *Efectos sobre la participación e intensidad laboral*

Centrándonos primero en las decisiones de oferta de trabajo derivadas del *EITC* estadounidense, la investigación coincide en señalar que éste ha incentivado de forma significativa la incorporación de hogares monoparentales al mercado de trabajo.

Así, la tasa de empleo de las madres solteras estadounidenses se incrementó en un 12% entre 1984 y 2003, y la literatura resalta de forma sistemática que el *EITC* ha sido el principal determinante de este aumento: Meyer y Rosebaum (1999) defienden que el crédito fiscal explica un tercio del incremento en la tasa de empleo observado entre 1992 y 1996; Keane y Moffit (1998) concluyen que, entre 1984 y 1996, el *EITC* aumentó la participación laboral de estos hogares en un 10,7%; Grogger (2003) también atribuye a la ampliación del *EITC* en la década de los 90 del pasado siglo el papel fundamental en el crecimiento entre 1993 y 1999 de la participación laboral de los hogares cuyo sustentador principal es una mujer. En Herbst (2009) encontramos resultados en la misma línea.

Noonan, Smith y Corcoran (2007) señalan que la contribución laboral del *EITC* fue todavía de mayor impacto en los hogares con hijos donde el nivel educativo de la

sustentadora era menor, y algo superior si la madre soltera era de raza negra. Eissa y Liebman (1996) también sostienen que el *EITC* ha sido particularmente efectivo a la hora de incentivar el empleo de las madres que acreditaban niveles educativos bajos.

Por el contrario, la evidencia es menos positiva cuando lo que se evalúa es la respuesta en el margen intensivo, ya que los efectos del *EITC* sobre las horas finalmente ofertadas por los trabajadores son de tamaño escaso.

Una cuestión escasamente investigada ha sido qué ocurre con la participación laboral de las familias cuyos ingresos se sitúan en el tramo decreciente de la deducción. Los pocos estudios que se han formulado esta pregunta han encontrado reducciones horarias de escasa cuantía protagonizadas por matrimonios (Ellwood, 2000).

¿Cuál ha sido la respuesta de los segundos perceptores del hogar? Eissa y Hoynes (2004) miden la respuesta laboral de las parejas casadas ante las ampliaciones del *EITC* entre 1984 y 1996. Estos autores prueban que el aumento laboral experimentado por los esposos (del 0,2 p.p.) se contrarresta y se ve superado por la reducción estimada para sus cónyuges (de 1,1 p.p.). Este resultado apunta al hecho de que el *EITC* tiene como efecto indirecto el de subsidiar a las esposas que permanecen en sus hogares.

Si cambiamos ahora a la evaluación de la experiencia en el Reino Unido, aquí se predicen respuestas relativamente heterogéneas en el margen extensivo. Hay un conjunto de estudios que sugieren que la introducción en 1999 de *WFTC* tuvo globalmente un efecto neto positivo sobre el conjunto de la población aunque reducido: 32.270 empleos según Gregg, Johnson y Reed (1999), y de 27.500 empleos para Blundell *et al.* (2000).

En los estudios anteriores no es de extrañar que los efectos más notables se concentren en colectivos como el de los hogares monoparentales (un incremento del 1,85 p.p. en el primero de los trabajos y de 2,20 en el segundo) y el de las esposas con su pareja en el paro (un incremento del 1,75 p.p. en el primer trabajo y de 1,32 en el segundo), ya que ambos mostraban una tasa de participación laboral previa baja.

Utilizando la técnica de diferencia en diferencias, podemos encontrar resultados similares en cuanto al empleo inducido por el *WFTC* en los hogares monoparentales, en los trabajos de Gregg y Harkness (2003), que cuantifica en 5 p.p. este incremento para el período 1998-2002, y de Francesconi y Van der Klaauw (2004), que lo estima en 7 p.p.

Brewer *et al.* (2006) también establecen que el subsidio británico es el responsable de la mitad del incremento en el empleo de las familias monoparentales durante el período en que estuvo vigente el *WFTC*.

Un resultado interesante es el que aporta Blundell (2006) al documentar cómo en un histograma de horas semanales trabajadas, los hogares monoparentales recep-

tores del *WFTC* se concentraban en las 16 horas (con un incremento consecuente del trabajo a tiempo parcial) que asegura el máximo del subsidio, algo que no se podía observar para los hogares de solteros no beneficiados por la ayuda con las mismas características laborales.

Blundell, Brewer y Shephard (2005 y 2006), para el período 1996-2003, y con una técnica estimativa de diferencia en diferencias, cuantifican que la introducción de este crédito fiscal en 1999 produjo los siguientes efectos marginales en la participación laboral: entre 3,5 y 4 p.p. para las madres solteras y 2,6 p.p. para las mujeres cuya pareja estaba en el paro.

No obstante, en el mismo trabajo estos autores siguen otra estrategia de estimación que les permite formalizar la decisión acerca de la oferta de trabajo individual, asumiendo, en primer lugar, una heterogeneidad notable entre los sujetos no sólo en las preferencias laborales, sino también a la hora de encarar el estigma de la participación, o de soportar los costes asociados a la crianza de los hijos y los costes fijos de asumir determinados puestos, y, en segundo lugar, permitiendo que la restricción presupuestaria recoja las interacciones existentes entre los distintos programas de ayuda a las rentas bajas¹⁸.

Esta aproximación más ambiciosa les permite observar que los impactos laborales del conjunto de reformas aprobadas en 1999 a favor de las rentas bajas son mucho menores que los hallados de forma aislada para el *WFTC*, por lo que no es que en el Reino Unido las elasticidades de respuesta sean comparativamente bajas sino que las interacciones del sistema de ayudas lleva a efectos que se contrarrestan.

Gregg, Harkness y Smith (2009) aportan otro resultado interesante para la experiencia británica: cuando una pareja se rompe y, normalmente, la mujer pasa a cuidar exclusivamente de los hijos comunes, las ayudas fiscales contribuyen a que ésta no reduzca su jornada laboral.

En cuanto a cuál es la respuesta de los segundos perceptores, Blundell *et al.* (2000) vinculan la experiencia británica del *WFTC* con la existencia de desincentivos para las esposas ubicadas en los hogares de bajos ingresos. Este impacto negativo es de 0,57 p.p. en su tasa de participación. Por su parte, Blundell, Brewer y Shephard (2005), evalúan estos impactos negativos en un punto porcentual para los esposos con mujeres trabajando y en un efecto finalmente no significativo para las esposas cuya pareja está empleada.

¹⁸ Cuando se introduce en 1999 el *WFTC*, existían otras tres ayudas británicas para las familias con hijos: el *Child Benefit*, un pago que no estaba vinculado a la percepción de ingresos; el *Income Support for Lone Parents* y la *Jobseeker's Allowance for Parents*, que eran ambas prestaciones asistenciales por hijo cuya generosidad incrementó notablemente; y, por último, una deducción fiscal por hijos no reembolsable. Adicionalmente, en el período 1999-2003, se da un conjunto de cambios fiscales que afectan especialmente a los hogares con hijos de renta baja. Como resultado, en el Reino Unido, los hogares monoparentales podían seguir percibiendo prestaciones asistenciales hasta que el hijo menor alcanzara los 16 años, sin ninguna obligación asociada a la búsqueda de trabajo, o de incorporación a actividades educativas o de formación profesional.

Si atendemos, finalmente, a un conjunto de trabajos empíricos que analizan programas introducidos en otras experiencias internacionales, en primer lugar, Bet-tendork, Folmer y Jongen (2014), analizan los efectos laborales asociados a la ampliación en 2002 de un subsidio laboral existente en Holanda para las madres solteras con un hijo menor de entre 12 y 15 años¹⁹. Gracias a esta medida, el aumento de la renta neta para este grupo de tratamiento era de un 31% en el caso de incorporación a un empleo.

Utilizando métodos de diferencia en diferencias y de regresión discontinua demuestran que el efecto sobre la participación es nulo, resultado nada frecuente en la literatura. Los autores defienden que la opción común de los estudios internacionales de tratar como grupo de control a las mujeres solteras sin hijos puede presentar problemas. De hecho, esta opción también es criticada por Blundell y MaCurdy (1999) y Meghir y Phillips (2010) ya que las madres solteras con y sin hijos pueden presentar tendencias de participación laboral (anteriores a las posibles reformas) e incluso características socioeconómicas observadas (y también no observadas) distintas.

Por su parte, Stanca (2008) para valorar la experiencia francesa establecida en 2001, utilizando también un enfoque convencional de diferencia en diferencias, muestra cómo para las mujeres casadas se da una reducción de la participación laboral de 3 p.p. después de introducirse la medida (destrucción de 120.000 puestos de trabajo). Este resultado es incluso mayor que el encontrado por Eissa y Hoynes (2004) para la experiencia estadounidense: las mujeres casadas norteamericanas reducían su participación laboral por el *EITC* en 2 p.p. De forma particular, se comprueba que el considerar en el programa el total de ingresos del hogar es lo que provoca este efecto negativo.

Por el contrario, la medida tiene un efecto positivo para las mujeres solteras que cohabitan con sus parejas (para ellas no existe el requisito de condicionalidad de los ingresos globales del hogar): su tasa de participación aumenta entre 6 y 7 p.p. El efecto neto de los dos resultados anteriores es muy escaso: se concreta en la creación de unos 2.000 nuevos empleos.²⁰

Milligan y Stabile (2008) calculan, por medio de un simulador conjunto de imposición y transferencias, el distinto tratamiento fiscal que tienen las familias de baja renta canadienses en función de su provincia de residencia. Recordemos que, en el caso canadiense, la interacción entre los programas federales y provinciales de subsidios salariales provocan tipos marginales muy variados.

¹⁹ Hasta 2001, los hogares monoparentales holandeses que trabajaran recibían una deducción fiscal (*Aavullende Alleenstaande Ouderkorting*) en el caso de que el hijo menor contara con menos de 12 años.

²⁰ No obstante, los autores señalan que los ciudadanos van comprendiendo con el paso del tiempo los incentivos introducidos por los estímulos fiscales, por lo que su investigación, acotada en el período analizado, podría no captar bien esta curva de aprendizaje.

Esta simulación les permite calcular los efectos provocados por los cambios en el *NBC* sobre la participación laboral femenina, el resto de ayudas sociales recibidas, las ganancias netas y horas trabajadas por parte de sus beneficiarios. Este trabajo detecta un efecto laboral significativo para las madres solteras tras la integración del *NBC* con las ayudas provinciales: los autores atribuyen a la incorporación progresiva de éstas al mercado de trabajo, en respuesta a los incentivos laborales inducidos por el diseño integrado de las ayudas, un descenso de entre un 19 y un 27% en su cobro de prestaciones puramente asistenciales (es decir, no vinculadas a la participación laboral).

Vanleenhove (2011) atribuye el escaso impacto del *Jobkorting* regulado en las regiones belgas flamencas al escaso tamaño de las ayudas. Este autor construye un modelo estructural de oferta laboral discreta de los hogares belgas²¹ donde existe, o bien una pareja de adultos, o bien una madre soltera. Los resultados son los esperados, si se tiene en cuenta la escasa ayuda fiscal: se calcula que el 0,61% de las madres solteras que permanecían inactivas comienza a trabajar después de la misma, y el 0,79% de las mujeres que estaban emparejadas.

b) *Efectos sobre los salarios recibidos*

Pasando ahora a las cuestiones salariales, trabajos como el de Rothsein (2010) han discutido la incidencia económica del *EITC*: si éste conlleva un aumento de la oferta laboral cabe esperar, desde un punto de vista teórico, la reducción consecuen- te en el salario abonado por los empleadores.

Rothsein (2010) simula esta incidencia utilizando un rango razonable de elasticidades tanto para la oferta como para la demanda laboral. En todos los escenarios simulados hay una importante apropiación de la ayuda fiscal por parte de las empresas si el beneficiario es una madre soltera. Un esquema tipo INR (Impuesto Negativo sobre la Renta), con una menor inducción a la participación laboral, puede, en cambio, aumentar los salarios recibidos por los trabajadores de bajos ingresos por un razonamiento económico opuesto al anteriormente expuesto. Según la estimación finalmente elegida, cada dólar utilizado en el *EITC* provocará un aumento de 73 centavos en la renta individual después de impuestos. Con el uso de un INR, de la misma cuantía que el *EITC*, el aumento sería, por el contrario, de 1,39 dólares.

Leigh (2010), preguntándose por la incidencia efectiva de la ayuda, y utilizando para ello las variaciones del *EITC* entre los distintos estados, cuantifica que aumentos de esta deducción en un 10% se traducen en un descenso del 5% en los salarios de los beneficiarios sin estudios secundarios, del 2% entre los que cuentan con estos estudios, y en ninguna variación para los que poseen estudios superiores. Por lo tanto, lo relevante para la formación del salario es el nivel medio de *EITC* que perciben los trabajadores de un mercado concreto y no la cuantía individual.

²¹ Como en muchos otros países, la oferta laboral se concentra en unas escasas opciones. Por ejemplo, las modas de la distribución de horas trabajadas por las madres solteras se sitúan en una oferta nula, en opciones de trabajo a tiempo parcial de 15 o de 25 horas, en el trabajo a tiempo completo de 40 horas e, incluso, en jornadas semanales de 50 horas.

Una implicación inmediata de este trabajo es que la introducción del *EITC* podría suponer un perjuicio global para los trabajadores con baja cualificación que no puedan recibir esta ayuda: normalmente, hogares donde no hay hijos.

La experiencia británica nos aporta un resultado interesante a partir del trabajo de Azmat (2006). Este autor demuestra que los trabajadores varones que obtenían el *WFTC* británico experimentaron una reducción de sus salarios si se les comparaba con el obtenido por individuos no beneficiarios de la misma cualificación. Esta bajada salarial suponía el 34% de la ayuda, (no se observó el mismo resultado para las mujeres).

El autor vincula este tratamiento diferencial con la visibilidad de la ayuda: al gestionarse el pago por medio del sistema de retenciones sobre el trabajo, la identidad del beneficiario y cuantía percibida en concepto de *WFTC* era conocida por el empleador (ya que se abonaba en nómina²²) y, de esta forma, podía utilizarlo como un dato en la negociación salarial.

3.2. Efectos sobre las ratios de pobreza

En 2013, se calcula que el *EITC* sacó alrededor de 6,2 millones de personas de la pobreza (incluyendo alrededor de 3,2 millones de niños). De otra forma, el número de niños pobres habría sido un 25% superior sin el *EITC*. En combinación con el *CTC* estadounidense (dirigida a gastos asociados con la denominada primera infancia) el *EITC* es una medida muy efectiva para sacar a muchas familias con niños de la situación de pobreza.

Además, el *EITC* constituye una red de seguridad a corto plazo para muchos contribuyentes (ante circunstancias como el nacimiento de un niño, o la pérdida temporal de trabajo de uno de los cónyuges). Dowd y Horowitz (2011) muestran que el 61% de los beneficiarios del *EITC* entre 1989 y 2006 lo obtuvieron por menos de dos años.²³

Eamon, Wu y Zhang (2009) analizan la efectividad del *EITC* a la hora de reducir específicamente la pobreza infantil en el período comprendido entre 1996 y 2005. En 2005 el *EITC* contribuyó al descenso de la tasa de pobreza infantil observada previamente a su concesión en un 19,5%.

Brewer *et al.* (2010) afirman que el diseño fiscal y de otras ayudas directas ha sido el principal responsable a la hora de explicar algunas tendencias en la evolución de la pobreza infantil británica: su importante reducción en la primera década del siglo, y el distinto comportamiento que ha tenido este indicador entre distintos grupos familiares.

²² Esta forma de gestionar el programa pretendía reforzar el vínculo entre percepción de la ayuda y el hecho de trabajar y reducir el estigma de acudir, alternativamente, a los servicios sociales para obtener una prestación.

²³ Es interesante señalar que Dowd y Horowitz (2008) también han encontrado que los receptores del *EITC*, teniendo en cuenta un horizonte temporal extenso, son contribuyentes netos al impuesto federal sobre la renta: los contribuyentes que se han beneficiado de esta deducción en, al menos, algún ejercicio entre 1989 y 2006 han pagado varios cientos de miles de millones de dólares más en concepto de impuestos de lo que han recibido por este ahorro fiscal.

3.3. Otros efectos

Por último, puede haber efectos adicionales en los emparejamientos familiares (por ejemplo, puede haber madres solteras que rehúsen casarse para reducir sus probabilidades de enfrentarse a las fases decrecientes de las ayudas)²⁴ y en la natalidad (dependiendo de que la generosidad del programa esté vinculada a determinadas composiciones familiares), o sobre la salud física y mental de las madres perceptoras.

Hoynes, Miller y Simon (2013) compararon los cambios en algunos datos sanitarios para las madres que recibieron los mayores incrementos en sus deducciones y para las que recibieron los incrementos más pequeños. Encontraron, en primer lugar, que las más beneficiadas tuvieron mejores resultados en una serie de indicadores de nacimiento, como una menor incidencia de bebés de bajo peso y de prematuros; y en segundo lugar, que las mismas madres fueron más propensas a recibir atención prenatal.

Maxfield (2013) indica que los hijos de los beneficiarios del *EITC* con mayores deducciones obtienen mejores resultados en la escuela. Chetty, Friedman y Rockoff (2011), por su parte, también asocian el cobro de las deducciones del *EITC* y del *CTC* a las mayores puntuaciones escolares obtenidas por los niños que pertenecen a un distrito escolar concreto. Similares resultados obtienen Dahl y Lochner (2012) para puntuaciones en matemáticas y comprensión lectora.

También hay investigaciones que señalan que estas mejoras escolares se consolidan en la edad adulta vía mayores ingresos laborales. Chetty, Friedman y Rockoff (2011) sostienen que cada dólar gastado en la deducción resulta en un aumento superior en los ingresos futuros de los niños beneficiados. Una de las razones para que estos niños tengan más dificultades escolares se debe a su mayor probabilidad de sufrir enfermedades en la etapa infantil que se prolongan en edades avanzadas. En este sentido, el *EITC* disminuye significativamente esta probabilidad (Ziol-Guest, Duncan y Kalil, 2012).

4. PRESTACIONES MONETARIAS ASISTENCIALES Y BENEFICIOS FISCALES VINCULADOS A LA PARTICIPACIÓN LABORAL ACTUALMENTE VIGENTES EN ESPAÑA (A 1 DE ENERO DE 2015)

En este apartado, en primer lugar, en el cuadro nº 2, mostramos de forma resumida los elementos que configuran las prestaciones monetarias de carácter asistencial actualmente vigentes en España, seleccionando sólo aquellas que se encuentran sometidas a una comprobación de medios. Detallamos la administración pública que la concede, y, una estimación de su coste presupuestario, cuando éste se encuentra disponible.

²⁴ Un trabajo que lleva a cabo una estimación empírica de la influencia del *WFTC* británico en las decisiones de emparejamiento es, por ejemplo, el de Anderberg (2008).

Cuadro nº 2. RASGOS ESTRUCTURALES DE LAS PRESTACIONES MONETARIAS ASISTENCIALES ESPAÑOLAS CON LÍMITE DE RENTA. ESTIMACIÓN DEL NÚMERO DE BENEFICIARIOS Y DE SU COSTE PRESUPUESTARIO

Denominación	Rasgos (normativa vigente a 01.01.2015)	Adm. financiadora	Nº de beneficiarios	Coste estimado (en mills. de €)
Prestación económica por hijo a cargo con límite de renta	<ul style="list-style-type: none"> – destinatarios: familias de bajos ingresos donde concurren los requisitos de edad y discapacidad exigidos para los descendientes – prueba de ingresos: para la prestación por hijos menores de edad sin discapacidad, no se ha de superar los ingresos anuales de 11.547,96€ (más un 15% adicional por el segundo y demás hijos) <p>Si se supera el límite, la cuantía de la prestación se reduce en el exceso.</p> <ul style="list-style-type: none"> – tiempo máximo de percepción: vinculada al cumplimiento de los requisitos – cuantía de la prestación: <ul style="list-style-type: none"> 1ª modalidad: 291€ anuales si el hijo es menor de 18 años y no tiene discapacidad 2ª modalidad: 1.000€ anuales con hijo menor de edad con discapacidad > 32% 3ª modalidad: 4.402,8€ anuales con hijo mayor de edad con discapacidad > 64% 4ª modalidad: 6.604,8€ anuales con hijo mayor de edad con discapacidad > 74% y asistencia necesaria de una persona) 	Seguridad Social	1ª modalidad: 1.233.360 2ª modalidad: 109.897 3ª modalidad: 118.218 4ª modalidad: 65.180 (datos de diciembre de 2014)	1ª modalidad: 172,3 2ª modalidad: 53,2 3ª modalidad: 43,3 4ª modalidad: 35,8 (datos de diciembre de 2014)
Pensión no contributiva de jubilación *	<ul style="list-style-type: none"> – destinatarios: personas que cumplan la edad de jubilación y no hayan cotizado o no lo hayan hecho en la cuantía mínima exigida, y carezcan de ingresos suficientes (5.136,6€ anuales, aunque si existe convivencia esta cantidad puede ser mayor para el conjunto de ingresos de la unidad económica); se exige residencia en España por una serie de años – prueba de ingresos: se minorra por percepción de otros ingresos, aunque existe una pensión mínima de 1.284,15€ (25% de la pensión anual) – tiempo máximo de percepción: tiene carácter vitalicio. – cuantía de la prestación: anualmente, 5.136,6€ 	IMERSO (por aportación del Presupuesto del Estado a los de la Seguridad Social)	253.450 (datos de diciembre de 2014)	1.255,7 (datos de diciembre de 2014)
Pensión no contributiva de invalidez **	<ul style="list-style-type: none"> – destinatarios: personas con discapacidad superior al 64%, que no hayan cotizado o no lo hayan hecho en la cuantía mínima exigida, y carezcan de ingresos suficientes (5.136,6€ anuales, aunque si existe convivencia esta cantidad puede ser mayor para el conjunto de ingresos de la unidad económica); se exige residencia en España por una serie de años. La edad del beneficiario debe ser mayor de 17 y menor de 65 años – prueba de ingresos: hay compatibilidad con el salario de trabajo hasta el límite del indicador público de rentas de efectos múltiples (IPREM); en 2015, la cantidad mensual de este indicador es de 532,51€. Si se supera dicho límite, la pensión se minorra en el 50% del exceso, sin que pueda superar 1,5 veces el IPREM. Existe una pensión mínima de 1.284,15€ (25% de la pensión anual) – tiempo máximo de percepción: hasta el cumplimiento de los 65 años – cuantía de la prestación: anualmente, 5.136,6€. Hay un complemento anual de 2.568,3€ para los pensionistas con un grado de discapacidad superior al 74% y necesidad de asistencia de una persona para realizar sus tareas vitales esenciales. 	IMERSO (por aportación del Presupuesto del Estado a los de la Seguridad Social)	198.366 (datos de diciembre de 2014)	1.099,2 (datos de diciembre de 2014)

....

Denominación	Rasgos (normativa vigente a 01.01.2015)	Adm. financiadora	Nº de beneficiarios	Coste estimado (en mills. de €)
<p>Subsidios de desempleo</p>	<p>– destinatarios:</p> <p>(1) quienes hayan cotizado < de 6 meses pero \geq de 3 (con responsabilidades familiares), o \geq 6 meses y < de 12 meses (sin responsabilidades)</p> <p>(2) quienes hayan agotado la prestación contributiva y tengan responsabilidades familiares o, sin tenerlas, tengan más de 45 años</p> <p>(3) los mayores de 55 años que hayan agotado la prestación contributiva y hayan cotizado por desempleo un mínimo de 6 años</p> <p>(4) otros colectivos: trabajadores emigrantes retornados, liberados de prisión, individuos con invalidez mejorada</p> <p>Se tienen responsabilidades familiares cuando sumando las rentas propias y las del cónyuge, hijos menores de 26 años, o mayores discapacitados o menores acogidos, y dividiendo el resultado entre el número de miembros de la unidad familiar, no se superen los 486,45 € en el año 2015.</p> <p>– prueba de ingresos: no se deben tener ingresos brutos superiores a 486,45€ mensuales. Para el colectivo (3), en caso de convivencia familiar, los ingresos per cápita de la misma no han de superar el 75% del SMI.</p> <p>El subsidio es compatible con el trabajo por cuenta ajena a tiempo parcial, en cuyo caso, el importe de la ayuda se reducirá de forma equivalente a la ganancia laboral. También es compatible con el cobro de la prestación de la Seguridad Social por hijo a cargo. Es incompatible con la obtención de rentas de cualquier naturaleza superiores, en cómputo mensual, al 75% del SMI, con el trabajo retribuido por cuenta ajena a tiempo completo y con el trabajo por cuenta propia con independencia de las horas trabajadas y de los resultados económicos obtenidos.</p> <p>– duración: en función de la modalidad de subsidio a la que se tenga derecho. Por ejemplo, para el colectivo (2) son 6 meses prorrogables por periodos semestrales en función de la duración de la prestación contributiva por desempleo y la edad del solicitante</p> <p>– tiempo máximo de percepción: 30 meses -para el colectivo (2) con cargas familiares, siempre que hayan agotado una prestación contributiva de, al menos, 6 meses-, aunque los mayores de 55 años tienen derecho hasta la edad de jubilación</p> <p>– cuantía de la prestación: 426€ mensuales (80% IPREM)</p>	Servicio de Empleo Público Estatal	1.020.117 (dato promedio del año 2014)	5.735,8 (dato presupuestado 2015)

.../...

Denominación	Rasgos (normativa vigente a 01.01.2015)	Adm. financiadora	Nº de beneficiarios	Coste estimado (en mills. de €)
Subsidio por desempleo agrario de los trabajadores eventuales agrarios en Andalucía y Extremadura***	<p>destinatarios: en Andalucía y Extremadura, existe un tipo especial de subsidio por desempleo en atención a las circunstancias históricas de los trabajadores eventuales mayores de 16 años del sector agrario domiciliados en ambos territorios. Se exige un mínimo de jornadas cotizadas en los 12 meses anteriores a la situación de desempleo.</p> <ul style="list-style-type: none"> – prueba de ingresos: se ha de carecer de rentas, en el momento de la solicitud y durante la percepción de la prestación, de rentas individuales que en cómputo anual superen la cuantía del SMI (si hay convivencia familiar hay requisitos adicionales y variables de límite de ingresos conjuntos). Hay ciertas compatibilidades con otros ingresos laborales para trabajadores mayores de 52 años. – tiempo máximo de percepción: la duración es variable según la edad, responsabilidades familiares y los días o jornadas reales cotizadas – cuantía de la prestación: la cuantía diaria será el 80% del IPREM vigente en cada momento 	Servicio de Empleo Público Estatal	201.273 (dato promedio del año 2014)	537,1 (dato presupuestado 2015)
Renta Activa de Inserción (RAI)	<ul style="list-style-type: none"> – destinatarios: los beneficiarios son un conjunto diverso de colectivos con especiales dificultades para incorporarse al mercado laboral (parados de larga duración o personas con discapacidad \geq 33%) sin derecho a prestaciones u otros subsidios de desempleo, víctimas de violencia de género, etc.) – prueba de ingresos: la renta máxima del solicitante para acceder al subsidio es del 75% del SMI (486,45€). Si el solicitante convive con su cónyuge o hijos menores de 26 años o mayores discapacitados, o menores acogidos, habrá que sumar las rentas de todos y dividirlas entre el número de miembros de la unidad familiar, y que el resultado no supere los 486,45€ mensuales por miembro. <p>La RAI es compatible con el trabajo por cuenta ajena a tiempo parcial, en cuyo caso, el importe de la ayuda se reducirá en proporción a las horas trabajadas y el período de percepción se ampliará en la misma proporción.</p> <p>Los trabajadores que realicen un trabajo por cuenta propia o por cuenta ajena a tiempo completo, recibirán una ayuda equivalente al 25% de la cuantía de la ayuda durante un máximo de 180 días.</p> <ul style="list-style-type: none"> – tiempo máximo de percepción: se concede en períodos máximos de 11 meses. Como máximo, puede haber tres concesiones de la RAI – cuantía de la prestación: 426€ (80% IPREM) 	Servicio de Empleo Público Estatal	261.788 (dato promedio del año 2014)	1.487,9 (dato presupuestado 2015)

.../...

Denominación	Rasgos (normativa vigente a 01.01.2015)	Adm. financiadora	Nº de beneficiarios	Coste estimado (en mills. de €)
Programa de activación para el empleo	<ul style="list-style-type: none"> - entrada en vigor: 15.01.2015 (prevista su duración hasta el 15 de abril de 2016) - destinatarios: se trata de un programa específico y extraordinario de carácter temporal, dirigido a personas desempleadas de larga duración que comprende políticas activas de empleo e intermediación laboral. <p>Para ser beneficiario han de haber transcurrido al menos seis meses desde el agotamiento de alguna de las siguientes ayudas o prestaciones: de la RAJ (cuando se haya agotado el tercer derecho a la misma); del Programa Temporal de Protección e Inserción (PROD); o del Programa de Recualificación Profesional de las Personas que Agoten su Protección por Desempleo (PREPARA). No debe haber sido beneficiario de ningún tipo de protección por desempleo durante los últimos seis meses.</p> <ul style="list-style-type: none"> - prueba de ingresos: la renta máxima del solicitante para acceder al subsidio es del 75% del SMI (486,45€). Si el solicitante convive con su conyuge o hijos menores de 26 años o mayores discapacitados, o menores acogidos, habrá que sumar las rentas de todos y dividirlas entre el número de miembros de la unidad familiar, y que el resultado no supere los 486,45 € mensuales por miembro. <p>Una vez admitido al programa, la ayuda será compatible con el trabajo por cuenta ajena a tiempo completo o parcial hasta un máximo de cinco meses. Durante este tiempo, el empresario descontará la cuantía de la ayuda económica del importe del salario que corresponda percibir al trabajador. En el supuesto de contratación a tiempo parcial, la cuantía de la ayuda económica a descontar del importe del salario será proporcional al tiempo efectivamente trabajado.</p> <ul style="list-style-type: none"> - tiempo máximo de percepción: 6 meses (se puede acceder al mismo una sola vez) - cuantía de la prestación: 426€ (80% IPREM) 	Servicio de Empleo Público Estatal	450.000 (previsión Mº de Empleo y Seguridad Social) 8.478 (dato proporcionado de beneficiarios hasta febrero de 2015)	1.030 (previsión del Mº de Empleo y Seguridad Social atendiendo a los créditos extraordinarios autorizados para los ejercicios 2015 y 2016)
Rentas mínimas autonómicas	<ul style="list-style-type: none"> - destinatarios: edad mínima suele ser de 25 años; se exige a la unidad de convivencia un período de existencia que suele ser de 6 a 12 meses, y un período de empadronamiento y tiempo de residencia que suele ser de 12 a 24 meses - prueba de ingresos: normalmente actúan con tipos impositivos implícitos del 100%, por lo que cada euro obtenido fuera del programa reduce la cuantía de la renta mínima en esa misma cantidad. - tiempo máximo de percepción: entre 6 y 12 meses (2013) - cuantía de la prestación: promedio de la cuantía es 667,62€ (2013) 	Comunidades y Ciudades autónomas	258.408 (dato 2013)	1.040,6

*Adicionalmente, por medio de una transferencia del Estado a la Seguridad Social se financian los denominados «complementos a mínimos de las pensiones» que, con datos presupuestarios para 2015 ascienden a 7.563,02 millones de euros.

**En 1990, la aprobación de la Ley 26/1990, que regula por primera vez las pensiones no contributivas de la Seguridad Social, deroga las pensiones reguladas en la Ley 13/1982, de Integración Social del Minusválido (LISMI). Quienes disfrutaban de estas prestaciones las siguen percibiendo con carácter vitalicio a no ser que opten por el régimen de la Ley 26/90.

*** Otros programas relacionados dirigidos a los trabajadores eventuales agrícolas de ambas regiones son el subsidio especial agrícola a favor de los trabajadores mayores de 52 años y la renta agraria (ésta dirigida a aquellos trabajadores en situación de desempleo y que no puedan ser beneficiarios del subsidio agrícola).

Fuente: Elaboración propia a partir del análisis normativo de las distintas medidas, Informe de rentas mínimas de inserción 2013, Adiego et al. (2014), FOESSA (2014) y Presupuestos Generales del Estado 2015.

En dicho cuadro se puede observar cómo este conjunto de prestaciones tratan básicamente de paliar las situaciones de pobreza dando a los individuos cuyos recursos son muy bajos o nulos una renta de subsistencia. Participan en su financiación tanto la administración central, por medio de las entidades de la Seguridad Social, como las haciendas autonómicas, no exigiendo contribuciones previas del beneficiario. En su diseño no hay una atención explícita al posible problema de la trampa de la pobreza, ya que, en general, se introducen tipo impositivos implícitos muy elevados en las transferencias (y a veces del 100%, como en las rentas autonómicas) al penalizar cualquier incremento vía ingreso laboral con una reducción considerable en la ayuda económica recibida.

La literatura valorativa de esta malla asistencial, ha coincidido en señalar la descoordinación en su aparición y diseño, por lo que no se puede hablar de un sistema de ayudas propiamente dicho; su insuficiencia, si se atiende al porcentaje relativo y crecientemente elevado de población española por debajo del umbral de pobreza; su excesivo condicionamiento, que vincula su percepción no sólo a la falta de ingresos sino también a otro conjunto de requisitos (especialmente en la familia de rentas autonómicas); su complejidad, que impide en muchas ocasiones que llegue a sus potenciales beneficiarios; y su inducción al fomento de la economía sumergida. Finalmente, como señala Mercader (2003), la falta de cobertura y la baja intensidad de esta red han contribuido al fomento de la dependencia familiar.

Aislando la cuestión de los desincentivos, en el gráfico nº 2, que ilustra el problema laboral existente tanto en los denominados programas asistenciales de transferencias al mínimo, de cuyo diseño participa particularmente la familia de rentas autonómicas, como en los que responden a un esquema INR, como son los distintos subsidios de desempleo que permiten la coexistencia de ingresos laborales (con un límite cuantitativo) con una reducción asociada de la ayuda y variable en función de la jornada trabajada, se puede ver que, garantizando una renta mínima de M euros (o mínimo vital), y con un tipo impositivo implícito del 100% (rentas autonómicas) o algo menor (subsidios de desempleo), beneficiarios como el ilustrado en este gráfico, contemplarán la opción de no participar en el mercado de trabajo como aquella que maximiza su bienestar. Si el tipo es inferior al 100%, no será una decisión universal, pero recogerá opciones racionales de un buen porcentaje de los beneficiarios²⁵.

Por su parte, y en segundo lugar, en el cuadro nº 3 mostramos los elementos que configuran los beneficios fiscales contenidos en el IRPF que, o bien, se vinculan a la participación laboral de la población en general o de determinados colectivos, o bien, tienen la característica de ser deducciones reintegrables. Serían estas características las definitorias de los subsidios contemplados en la experiencia internacional

²⁵ En el cuadro nº 2 también se puede comprobar cómo la pensión no contributiva por discapacidad establece la compatibilidad, con límites y porcentajes de descuento, de la percepción de la ayuda con la obtención de ingresos salariales adicionales.

Cuadro nº 3. RASGOS ESTRUCTURALES DE LOS BENEFICIOS FISCALES EN EL IRPF DIRIGIDOS A CONTRIBUYENTES CON INGRESOS LABORALES

Beneficios fiscales contenidos en la Ley 35/2006 del IRPF	Regulación 2014	Regulación 2015	Coste estimado en mills. de € (presupuestos de beneficios fiscales del Estado de 2014/2015)
Reducción general por obtención de rendimientos del trabajo	<ul style="list-style-type: none"> - (art. 20.1) Reducción según rendimiento neto del trabajo (RNT) a) 4.000€, si los RNT son iguales o inferiores a 9.000€ b) 4.000€-0,35*(RNT-9.000€), si los RNT están entre 9.000,01 y 13.000€; c) 2.600€, si los RNT son superiores a 13.000€, o las rentas, excluidas las exentas, distintas de las del trabajo, son mayores a 6.500€ 	<ul style="list-style-type: none"> - (art. 19.2.f) Gasto deducible general a la hora de calcular los RNT de 2.000€ - (art. 20) Los contribuyentes con RNT inferiores a 14.450€ siempre que no tengan rentas, excluidas las exentas, distintas de las del trabajo superiores a 6.500€, minorarán el RNT en las siguientes cuantías: <ul style="list-style-type: none"> a) si los RNT son iguales o inferiores a 11.250€: 3.700€ anuales. b) si los RNT están comprendidos entre 11.250 y 14.450€: 3.700€ -1,15625*(RNT-11.250€) 	(6.932/6.909)
Reducción por obtención de rendimientos del trabajo en caso de prolongación de la actividad laboral y de movilidad geográfica	<ul style="list-style-type: none"> - (art. 20.2) Incremento del 100% de la reducción del art. 20.1 en caso de prolongación de la actividad laboral y para contribuyentes desempleados con movilidad geográfica 	<ul style="list-style-type: none"> - (art. 19.2.f) Reducción de 2.000€ para contribuyentes desempleados con movilidad geográfica <p>Se elimina la reducción asociada a la prolongación de la actividad laboral cuando se cumplen 65 años.</p>	Prolongación laboral: 27/26. Movilidad geográfica: 14/13
Reducción por obtención de rendimientos del trabajo en caso de discapacidad	<ul style="list-style-type: none"> - (art. 20.3) Reducción de los RNT para las personas con discapacidad que obtengan rendimientos del trabajo como trabajadores activos: 3.200 €. Será de 7.100€, en caso de necesitar ayuda de terceras personas o tener movilidad reducida; o un grado de minusvalía \geq 65%. <p>[tras la aplicación de las reducciones del art. 20 el RNT no puede ser $<$ 0]</p>	<ul style="list-style-type: none"> - (art. 19.2.f) Reducción de los RNT para las personas con discapacidad que obtengan rendimientos del trabajo como trabajadores activos: 3.500 €. Será de 7.750 € anuales, en caso de necesitar ayuda de terceras personas o tener movilidad reducida, o un grado de minusvalía \geq 65%. <p>[tras la aplicación de las reducciones del art. 19.2.f) el RNT, no puede ser $<$ 0]</p>	165/161

.../...

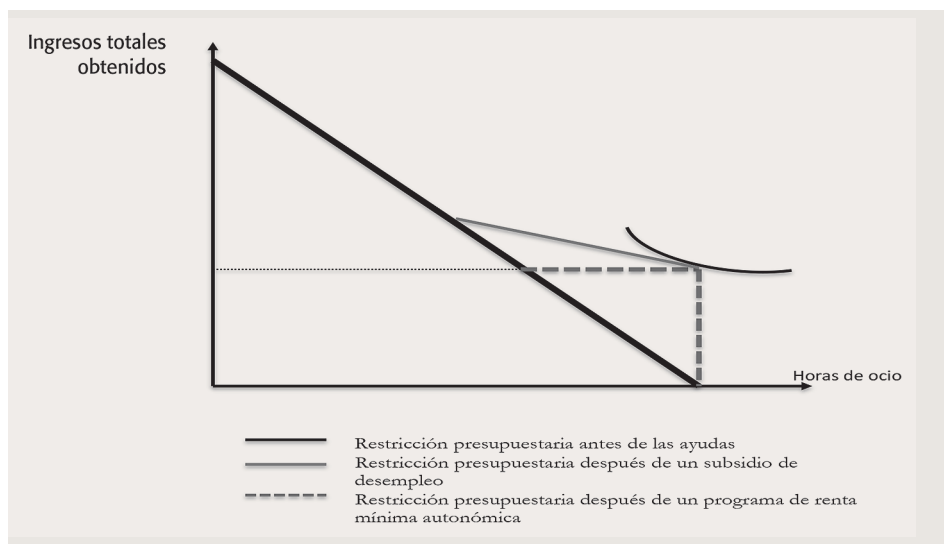
<p>.../...</p>	<p>Beneficios fiscales contenidos en la Ley 35/2006 del IRPF</p> <p>Reducción de los rendimientos netos de las actividades económicas (estimación directa)</p>	<p>Regulación 2014</p> <p>– (art. 32.2) Con determinados requisitos, el rendimiento neto de las actividades económicas (RNAE) se minorará en las cuantías siguientes:</p> <p>a) Contribuyentes con RNAE iguales o inferiores a 9.000 €: 4.000 €.</p> <p>b) Contribuyentes con RNAE comprendidos entre 9.000,01 y 13.000 €: 4.000 € - 0,35*(RNAE- 9.000 €).</p> <p>c) Contribuyentes con RNAE superiores a 13.000 € o con rentas, excluidas las exentas, distintas de las de actividades económicas superiores a 6.500 €: 2.600 €.</p> <p>Se aplican las mismas reducciones que para los RNT si se acreditan situaciones de discapacidad similares [Tras la aplicación de esta reducción, el RNAE no puede ser < 0]</p>	<p>Regulación 2015</p> <p>– (art. 32.2) Con determinados requisitos (art. 32.2.2ª), el RNAE se minorará en las cuantías siguientes:</p> <p>Cuando los RNAE sean inferiores a 14.450 €, siempre que no tengan rentas, excluidas las exentas, distintas de las de actividades económicas superiores a 6.500 €:</p> <p>a) si los RNAE son iguales o inferiores a 11.250 €: 3.700 €.</p> <p>b) si los RNAE están comprendidos entre 11.250 y 14.450 €: 3.700 € - 1,15625*(RNAE-11.250 €).</p> <p>b) Se aplican las mismas reducciones que para los RNT si se acreditan situaciones de discapacidad similares.</p> <p>Si no se cumplen esos requisitos, existe la posibilidad de tener una reducción alternativa (art. 32.2.3ª) que, conjuntamente con la prevista en el art. 20, no podrá exceder de 3.700 euros.</p> <p>[Tras la aplicación de las reducciones del art. 32.2, el RNAE no puede ser < 0]</p>	<p>Coste estimado en mills. de € (presupuestos de beneficios fiscales del Estado de 2014/2015)</p> <p>1,8/1,7 (no se desglosa en el presupuesto el importe de la reducción descrita y de la otorgada por la obtención de rendimientos irregulares)</p> <p>575/561</p> <p>.../...</p>
<p>Deducción por obtención de rendimientos del trabajo o de actividades económicas</p>	<p>Regulación 2014</p> <p>– (A partir del 01.01.2010) Los contribuyentes cuya base imponible (BI) sea inferior a 12.000€ que obtengan RNT o RNAE se deducirán la siguiente cuantía:</p> <p>a) contribuyentes cuya base imponible sea menor o igual a 8.000€: aplicación de una deducción de 400€</p> <p>b) contribuyentes cuya base imponible se sitúe entre los 8.000,01 y los 12.000€: aplicación de una deducción = 400€-0,1*(BI – 8.000)</p> <p>[límite adicional: la deducción no puede superar el resultado de aplicar el tipo medio de gravamen a la suma de RNT y RNAE]</p>	<p>Suprimida</p>	<p>575/561</p>	

Beneficios fiscales contenidos en la Ley 35/2006 del IRPF	Regulación 2014	Regulación 2015	Coste estimado en mills. de € (presupuestos de beneficios fiscales del Estado de 2014/2015)
Deducción por maternidad	<p>– (art. 81) Las mujeres con hijos menores de tres años con derecho a la aplicación del mínimo por descendientes (art. 58), realizando una actividad por cuenta propia o ajena y dadas de alta en la Seguridad Social o una mutualidad, podrán minorar la cuota diferencial (CD) hasta en 1.200€ anuales por cada hijo menor de tres años.</p> <p>Se puede solicitar el abono de la deducción de forma anticipada.</p>	<p>No hay variaciones en su regulación</p>	759/730
Deducciones por familia numerosa o personas con discapacidad a cargo	<p>No existía</p>	<p>– (art. 81 bis) Los contribuyentes que realicen una actividad por cuenta propia o ajena por la cual estén dados de alta en la Seguridad Social o una mutualidad podrán minorar la CD en 1.200 euros anuales:</p> <p>a) Por cada descendiente con discapacidad aplicando el art. 58</p> <p>b) Por cada ascendiente con discapacidad aplicando el art. 59</p> <p>c) Por ser un ascendiente, o un hermano huérfano de padre y madre, que forme parte de una familia numerosa, o un ascendiente separado legalmente, o sin vínculo matrimonial, con dos hijos sin derecho a percibir anualidades por alimentos y por los que tenga derecho a la totalidad del mínimo previsto en el art. 58,</p> <p>Si se es familia numerosa de categoría especial, la deducción se duplica.</p> <p>Se puede solicitar el abono de las deducciones de forma anticipada.</p>	(-)/no consta su cálculo

Fuente: Elaboración propia

analizada y, por lo tanto, el germen potencial de posibles reformas en el IRPF que quisieran aprovecharse de algunas de las ventajas económicas que hemos recogido en la sección anterior. El cuadro aporta información para el ejercicio fiscal de 2014 y, en su caso, las novedades planteadas por la Ley 26/2014 (con entrada en vigor a 1 enero de 2015), con la estimación de su coste recogido en el presupuesto de beneficios fiscales de 2015.

Gráfico nº 2. **RESTRICCIÓN PRESUPUESTARIA PARA LOS BENEFICIARIOS DE SUBSIDIOS DE DESEMPLEO Y DE RENTAS MÍNIMAS AUTONÓMICAS**



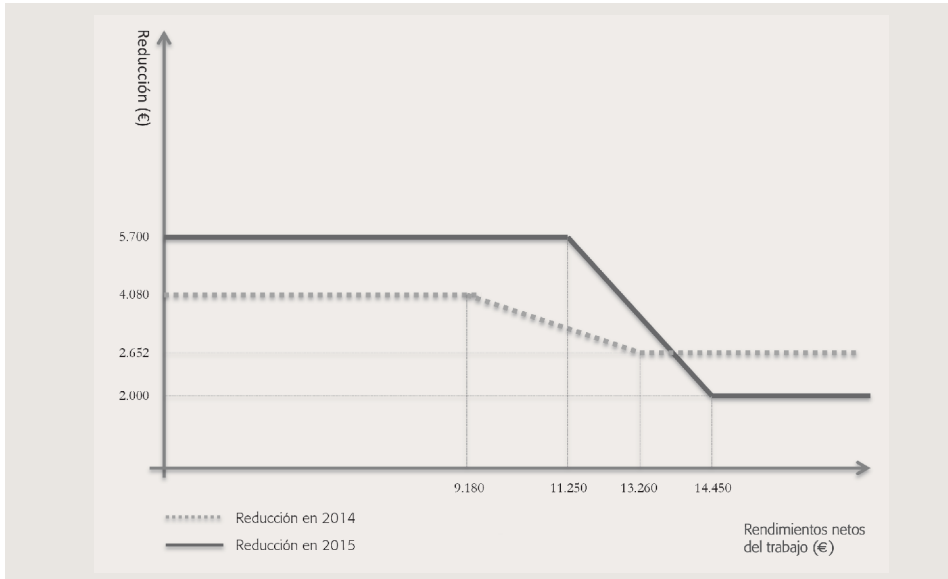
Fuente: Elaboración propia.

Observando los datos proporcionados por el presupuesto de beneficios fiscales de 2015, el coste recaudatorio de las medidas contempladas es de un total de 9.132 millones de euros. De forma muy destacada subrayamos la cantidad que supone actualmente la reducción por obtención de rendimientos del trabajo (arts. 19.2.f) y 20 de la Ley 35/2006) y que se calcula en 6.909 millones de euros, constituyendo el 17% de todos los beneficios fiscales vigentes recogidos en los Presupuestos Generales del Estado de 2015.

Pues bien, si se observan los gráficos nº 3 y 4, y teniendo en cuenta que el ahorro final de una reducción para cualquier contribuyente será siempre el producto de la misma por el tipo marginal al que se enfrente, podemos comprobar cómo, tanto en la situación previa como en la posterior a la reforma fiscal de 2015, el perfil de estos ahorros sigue una evolución irregular no necesariamente decreciente conforme aumentan los ingresos obtenidos en el mercado de trabajo. Dedicare-

mos en la última sección de este trabajo algunas líneas para proponer una reforma de la presente reducción más alineada con las recomendaciones teóricas del diseño de los subsidios salariales.

Gráfico nº 3. **REDUCCIÓN GENERAL PARA LOS CONTRIBUYENTES QUE OBTIENEN RENDIMIENTOS DEL TRABAJO EN EL IRPF ESPAÑOL. CÁLCULO PARA LOS EJERCICIOS FISCALES DE 2014 Y 2015 [ARTS. 19.2.F) Y 20 DE LA LEY 35/2006]**



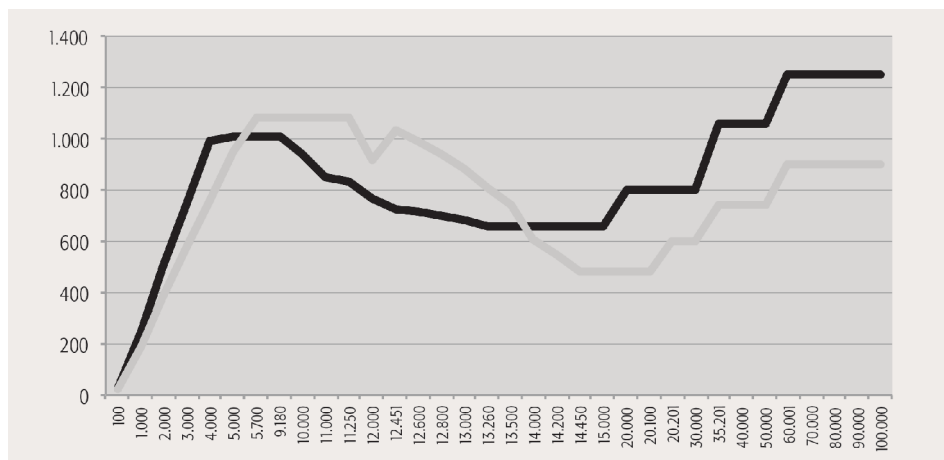
Fuente: Elaboración propia a partir del análisis normativo del IRPF y del presupuesto de beneficios fiscales de 2015.

Por otra parte, podemos comprobar nuevamente en el cuadro nº 3, cómo en España la técnica de las deducciones reintegrables ha sido un mecanismo prácticamente inédito, que sólo se ha desarrollado, desde 2003, como incentivo para la incorporación del trabajo para las mujeres con hijos menores a los 3 años, y que supone un gasto presupuestado para las arcas públicas de 730 millones de euros para 2015.²⁶

Con entrada en vigor el 1 de enero de 2015, nuevos colectivos de trabajadores (situaciones vinculadas a la presencia de una familia numerosa o de determinadas situaciones de discapacidad que afecte a descendientes o ascendientes dependientes) pueden acumular deducciones reintegrables en el IRPF.

²⁶ Castañer, Romero y Sanz (2004) muestran, por medio del uso de un simulador que incluye posibles cambios en el comportamiento laboral, que el incremento inducido por esta medida se estimaba, en el momento de su introducción, en un 1,06%, o, lo que es lo mismo, la deducción incorporaba a 6.084 mujeres desempleadas al mercado de trabajo. Las madres trabajadoras aumentaban en media con el beneficio de la deducción su renta anual en 1.427,3€.

Gráfico nº 4. CÁLCULO DEL AHORRO FISCAL (EN €) GENERADO POR LA REDUCCIÓN GENERAL POR LA OBTENCIÓN DE DISTINTOS RENDIMIENTOS DE TRABAJO (COMPARACIÓN ENTRE LAS REGULACIONES VIGENTES ANTES Y DESPUÉS DEL 01.01.2015 PARA DISTINTOS RNT PREVIOS)



Fuente: Elaboración propia.

Esta ampliación parece subsanar en parte, aunque sólo para algunos grupos, el problema de la escasa ayuda pública que en estos momentos existe para apoyar a los hogares con hijos u otras cargas familiares. Si a lo anterior, sumamos que el mecanismo de los mínimos por descendientes y ascendientes, al no tener carácter reintegrable, es desaprovechado por los hogares pobres no declarantes o con escasa base imponible en el IRPF, el del apoyo familiar debe ser otro objetivo a considerar de forma integral en las sucesivas reformas del estado de bienestar español. Esta visión integral facilitaría que la búsqueda de trabajo de los hogares, particularmente de los de menor renta, fuera más atractiva financieramente.

5. A MODO DE CONCLUSIÓN: LECCIONES PARA ESPAÑA Y POSIBLES REFORMAS EN EL BINOMIO PRESTACIONES-INCENTIVOS FISCALES EN EL IRPF A LA LUZ DE LA REVISIÓN EFECTUADA

En primer lugar, en este apartado hemos querido recoger una selección de datos estadísticos de la realidad socioeconómica española actual relacionados con algunos de los objetivos normalmente enunciados en la experiencia internacional al promover los subsidios salariales analizados. Recordemos: apoyar las rentas salariales de los hogares pobres; favorecer la participación laboral de determinados colectivos (especialmente, hogares monoparentales); atender de manera especial el problema de la pobreza infantil.

Cuadro nº 4. ALGUNAS CIFRAS DE LA ECONOMÍA ESPAÑOLA RELEVANTES EN EL CONTEXTO DE LOS OBJETIVOS USUALMENTE PERSEGUIDOS POR LOS SUBSIDIOS SALARIALES (2006-2014)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Estadísticas relacionadas con la medición de la pobreza monetaria y la carencia y privación de recursos									
Tasa de riesgo de pobreza monetaria (mujeres/hombres)				21,1/19,1	22,1/20,8	22,7/21,6	22,1/22,2		
Tasa de riesgo de pobreza o exclusión social*				24,7	26,1	26,7	27,2	27,3	
Tasa de riesgo de pobreza o exclusión social para menores de 16 años				31,9	32,6	31,6	31,4	31,9	
Tasa de riesgo de pobreza según situación profesional (mujeres/hombres):									
- ocupados				10,4/12,5	11,5/13,5	10,5/13,3	10,8/13,5		
- parados				34,4/46,2	37,3/43,8	37,4/46,2	40,8/51,5		
- jubilados				11,1/12,6	10,9/9,9	9,1/9,0	5,8/6,4		
- inactivos				28,8/25,1	29,2/26,7	33,6/27,2	31,2/28,3		
Tasa de riesgo de pobreza o exclusión social para personas ocupadas				13,7	14,4	14,0	14,3	14,8	
Porcentaje de trabajadores cuya ganancia anual es inferior al SMI (mujeres/hombres)				15,3/5,7	15,5/6,0	16,4/6,8			
Porcentaje de trabajadores en los primeros deciles salariales (en 2012, hasta 1.216€) (mujeres/hombres)					43,1/18,7	43,2/18,3	42,1/18,9		
Viviendas familiares sin ocupados y sin percepción de ingresos (datos en miles de viviendas y del 4T de cada año)	358,4	379,9	470,6	492,8	525,5	630,1	720,1	773,2	731,0
Viviendas familiares cuya persona de referencia es parada y no recibe ingresos (datos en miles de viviendas y del 4T de cada año)	334,3	386,8	597,7	729,6	777,1	963,7	1.138,8	1.144,1	1.126,9

.../...

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Estadísticas relacionadas con la participación laboral									
Tasa de empleo según grupos de edad:									
- de 16 a 24 años									
- de 25 a 54 años									
- de 55 a 64 años									
(mujeres/hombres)									
Participación de los trabajadores a tiempo parcial en el empleo total (mujeres/hombres)									
Porcentaje de trabajadores a tiempo parcial (25 a 64 años) que señalan como causa de esta opción:									
- el cuidado de familiares o razones similares									
- no poder encontrar trabajo a tiempo completo (mujeres/hombres)									
Tasa de empleo de personas de 25 a 49 años sin y con hijos menores de 12 años:									
- sin hijos menores de 12 años									
- con hijos menores de 12 años									
(mujeres/hombres)									
Personas inactivas (% población mayor 16 años) que lo están por cuidado de niños y otras responsabilidades familiares (mujeres/hombres)									
Tasa de paro de larga duración (mayor o igual a 12 meses) % sobre el total de población activa (mujeres y hombres)									
Estadísticas relacionadas con la situación económica de los hogares monoparentales									
Hogares monoparentales cuya persona principal es mujer (en miles/% sobre el total de hogares monoparentales)									
Renta anual media por hogar (€) (hogares con un solo adulto y niños dependientes/total)									

.../...

.../...

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Familias monoparentales según actividad económica de la persona de referencia (en miles):						(3T)			
-ocupados	288,80	322,40	325,70	363,40	381,50	358,10			
-parados	39,70	38,40	69,50	106,80	111,20	121,90			
-inactivos	64,80	60,60	56,30	63,60	65,70	68,60			
Porcentaje de riesgo de pobreza o exclusión social (hogares con un solo adulto y niños dependientes/total)				51,1/24,7	55,2/26,1	49,9/26,7	48,1/27,2	47,6/27,3	
Porcentaje de hogares con muchas dificultades para llegar a fin de mes (hogares con un solo adulto y niños dependientes/total)	25,32/11,3	22,2/10,7	26,5/12,8	35,7/14,8	29,1/14,2	19,8/10,6	19,1/13,5	27,8/16,9	

* La población en riesgo de pobreza o exclusión social es aquella que está en alguna de las siguientes situaciones: en riesgo de pobreza (60% mediana de los ingresos por unidad de consumo); con carencia material severa de bienes fundamentales (carencia en, al menos, 4 conceptos de una lista de 9), en hogares sin empleo o con baja intensidad laboral (hogares en los que los miembros con edad de trabajar lo hicieron menos del 20% del total de su potencial de trabajo durante el año de referencia)

Fuente: Elaboración propia a partir de información recogida en la Encuesta de Población Activa (INE), Encuesta Anual de Estructura Salarial (INE), Encuesta de Condiciones de Vida (INE), Encuesta Europea de Fuerza de Trabajo (Eurostat)

Pues bien, si nos fijamos en esta selección recogida en el cuadro nº 4, que cubre datos para el período 2006-2014, y que agrupa las cifras en tres grandes bloques –datos relacionados con situaciones de pobreza monetaria o exclusión social en los hogares españoles; datos relativos a su participación laboral; datos de ingresos y ocupación de los hogares monoparentales– podemos empezar a advertir algunos problemas que, por otra parte, ya han sido subrayados de forma habitual por la literatura especializada.

De forma muy sucinta, en primer lugar, en España existe un proceso creciente (agravado lógicamente desde 2008) de empobrecimiento monetario, y/o de privación de bienes básicos, y/o de baja intensidad de participación laboral, en un porcentaje de familias que alcanza el 27,3% en 2013, y que es de casi un tercio en el caso de hogares con menores de 16 años (la pobreza infantil se define como la que presentan los hogares con niños); en segundo lugar, con datos de 2014, 731.000 hogares declaran no percibir ningún tipo de ingresos; en tercer lugar, existe un porcentaje relativamente elevado de tasa de pobreza o exclusión social para individuos que están ocupados (casi un 15% en 2013), y el 42,1% de las mujeres trabajadoras reciben ingresos situados en los tres primeros deciles salariales; en cuarto lugar, la inactividad o el trabajo a tiempo parcial femenino está asociado en porcentajes destacados al cuidado de niños y familiares (28,2 y 23,6% en 2012); y, en último lugar, aproximadamente el 90% de las familias monoparentales tienen a una mujer como la persona de referencia, siendo su renta media anual el 67% de la obtenida en promedio por el conjunto de hogares españoles, y su porcentaje de pobreza o exclusión social se sitúa en el período 2009-2013 en el entorno del 50%.

Dicho de otra manera, existen, a priori, argumentos para defender el establecimiento de transferencias monetarias que apoyen a las rentas bajas por medio de esquemas integrados con el IRPF, que mejoren los desincentivos laborales evidentes de la red asistencial descrita en el apartado anterior, y que pongan su foco en determinados colectivos.

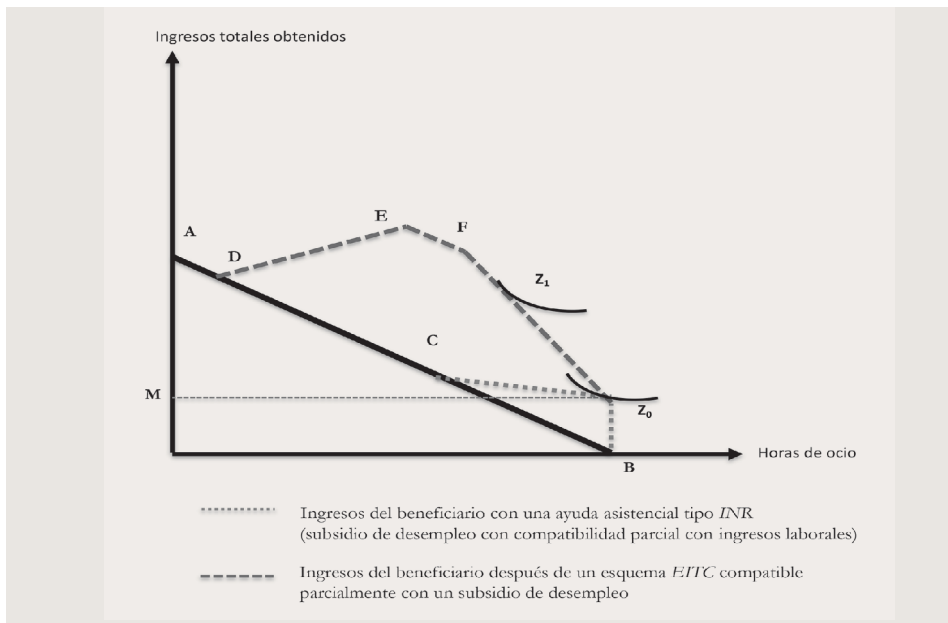
No obstante, dadas las cifras de paro de larga duración existentes en España y las dificultades de empleabilidad de muchos individuos la propuesta no debe obviar simultáneamente el importantísimo problema de los hogares sin ingresos, muchos de ellos con posibilidades muy reducidas de incorporación, al menos a corto plazo, en el mercado de trabajo, y para los que debería garantizarse una renta de subsistencia modificando en todo caso la regulación de las prestaciones asistenciales hoy vigentes. Esta reforma pasaría por mejorar la estabilidad financiera de estas ayudas (excesivamente vinculadas en el caso autonómico a las posibilidades financieras de sus presupuestos anuales), la coordinación entre las administraciones que las gestionan, la tasa de participación de los colectivos que son potencialmente objetivos de las mismas, el problema de sus elevados tipos impositivos implícitos (con claros efectos inducidos sobre la economía sumergida), y los itinerarios de inserción de sus beneficiarios que les alejen de procesos de exclusión acumulativos.

Teniendo en cuenta lo anterior, y si se hiciera una apuesta por la implantación de un subsidio salarial financiado por la administración central que fuera depen-

diente de los ingresos laborales obtenidos y con carácter reembolsable, tres preguntas básicas podrían formularse inicialmente: ¿cómo debería ser su regulación?; ¿qué coste presupuestario podría plantearse y con qué vías de financiación se podría apoyar? y ¿cómo podrían gestionarse de forma práctica estas ayudas?

En el diseño de la medida, que debe partir del conocimiento socioeconómico previo y exhaustivo del colectivo potencialmente beneficiario de la misma, un referente de la literatura parecen ser las recomendaciones teóricas de Saez (2002). Su consideración básica consiste en atender a la medición previa de la sensibilidad de las decisiones en el margen extensivo (participar o no, y permanecer o no en el mercado de trabajo) ante las variaciones en los ingresos netos. Cuando ésta sea notable, su propuesta es la de diseñar una ayuda asistencial relativamente reducida pero con un apoyo fiscal a los ingresos laborales iniciales obtenidos por la rentas bajas (que para esas rentas deberían enfrentarse a tipos impositivos implícitos negativos). Es decir, se recomienda un diseño tipo *EITC*.²⁷

Gráfico nº 5. OFERTA LABORAL CON DIVERSOS PROGRAMAS DE ASISTENCIA SOCIAL



Fuente: Elaboración propia.

²⁷ Por el contrario, según Saez (2002), programas tipo INR (con mínimos vitales y tipos impositivos relativamente elevados) serán los apropiados en el caso de que la mayor respuesta ciudadana venga vía aumentos en las horas de los que ya trabajan (el denominado margen intensivo).

Pues bien, partiendo de la existencia previa de una ayuda económica en situaciones de no participación en el mercado de trabajo, como la proporcionada por la familia de subsidios de desempleo españoles que, como se ha visto, responde a un INR con un tipo impositivo implícito, t , la oferta adicional de un esquema *EITC* promueve un desplazamiento de la restricción presupuestaria como el reflejado en el gráfico nº 5.

Este gráfico nos indica, en primer lugar, que un individuo beneficiario de un subsidio de desempleo que le asegure un mínimo asistencial, M , preferirá, dado su mapa de curvas de indiferencia, y la restricción presupuestaria a la que se enfrenta, ACZ_0B , una situación de no participación en el mercado de trabajo, Z_0 , cuando sólo existe este programa. El mismo individuo verá cómo su restricción presupuestaria tras la implantación de una ayuda fiscal tipo *EITC* se desplaza hasta $ADEFZ_0B$ (el gráfico refleja un diseño donde s es mayor que t y donde el subsidio se agota con una participación laboral equivalente a la que inicia la fase plana del subsidio) y su decisión óptima es la de participar en el mercado de trabajo con una oferta laboral situada en Z_1 .

La predicción teórica sobre decisiones laborales de los que ya participaban en el mercado de trabajo (margen intensivo) son, como dijimos en el apartado segundo del trabajo, a priori inciertas, ya que los distintos tramos afectados de la restricción presupuestaria presentan efectos renta y sustitución sobre las horas ofertadas, unas veces ambiguas (tramo FZ_0), y otras indudablemente desincentivadoras (tramos DE y EF , este último con la presencia sólo de un efecto renta).

Pues bien, ¿con qué estimaciones empíricas acerca del comportamiento del margen extensivo e intensivo contamos en nuestro país?

García y Suárez (2002), con datos de 1994, calculan una elasticidad de la oferta laboral de las mujeres respecto del salario bruto de 1,57, y una elasticidad en la participación de 1,1. En García *et al.* (1993) esta última había sido estimada en 1,35.

Prieto y Álvarez (2002) muestran, también con datos de 1994, que las esposas presentan elasticidades compensadas ante variaciones en los salarios netos (medición del efecto sustitución) de 1,11 (0,5 para los varones).

Castañer, Romero y Sanz (2004), con el uso de datos del PHOGUE (Panel de Hogares de la UE) para 2000, realizan un cálculo de elasticidades compensadas. Como cabe esperar, los mayores valores de estas elasticidades son los de las mujeres casadas (0,51), seguida de la de los hombres solteros (0,31) y la de las mujeres solteras (0,21). No obstante, estas elasticidades varían de forma muy intensa para los distintos niveles de renta dentro de cada grupo poblacional. Por ejemplo, y atendiendo sólo a la población femenina, este trabajo informa, en general, de elasticidades más elevadas que las reflejadas si nos centramos en las primeras decilas de renta, tanto en el caso de las mujeres casadas (con valores superiores a la unidad en las dos primeras decilas), como en el de las solteras.

Por lo tanto, los resultados empíricos no distan de los que podemos encontrar en la experiencia internacional: hay una mayor sensibilidad de la oferta laboral fe-

menina ante variaciones en el salario neto, especialmente si la mujer es el segundo perceptor del hogar, y la respuesta es más elevada tanto en el margen extensivo como en el intensivo. No obstante, para la experiencia española, la respuesta en la entrada o en la salida al mercado de trabajo no está evaluada para situaciones más específicas de estas mujeres (hogares monoparentales, presencia de niños menores a una edad determinada, etc.).

Sí que contamos con un trabajo reciente de Paniagua y Ayala (2014) que nos permite inspeccionar algo más esta posible respuesta femenina a escenarios de reforma fiscal donde se contemple la concesión de nuevas deducciones reintegrables. Por medio de la simulación con EUROMOD (con datos base de 2006) estos autores plantean las consecuencias laborales de una hipotética reforma de la actual deducción por maternidad.

Con el uso de un modelo de elección laboral discreta para evaluar *ex ante* las respuestas en el mercado de trabajo, el trabajo citado plantea la transformación de la citada deducción en un programa tipo *EITC*, con umbrales de renta situados en los 750, 1.200 (donde se recibiría una cantidad fija de 350€) y los 1.700 € mensuales (donde ya no se percibiría prestación alguna).

El trabajo muestra una mejora en la participación laboral de las madres asalariadas (se reduce su porcentaje de no participación del 44,6 al 36,5%). También es notable en este trabajo el resultado estimado de la duplicación de las mujeres que trabajan a tiempo parcial (porcentaje que pasa del 14,8 al 29,1%).

Por su parte, Oliver y Spadaro (2012), con el uso del modelo de microsimulación Gladhispania (con información base para 2006), estiman que la introducción de una ampliación de la actual deducción por maternidad de 100€ mensuales por hijo que hiciera que todas las madres españolas que trabajen con descendientes menores de 16 años pudieran disfrutar de ella (sin vinculación a la cuantía de las cotizaciones sociales generadas), aumentaría, *ex ante*, en un 6,5% la participación laboral en el margen extensivo de las madres emparejadas.

En cualquier caso, los resultados anteriores merecen una reflexión final. Parece haberse probado *ex ante* la intención de un porcentaje significativo de mujeres españolas que no trabajan y que se incorporarían, con un apoyo fiscal suficiente, al mercado laboral con empleos a tiempo parcial. Los problemas pueden venir ahora por el lado de la demanda de trabajo, si, como parece en el caso español, no prolifera la oferta de este tipo de contratos.

Por otra parte, la regulación finalmente elegida estará condicionada a la existencia de unos objetivos distributivos previos. En esta línea, parece oportuno recoger las cifras conseguidas por Figari (2009). Este autor, con datos referentes a la realidad socioeconómica y legislativa española de 2003, simula una ayuda cuyo coste fuera de 2.591 millones de euros (y del que participaría el 14% de los hogares españoles), y con un diseño que replicara el del *WTC* británico. Replicando también las condicio-

nes de elegibilidad en cuanto a las situaciones familiares, y con una ayuda que, en el caso de las familias monoparentales y parejas que trabajen a tiempo completo, se agotara al obtener 10.636€, proporcionando un beneficio máximo anual de 2.600€, la tasa de trabajadores pobres se reduciría en un 0,3 p.p.

Si el subsidio salarial tuviera una base individual, el porcentaje de madres solteras con trabajo a tiempo parcial que, tras el mismo, aumentaría sus ingresos laborales en más de un 10% sería de un 46,8% de esos hogares. Es decir, a priori, los incentivos laborales dirigidos a este colectivo específico irían bien encaminados con este esquema individual.

Este efecto diferencial de los dos tipos de esquemas (bastante más acusado en el caso español que en otros países meridionales europeos, ya que, en nuestro país, hay un porcentaje relativamente grande de hogares donde conviven habitualmente varias generaciones de una misma familia) es una cuestión que debería atenderse también de forma destacada a la hora de elegir el diseño final del subsidio.

Por último, en este apartado dedicado al diseño de la medida, la elección concreta de los parámetros (umbrales de renta, cuantía de las ayudas, y porcentajes de incremento y desaparición del subsidio) definatorios de las sucesivas fases del subsidio (creciente, plana, decreciente), dependerán del coste presupuestario que esté dispuesto a comprometer el decisor público -de lo que se habla a continuación-, y del número y distribución de ingresos de los hogares potencialmente beneficiarios (de forma obvia, a mayor número de hogares cumpliendo las condiciones, menor ayuda esperada media para los mismos, lo que puede hacer, a su vez, que el efecto laboral inducido sea irrelevante). Fijando primero un coste determinado, los parámetros pueden ser calibrados por medio de una herramienta de simulación de los ingresos de los hogares españoles.

Pasamos pues ahora a los aspectos de coste y de financiación del subsidio. Se puede partir del cálculo aportado por Figari (2009) que estima el coste del WTC británico en un 0,34% del PIB del Reino Unido en 2003, y que, con datos de 2014, para nuestra economía supondría un gasto aproximado de 3.600 millones de euros en la nueva ayuda.

¿De dónde podrían provenir las fuentes de financiación de esta ayuda? Si se considera que en estos momentos los distintos subsidios no contributivos de desempleo tienen un coste estimado de unos 9.000 millones de euros y, paralelamente, se tiene en cuenta que la actual reducción general por rendimientos de trabajo junto a la deducción por maternidad presentan un coste fiscal presupuestado en 2015 que asciende 7.639 millones de euros, dos vías naturales para financiar la ayuda fiscal por parte del Estado serían, primero, la liberación de recursos de las prestaciones asistenciales por medio de la predecible mayor participación laboral de los colectivos con mayor margen extensivo y, segundo, por medio de una nueva regulación de los citados beneficios fiscales mucho más orientada al apoyo de las rentas salariales españolas de menor cuantía. También habría que considerar el aumento de recauda-

ción vía cotizaciones por el incremento inducido en la oferta laboral²⁸, y vía imposición indirecta dado el uso casi pleno de estas rentas en actividades de consumo.

Con respecto a la posible reforma de los beneficios fiscales sugeridos, el cuadro nº 5 ofrece algunos resultados interesantes. Si tenemos en cuenta que para el año de referencia de los datos de ese cuadro (2011) el salario medio de los trabajadores a tiempo parcial fue de 11.232,7€ para los varones y de 10.077,8€ para las mujeres²⁹, podríamos restringir, por ejemplo, el número de beneficiarios potenciales de una ayuda diseñada como crédito fiscal reembolsable y sustitutiva de las actuales reducción por trabajo y deducción por maternidad, a los contribuyentes con una base imponible declarada menor a 10.500€³⁰.

Esta opción liberaría el 62,2% del volumen total de las reducciones por trabajo (que ascendían en 2011 a un importe de 52.874 millones de euros, aunque el coste efectivo de este beneficio fiscal es dependiente, como hemos visto, del tipo marginal particular de cada contribuyente y, por lo tanto, no calculable de forma exacta con los datos recogidos en el cuadro nº 5) y el 73,3% del importe concedido como deducción por maternidad (que ascendía en 2011 a 786,2 millones de euros).

Parece, por un lado, que un procedimiento único y no sometido a posibles ajustes posteriores incurre en unos costes de gestión menores³¹. Convendría apuntar aquí que, en algunos casos, como el británico, tanto la secuencia temporal de desarrollo de las medidas, como la dotación de medios públicos técnicos y humanos suficientes, se muestra decisiva para que el colectivo finalmente beneficiado por los subsidios sea lo más coincidente posible con el perseguido por el diseño del programa.

Por otro lado, la literatura ha destacado que la visibilidad de la ayuda es bastante mayor si las percepciones de la ayuda fiscal van ligadas, por ejemplo, a la de las nóminas, quedando reforzado de esta manera el efecto sustitución favorable de la medida (el que afecta a los trabajadores situados en el primer tramo de la deducción). Esta cuestión podría inclinar las opciones si se primaran las consideraciones vinculadas a la eficiencia.

En todo caso, la concesión de la ayuda requiere de una declaración de ingresos laborales que ha de verificarse antes o después, y, sea cual sea la modalidad elegida,

²⁸ Pero no de IRPF si excluimos de tributación los ingresos laborales afectados por la ayuda, como de hecho ya ocurre en la actualidad con los trabajadores cuyos ingresos no superan los 11.250€ anuales.

²⁹ Datos de la *Encuesta Anual de Estructura Salarial de 2011* (INE).

³⁰ Base en la que previsiblemente los rendimientos de trabajo explicarán la mayor parte y a la que se le tendrá que sumar la propia reducción aplicada -que oscila para esos intervalos entre los 2.448 y los 3.988€- para inferir el ingreso laboral neto realmente obtenido.

³¹ Aunque simultáneamente la experiencia acumulada de la AEAT con los pagos anticipados mensuales vinculados a la deducción por maternidad y ahora con los colectivos adicionales aparecidos en la reforma del IRPF de 2015 hacen prever que no haya especiales dificultades en el desarrollo técnico de una posible nueva medida.

se debe incurrir en unos costes de comprobación administrativa de los medios económicos, especialmente problemática en el caso de los ingresos obtenidos por cuenta propia.

Cuadro nº 5. PORCENTAJE ACUMULADO DE CONTRIBUYENTES Y DEL BENEFICIO FISCAL OBTENIDO SEGÚN BASE IMPONIBLE TOTAL (BI) DECLARADA (EN €, EJERCICIO 2011)

	0 (o negativa) ≤BI≤10.500 (34,4% de las declaraciones totales)	10.500 <BI≤21.000 (31,5% de las declaraciones totales)	21.000 <BI≤42.000 (26% de las declaraciones totales)	BI>42.000 (8,1% de las declaraciones totales)
Reducción general por obtención de rendimientos de trabajo.				
– Porcentaje acumulado en el intervalo sobre el total de declaraciones con esta reducción (17.597.058 contribuyentes).	31,6	32,3	27,6	8,5
– Porcentaje acumulado en el intervalo sobre el total reducido (52.874 mills. de €).	38,2	29,3	24,8	7,7
Deducción por maternidad.				
– Porcentaje acumulado en el intervalo sobre el total de declaraciones con esta deducción (857.323 contribuyentes).	30,3	36,8	26,8	6,1
– Porcentaje acumulado en el intervalo sobre el total deducido. (786,2 mills. de €)	26,7	37,1	29,2	7,0

Fuente: Elaboración propia a partir de la Memoria de la Administración Tributaria de 2012.

Una vez abordados los anteriores interrogantes, parece necesario volver a apuntar un conjunto de posibles problemas anticipados por la literatura económica y que, sin duda, podrían aparecer en el caso español. Puede haber un problema de desincentivos laborales de los segundos perceptores si se considera el cómputo de los ingresos familiares a la hora de determinar los umbrales de renta (dados los valores estimados en las elasticidades laborales de las mujeres casadas); hay dudas acerca del comportamiento del margen intensivo especialmente con individuos cuyos ingresos superen en cantidades pequeñas los citados umbrales; puede haber obviamente una respuesta insignificante si el volumen de ingresos movilizados para el nuevo beneficio fiscal es percibido como escaso.

Finalizamos ya. Con este trabajo hemos pretendido anticipar las posibles ventajas e inconvenientes que cabría asociar a la introducción de una nueva prestación vinculada a la percepción de ingresos salariales reducidos, en un contexto de escasísima presencia en España de trabajos empíricos dirigidos a este tipo de programas, y en una situación preelectoral como la que existe ahora en la economía española donde al menos un partido político, Ciudadanos, ha propuesto el establecimiento de un «complemento salarial anual garantizado» para quienes tengan salarios precarios cuya semejanza formal con las ayudas anglosajonas analizadas es notoria.

La literatura revisada aporta argumentos atractivos para que la posibilidad de introducir estos instrumentos sea tenida en cuenta por el decisor público, si se considera adicionalmente que en la economía española, en el corto y medio plazo, y dada la temporalidad y excesiva rotación del mercado laboral, va a existir un número elevado de trabajadores pobres, que la tasa de actividad femenina dista de la alcanzada en otros países de la OCDE, y que el alto porcentaje de economía sumergida requiere de medidas que aumenten el beneficio marginal asociado a la declaración tributaria de ingresos.

Si se quieren aprovechar las ventajas que, en otros lugares, han ofrecido los subsidios a un coste razonable, se debería empezar por elegir, desde un conocimiento detallado previo de su situación socioeconómica, aquellos colectivos que contando con menos capacidades formativas y niveles salariales han demostrado ser más sensibles al efecto sustitución de estas ayudas. No obstante, un diseño aislado de estos programas que no atienda a las posibles interacciones con el resto de la red asistencial y que, por lo tanto, pueda seguir dando lugar a tipos impositivos implícitos elevados conforme aumentan los ingresos laborales de las familias que hagan que la diferencia entre la renta disponible del hogar no sea significativamente distinta cuando se trabaja y cuando no, sería un paso en la dirección incorrecta.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ADIEGO, M., BURGOS, M.J., PANIAGUA, M.M., PÉREZ, T. (2014): *Country Report, Spain 2010-2013, EUROMOD Country Reports Series*.
- ANDERBERG, D. (2008): «Tax credits, income support, and partnership decisions», *International Tax and Public Finance*, 15(4): 499-526.
- AZMAT, G., (2006): «The incidence of an earned income tax credit: evaluating the impact on wages in the UK», Centre for Economic Performance, London School of Economics and Political Science, *CEPRDP* nº 724.
- BETTENDORF, L.J.H., FOLMER, K. y JONGEN, E. L.W. (2014): «The dog that did not bark: the EITC for single mothers in the Netherlands», *Journal of Public Economics*, 119: 49-60.
- BLUNDELL, R. (2006): «Earned income tax credit policies: Impact and optimality The Adam Smith Lecture, 2005», *Labour Economics*, 13: 423-443.
- BLUNDELL, R., BREWER, M., y SHEPHARD, A., (2005): «Evaluating the Labour Market Impact of Working Families' Tax Credit Using Difference-In-Differences», *HM Revenue and Customs Research Working Paper 4*.
- (2006): *Earned Income Tax Credits: The Evaluation and Optimality of the WFTC Reform in the UK*, Londres: Institute for Fiscal Studies.
- BLUNDELL, R., DUNCAN, A., McCRAE, J., y MEGHIR, C., (2000): «The labour market impact of the working families tax credit». *Fiscal Studies* 21(1): 65-67.
- BLUNDELL, R., y MaCURDY, T. (1999): «Labor supply: a review of alternative approaches». En O. Ashenfelter, y D. Card, eds., *Handbook of Labor Economics*, Vol. 3A. Amsterdam: North-Holland.
- BLUNDELL, R. y WALKER, I. (2001): «Working Families Tax Credit: A Review of the Evidence, Issues and Prospects for Further Research», *Inland Revenue Research Report* nº 1.
- BREWER, M., BROWNE, J., JOYCE, R. y SIBLETA, L. (2010): «Child Poverty in the UK since 1998-99: Lessons from the Past Decade», *IFS Working Paper* 10/23.
- BREWER M., DUNCAN A., SHEPHARD, A. y SUAREZ M. (2006): «Did working families tax credit work? The impact of in-work support on labour supply in Great Britain», *Labour Economics*, 13(6): 699-720.
- CAMINADA, K., GOUDSWAARD, K. y WANG, C. (2012): «Disentangling Income Inequality and the Redistributive Effect of Taxes and Transfers in 20 LIS Countries Over Time», *Luxembourg Income Study Working Paper Series* nº 581.
- CANTÓ, O. (2013): «La capacidad redistributiva del sistema español de prestaciones e impuestos», *Papeles de Economía Española*, 135: 140-152.
- CASTAÑER, J.M., ROMERO, D. y SANZ, J.F. (2004): «Simulación sobre los hogares españoles de la reforma del IRPF de 2003. Efectos sobre la oferta laboral, recaudación, distribución y bienestar», *Papeles de Trabajo del Instituto de Estudios Fiscales*, nº 10/04.
- CHETTY, R., FRIEDMAN, J. N., y ROCKOFF, J. (2011): «New Evidence on the Long-Term Impacts of Tax Credits», *Statistics of Income Paper Series*.
- DAHL, G. y LOCHNER, R. (2012): «The Impact of Family Income on Child Achievement: Evidence from the Earned Income Tax Credit», *American Economic Review* 102(5): 1927-1956
- DOWD, T., y HOROWITZ, J.B. (2008): «The Earned Income Tax Credit: Safety Net or Bootstrap», *National Tax Association Conference on Taxation*, Philadelphia, 21 de noviembre de 2008.
- (2011): «Income Mobility and the Earned Income Tax Credit: Short-Term Safety Net or Long Term Income Support», *Public Finance Review*, 39: 619-652.
- EAMON, M.K., WU, C, y ZHANG, S. (2009): «Effectiveness and limitations of the Earned Income Tax Credit for reducing child poverty in the United States», *Children and Youth Services Review*, 31: 919-926.

- EISSA, N. y HOYNES, H. W. (2004): «Taxes and the labor market participation of married couples: the earned income tax credit», *Journal of Public Economics*, 88: 1931-1958.
- EISSA, N., KLEVEN, H. J. y KREINER, C.T. (2008): «Evaluation of four tax reforms in the United States: Labor Supply and welfare effects for single mothers», *Journal of Public Economics*, 92: 795-816.
- ELLWOOD, D. T. (2000): «The Impact of the Earned Income Tax Credit and Social Policy Reforms on Work, Marriage, and Living Arrangements», *National Tax Journal*, 53(4): 1.063-1.106.
- FELDSTEIN, M. (1995): «The effect of marginal tax rates on taxable income. a panel study of the 1986 Tax Reform Act», *Journal of Political Economy*, 103: 551-572.
- FIGARI, F. (2009): Can in-work benefits improve social inclusion in the Southern European countries, *EUROMOD Working Paper* n° EM4/09.
- FOESSA (2014): *VII Informe sobre exclusión y desarrollo social en España*, Madrid: Fundación FOESSA.
- FRANCESCONI, M. y VAN DER KLAUW, W. (2004): «The Consequence of 'In-Work' Benefit Reform in Britain: New Evidence from Panel Data», *IZA Discussion Paper* N° 1.248.
- GARCÍA, J., GONZÁLEZ-PÁRAMO, J.M., SEGURA, M., y ZABALZA, A. (1997): «Female labour supply and income taxes in Spain», Mimeo.
- GARCÍA, J. y SUÁREZ, M.J. (2002): «La reforma del IRPF y la oferta laboral de las mujeres casadas», *Revista de Economía Aplicada*, 30: 53-77.
- GREGG, P. y HARKNESS, S. (2003): «Welfare Reform and Lone Parents in the UK», *CMPO Working Paper Series* N° 03/072
- GREGG, P., HARKNESS, S. y SMITH, S. (2009): «Welfare Reform and Lone Parents in the UK», *Economic Journal Features*, Vol. 119 (535): 38-65.
- GREGG, P., HURREL, A. y WHITTAKER, M. (2012): *Creditworthy. Assessing the impact of tax credits in the last decade and considering what this means for Universal Credit*. Londres: Resolution Foundation.
- GREGG, P., JOHNSON, P. y REED, H. (1999): *Entering Work and the British Tax and Benefit System*, Londres: Institute for Fiscal Studies.
- GROGGER, J. (2003): «The Effects of Time Limits, the EITC, and Other Policy Changes on Welfare Use, Work, and Income Among Female-Headed Families», *The Review of Economics and Statistics*, 85 (2): 394-408.
- GRUBER, J. y SAEZ, E. (2000): «The Elasticity of Taxable Income: Evidence and Implications», *NBER Working Paper* 7512.
- HERBST, C. M. (2009): «The labor supply effects of child care costs and wages in the presence of subsidies and the earned income tax credit», *Review of the Economics of the Household*, 8(2): 199-230.
- HOTZ, V. J. y SCHOLZ, J.K. (2003): «The Earned Income Tax Credit», en R.A. Moffitt, ed., *Means-Tested Transfer Programs in the United States*, Chicago: University of Chicago Press, 2003, 141-198.
- HOYNES, H.W., MILLER, D.L. Y SIMON, D. (2013), «The EITC: Linking Income to Real Health Outcomes», *University Of California Davis Center for Poverty Research, Policy Brief*.
- INTERNATIONAL MONETARY FUND (2014): «Back to Work. How Fiscal Policy Can Help», *Fiscal Monitor*, octubre 2014.
- LEIGH, A. (2010): «Who Benefits from the Earned Income Tax Credit? Incidence among Recipients, Coworkers and Firms? *Discussion paper series//Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit*, n° 4960.
- MAXFIELD, M. (2013): «The Effects Of The Earned Income Tax Credit On Child Achievement And Long-Term Educational Attainment», *Michigan State University Job Market Paper*.
- MEGHIR, C., PHILLIPS, D. (2010): «Labour Supply and Taxes», en J. Mirrlees, ed., *The Mirrlees Review*, Oxford: Oxford University Press.
- MERCADER, M. (2003): «La aritmética de una renta básica parcial para España: Una evaluación con Espasim», *Hacienda Pública Española*, Monografía 2013, 185-209.
- MILLIGAN, K, y STABILE, M. (2007): «The integration of child tax credits and welfare: Evidence from the Canadian National Child Benefit program», *Journal of Public Economics*, 91: 305-326.
- MINISTERIO DE SANIDAD, SERVICIOS SOCIALES E IGUALDAD (2014): *Informe de rentas mínimas de inserción, año 2013*.

- NOONAN, M.C., SMITH, S. y CORCORAN, M.E. (2007): «Examining the impact of welfare reform, labor market conditions, and the Earned Income Tax Credit on the Employment of lack and white single mothers», *Social Science Research*, 36: 95-130.
- OLIVER, X. y A. SPADARO, A. (2012): «Active Welfare State Policies And Women Labour Participation In Spain», *2nd Microsimulation Workshop*, 2012, Budapest.
- PANIAGUA, M. y AYALA, L. (2014): «Behavioural Microsimulation of In-Work Benefits with Discrete Labour Supply», *XXI Encuentro de Economía Pública*, Girona, 30 y 31 de enero de 2014.
- PRIETO, J., y ÁLVAREZ, S. (2002), «Incidencia de la reforma del IRPF sobre la oferta laboral y el bienestar de la familia española», *Hacienda Pública Española*, 160:121-143.
- ROTHSTEIN, J. (2010): «Is the EITC as Good as an NIT? Conditional Cash Transfers and Tax Incidence», *American Economic Journal: Economic Policy*, 2(1): 177-208.
- SAEZ, E. (2002): «Optimal income transfer programs: intensive versus extensive labour supply responses». *The Quarterly Journal of Economics*, 117: 1039-73.
- SCHOLZ, J.K. (1993): «The Earned Income Tax Credit: Participation, Compliance and Anti-poverty Effectiveness», *Institute for Research on Poverty Discussion Paper* 1020-93.
- STANCANELLI, E. G. F. (2008): «Evaluating the impact of the French tax credit on the employment rate of women», *Journal of Public Economics*, 92: 2036-2047.
- VANLEENHOVE, P. (2011): «In-work tax credits in Belgium: An analysis of the Jobkorting using a discrete labour supply mode», Katholieke Universiteit, *Center for Economic Studies Discussions Paper Series* 11.22.
- ZIOL-GUEST, K.M., DUNCAN, G.J., KALIL, A., y BOYCE, W.T. (2012): «Early childhood poverty, immune-mediated disease processes, and adult productivity», *Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America*, 17289-17293.