

Bajos salarios y garantía de ingresos: diseño e impacto de los complementos salariales

Peru Domínguez-Olabide

SIIS Servicio de Información e Investigación Social, Fundación Eguía-Careaga

Joseba Zalakain

SIIS Servicio de Información e Investigación Social, Fundación Eguía-Careaga

jzalakain@siis.net

Artikulu honek SIIS Eguía-Careaga Fundazioaren Gizarte Informazio eta Ikerketa Zerbitzuak Oxfam Intermonentzat egindako lan bat laburbiltzen du. Lanaren helburua soldata-osagarrien funtzionamendua deskribatzea eta lan-pobrezia murriztearen, enplegua lortzearen edo soldatak zehaztearen ikuspegitik duten eraginari buruz eskura dagoen ebidentzia identifikatzea da. Txosten honen bitartez, gainera, prestazio horien diseinuarekin lotutako oinarritzko aldagaiak zein diren adierazi nahi da, baita prestazioen eraginkortasunari gehien eragiten dioten elementu instituzionalak edo testuinguru-elementuak ere. Metodologiaren ikuspegitik, prestazio horiei buruz argitaratutako literatura zientifikoaren berrikuspenean eta gure inguruan mota horretako prestazio nagusi batzuen azterketan oinarritzen da artikulua.

Gako-hitzak:

Pobrezia, langilea, prestazio ekonomikoak, diru-sarreraren bermea, soldata, prekariedadea.

Este artículo resume un trabajo realizado por el SIIS Servicio de Información e Investigación Social de la Fundación Eguía-Careaga para Oxfam Intermón. El objetivo del trabajo es describir el funcionamiento de los complementos salariales e identificar la evidencia disponible sobre su impacto desde el punto de vista de la reducción de la pobreza laboral, el acceso al empleo o la determinación de los salarios. Con este informe, también se pretende señalar cuáles son las variables básicas relacionadas con el diseño de estas prestaciones y los elementos institucionales o contextuales que afectan en mayor medida a su efectividad. Desde el punto de vista metodológico, el artículo se basa en una revisión de la literatura científica publicada sobre estas prestaciones y en el análisis de algunas de las principales prestaciones de este tipo desarrolladas en nuestro entorno.

Palabras clave:

Pobreza, trabajador, prestaciones económicas, garantía de ingresos, salario, precariedad.

1. Introducción

Tanto desde el punto de vista organizativo como conceptual, uno de los aspectos más relevantes en relación con la definición de las rentas mínimas o garantizadas se refiere a la consideración de los ingresos por trabajo a la hora de computar los ingresos de la unidad familiar y, por tanto, de determinar el derecho a la percepción de la prestación y su cuantía. La importancia del tratamiento diferencial de los ingresos laborales se justifica por dos razones:

- por una parte, el incremento de la pobreza en el empleo y la creciente demanda de este tipo de prestaciones por parte de las personas ocupadas (aunque sea de forma discontinua o parcial) en el mercado de trabajo;
- por otra, el efecto de desincentivo al empleo —conocido como “trampa de la pobreza”—, que, dado el carácter complementario y diferencial de la prestación de garantía de ingresos, supone que la prestación concedida se reduzca de forma directamente proporcional a los ingresos laborales obtenidos.

Efectivamente, como ha explicado Noguera (2019: 47):

Uno de los problemas de muchas rentas mínimas ha residido en la exclusión de los hogares con ingresos por empleo por considerarse que la suficiencia de sus rentas debería estar ya asegurada por las regulaciones laborales, como el SMI [salario mínimo interprofesional]. Sin embargo, en un mercado de trabajo crecientemente irregular, fragmentado y precarizado, este es un supuesto cada vez más arriesgado. Numerosos trabajadores tienen ingresos laborales (por cuenta propia o ajena) que, en cómputo anual o incluso mensual, son inferiores al SMI, esporádicos, estacionales, provenientes de empleo a tiempo parcial o de la economía sumergida, etcétera. Su exclusión de los programas de rentas mínimas conduce a situaciones de desprotección y de desincentivo para el empleo en ciertos colectivos poco cualificados. Por esta razón, cada vez más programas de rentas mínimas, aunque aún de forma restrictiva, admiten esta compatibilidad, siempre que los ingresos por trabajo no superen un determinado umbral o duración.

En estrecha conexión con los mecanismos diseñados para hacer más atractiva la incorporación de las personas receptoras de las prestaciones de garantía de ingresos a empleos de bajos salarios o más fácilmente compatibles la prestación y el salario, se han desarrollado en diversos países complementos salariales para trabajadores de bajos salarios que, en otras circunstancias, no tendrían acceso a las prestaciones de garantía de ingresos. De hecho, para Ayala y Paniagua (2019: 132), “una de las propuestas que más protagonismo están teniendo en el debate sobre cómo garantizar una renta a toda la sociedad es la de asignar algún tipo de complemento a los

salarios. El objetivo principal de estos complementos es incrementar la renta disponible de sus perceptores creando incentivos para aumentar el número de horas trabajadas”. La revisión del funcionamiento y los efectos de este tipo de prestaciones realizada por los autores pone de manifiesto que, en determinadas condiciones, estos complementos pueden producir efectos netos positivos sobre la participación laboral y una reducción de la incidencia de la pobreza. Sin embargo, advierten estos autores, hacer descansar el grueso de la protección social en los complementos salariales o desarrollarlos sin conexión con otras prestaciones puede reducir la capacidad redistributiva del sistema.

Este artículo resume un trabajo realizado por el SIIS Servicio de Información e Investigación Social de la Fundación Eguía-Careaga para Oxfam Intermón. El objetivo del trabajo es describir el funcionamiento de este tipo de prestaciones e identificar la evidencia disponible sobre su impacto desde el punto de vista de la reducción de la pobreza laboral, el acceso al empleo o la determinación de los salarios. Con este informe, también se pretende señalar cuáles son las variables básicas relacionadas con el diseño de estas prestaciones y los elementos institucionales o contextuales que afectan en mayor medida a su efectividad. Desde el punto de vista metodológico, el artículo se basa en una revisión de la literatura científica publicada sobre estas prestaciones y en el análisis de algunas de las principales prestaciones de este tipo desarrolladas en nuestro entorno. Más concretamente, se han analizado las siguientes:

- *earned income tax credit* (EITC), Estados Unidos;
- *prime d'activité* (PPA), Francia;
- *revenu de solidarité active* (RSA), Francia;
- *universal credit* (UC), Reino Unido;
- *workbonus*, Bélgica;
- *revenu de moyens d'existence et intégration*, Bélgica;
- *arbeidskorting*, Países Bajos;
- *inkomensafhankelijke combinatiekorting*, Países Bajos;
- *jobbskatteavdrag*, Suecia;
- *ekonomiskt bistånd*, Suecia;
- ingreso mínimo vital (IMV), España;
- renta de garantía de ingresos (RGI), Euskadi.

La estructura del artículo es la siguiente:

- El siguiente apartado contextualiza las razones que explican el desarrollo de este tipo de prestaciones y sus características básicas.
- El tercer apartado del artículo describe los beneficios y los riesgos que, desde la perspectiva del diseño de las políticas públicas, se atribuyen a estas prestaciones, mientras que el cuarto repasa su extensión en los países de la Organización

para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE).

- El siguiente apartado resume la evidencia disponible sobre su efectividad desde el punto de vista de la participación laboral y la reducción de la pobreza.
- El sexto apartado resume algunas de las variables que pueden tenerse en cuenta a la hora de diseñar o rediseñar una prestación de este tipo.
- De forma más breve, el séptimo apartado señala algunos de los elementos contextuales que pueden influir, junto con su diseño, en el impacto de estas prestaciones.
- Finalmente, el octavo apartado señala algunos aprendizajes que pueden extraerse del análisis realizado de cara a la redefinición del sistema de estímulos al empleo previsto en el modelo vasco de garantía de ingresos. Estas lecciones o aprendizajes pueden ser de interés en un momento en el que los estímulos al empleo previstos en el marco de la RGI están siendo evaluados como paso previo a su actualización.

2. Qué son y cómo funcionan los complementos salariales

En el contexto de la Unión Europea, el paradigma de la activación resulta prevalente y es el que marca en buena medida el rumbo de las políticas públicas ligadas al estado del bienestar (Seikel y Spannagel, 2018). Si bien se trata de un concepto que reviste un grado de ambigüedad considerable, existe cierto consenso en la literatura a la hora de afirmar que el paradigma de la activación tiene como principio garantizar la autosuficiencia económica y la inclusión social de las personas a través de la participación en el mercado de trabajo (Eichhorst *et al.*, 2008). El paradigma de la activación se refleja en nuevas formas en cuanto a la escala (áreas de política pública), el alcance (población beneficiaria) y los medios (instrumentos) correspondientes al estado del bienestar. Entre los medios o instrumentos constitutivos de la activación, se encontrarían una serie de medidas que, sin estar inmediatamente ligadas a las políticas del mercado de trabajo, afectan de forma directa a las decisiones individuales para la participación laboral.

Dentro de estas, las políticas fiscales y de prestaciones destinadas a hacer que el trabajo compense o resulte más rentable (*making work pay*) son especialmente relevantes (Weishaupt, 2013). Su finalidad, en buena medida, consiste en conciliar el apoyo a las personas y las familias con bajos ingresos con la promoción de su autosuficiencia económica a través del empleo, dos objetivos que a menudo pueden llegar a entrar en conflicto debido al diseño de los sistemas de rentas mínimas. Con este propósito, las políticas englobadas en el paradigma del *making work pay* se orientan al refuerzo de los incentivos económicos vinculados con el empleo al mismo

tiempo que garantizan un nivel adecuado de apoyo económico a los hogares con ingresos reducidos o que carecen de estos (Immervoll *et al.*, 2007).

El carácter diferencial de este tipo de prestaciones, sobre todo cuando están destinadas a personas potencialmente activas, está en la base de la llamada "trampa de la pobreza". A grandes rasgos, este concepto se refiere al desincentivo que supone para la participación laboral de las personas receptoras de rentas mínimas el hecho de que la cuantía máxima de una prestación se reduzca de forma directamente proporcional a los ingresos salariales obtenidos (Zalakain, 2014). Las políticas de rentabilización del empleo pretenden suavizar este efecto, de forma que la prestación no se reduzca de manera proporcional a los ingresos laborales y no se desincentive, por tanto, el acceso a un puesto de trabajo. Asimismo, en un contexto en el que, para un número creciente de hogares, tener una o más personas trabajadoras no resulta suficiente para evitar las situaciones de pobreza (Lanau y Lozano, 2022), estas políticas se postulan como una posible vía para aumentar los ingresos de las personas trabajadoras situadas en los niveles inferiores de la escala salarial, así como para las personas que no pueden mantener un empleo a jornada completa (por responsabilidades de cuidado, discapacidad o problemas de salud, entre otros factores).

Entre las distintas políticas que se agrupan bajo la categoría del *making work pay*, los complementos salariales o, de forma más genérica, las transferencias monetarias condicionadas al empleo (*in-work benefits*) han cobrado especial relevancia en los últimos años (Immervoll y Pearson, 2009). Según la OCDE (2011), se definen como esquemas de prestaciones económicas y de beneficios fiscales¹ que son de carácter permanente, están condicionados a la realización de un empleo y se focalizan en aquellos trabajadores con menos ingresos. De acuerdo con la clasificación tipológica de los modelos de garantía de rentas que propone Noguera (2014), los complementos salariales se caracterizarían, por un lado, por presentar fuertes condicionalidades vinculadas con el empleo y, por otro, por una cierta laxitud en lo relativo a los requisitos de ingresos. En otras palabras, por una parte, están condicionados por el desempeño de una actividad laboral y, por otra, alcanzan a personas cuyos ingresos se sitúan por debajo de un determinado nivel. Suponen, desde el punto de vista conceptual, un desafío a las concepciones basadas en la idea de que el empleo asalariado es incompatible con la pobreza económica y de que, por tanto, no tiene sentido ofrecer prestaciones económicas a las personas que ya están vinculadas con el mercado laboral.

En líneas muy generales, cabe hablar de dos fórmulas o variantes en lo que se refiere a este tipo de prestaciones:

¹ En forma de deducciones y créditos fiscales, principalmente. Autores como Zubiri (2017) se refieren a estos como "beneficios al trabajo".

- De una parte, los complementos salariales puros, que no se vinculan con prestaciones de garantía de ingresos y se centran en complementar salarios inferiores a un umbral determinado. En este caso, el complemento salarial es independiente de cualquier prestación de garantía de ingresos orientada a personas sin ingresos y tiene, por tanto, el objetivo de proteger económicamente a colectivos de trabajadores caracterizados por tener bajos ingresos. Es el caso, por ejemplo, del EITC norteamericano.
- Por otra parte, están los complementos salariales que se vinculan con las prestaciones de garantía de ingresos. En estos casos, el complemento salarial se articula, en realidad, mediante la exclusión (parcial o total) de los ingresos salariales a la hora de establecer la cuantía de la prestación. En estos casos, el objetivo es doble: por un lado, complementar los ingresos de los trabajadores/as de bajos salarios y, por otro, evitar la trampa de la pobreza e incentivar el acceso al empleo frente a la percepción de una renta garantizada. Este modelo tiene, a su vez, tres variantes:
 - En primer lugar, están aquellos modelos que se orientan únicamente a las personas que ya están percibiendo una RGI y acceden de forma sobrevenida a un empleo. Se trataría, por ejemplo, de la fórmula que adoptan los complementos salariales en el marco del IMV en España.
 - En segundo lugar, están los que se orientan a personas que, aun no siendo receptoras con anterioridad de una prestación de garantía de ingresos, perciben ingresos inferiores a la cuantía máxima de la prestación. Se trataría, por ejemplo, de los estímulos al empleo existentes en el marco de la renta garantizada navarra o el RSA francés.
 - En tercer lugar, están los estímulos que alcanzan a personas que pueden tener ingresos superiores a la cuantía de la prestación a la que tendrían derecho si no trabajaran. Es el caso de la RGI de la comunidad autónoma de Euskadi, el UC británico o la PPA francesa.
- En los tres casos, para calcular la cuantía de la prestación que corresponde a las unidades con ingresos salariales y determinar su acceso a la prestación, no se tiene en cuenta el 100 % del salario —como correspondería al principio diferencial puro, lo que equivaldría a reducir la cuantía de la prestación en un euro por cada euro de ingreso salarial—, sino una parte proporcional de ese salario. Esta proporción actúa como una tasa de descuento de la prestación en la medida en que se descuenta de la cuantía máxima garantizada una proporción determinada del salario percibido.

3. Beneficios y riesgos asociados a los complementos salariales

El principal atractivo de este tipo de políticas es que, al menos en teoría, permiten una redistribución de los recursos hacia los hogares con menor renta a la vez que crean incentivos adicionales para el empleo (Immervoll y Pearson, 2009). Puede decirse, por tanto, que los complementos salariales pretenden conjugar dos objetivos principales:

- En primer lugar, mediante el incremento de la renta disponible de los segmentos de trabajadores/as menos favorecidos, se orientan a reducir la incidencia de la pobreza y, en particular, la pobreza laboral.
- En segundo lugar, fomentan el empleo a través de incentivos financieros por permanecer en el puesto de trabajo o por aceptar un empleo de baja remuneración, evitando así el acceso o la permanencia en los sistemas de garantía de ingresos o reduciendo su dependencia en ellos (SIIS Centro de Documentación y Estudios, 2016).

Además de contribuir a la reducción de la pobreza e incentivar el empleo, los complementos salariales comportarían beneficios potenciales en otros ámbitos, como, por ejemplo, en lo tocante a la normalización de ciertas situaciones laborales precarias, desarrolladas con frecuencia en contextos de economía informal o sumergida (Randelović *et al.*, 2019). Como señalan Aguilar *et al.* (2015), esta realidad se relaciona en buena medida con la problemática del empleo de carácter marginal al que accede una parte de la población titular de las prestaciones del sistema de garantía de ingresos.

Es también importante señalar que estas prestaciones también tienen como efecto extender la cobertura de estas prestaciones —si bien no en su cuantía íntegra u original— a las personas que perciben salarios bajos, lo que contribuye indirectamente a reducir los agravios comparativos que entre la población trabajadora de bajos salarios pueden generar las prestaciones orientadas a la población inactiva (especialmente si estas prestaciones son de elevada cuantía o cobertura). Se garantiza de esta forma que las personas que trabajan siempre cuenten con ingresos superiores a quienes no lo hacen, lo que desactiva tanto la trampa de la pobreza como esas posibles situaciones de agravio comparativo. En esa línea, se ha señalado que la existencia de estos complementos es necesaria para poder establecer sistemas de rentas garantizadas de suficiente cuantía en aquellos casos en los que el nivel del salario mínimo o de los salarios bajos es cercano al umbral de pobreza o al umbral de la prestación económica garantizada. Si la cuantía de la renta garantizada y los salarios bajos se encuentran en niveles similares, se argumenta, las opciones para evitar la trampa de la pobreza son dos: reducir la cuantía de la prestación —reduciendo, por tanto, su efectividad para la reducción de la pobreza— o impulsar al alza los

ingresos de los trabajadores de bajos salarios mediante el recurso a estos complementos (Zalakain, 2014, 2021). Obviamente, la tercera opción pasa por incrementar los salarios mínimos o bajos sin modificar el diseño de las prestaciones económicas, si bien no en todos los casos existen posibilidades políticas, económicas o productivas suficientes para ello.

Otro de los beneficios que se han puesto de manifiesto con relación a este tipo de herramientas se refiere a su mejor adaptación a las actuales circunstancias del mercado laboral. En efecto, las prestaciones convencionales de garantía de ingresos se diseñaron en una época en la que la diferencia entre la actividad y el desempleo era más categórica o nítida. En ese contexto, las prestaciones se orientaban a personas que se encontraban, generalmente de forma duradera, fuera del mercado de trabajo: o bien desempleadas, o bien “colocadas” en el mercado de trabajo, sin apenas situaciones intermedias. En la actualidad, sin embargo, los límites entre actividad e inactividad son más porosos, y muchas trayectorias laborales se caracterizan por la intermitencia y la discontinuidad, con continuas entradas y salidas en y del mercado laboral, además de variaciones continuas en el número de horas trabajadas. En ese contexto, la posibilidad de combinar de forma ágil unos salarios que fluctúan de forma continua con una prestación de garantía de ingresos que se adapte a esas fluctuaciones permite adaptar la protección que ofrecen las rentas mínimas a las condiciones de inestabilidad del mercado de trabajo actual (Arriba y Aguilar-Hendrickson, 2021).

Por último, otra de las razones que explican el desarrollo de estas prestaciones se relaciona con la posibilidad de adaptar los ingresos totales que perciben las familias a su composición en la medida en que, a diferencia de los salarios, estos sistemas tienen en cuenta la composición familiar. Este efecto es relevante en aquellos países que, como España, carecen de un sistema universal de prestaciones familiares.

En lo que se refiere a las limitaciones que plantean este tipo de políticas y, en particular, a los incentivos al empleo, cabe destacar que se centran exclusivamente en el lado de la oferta. Sin embargo, el empleo de las personas que ocupan la parte baja de la distribución de ingresos no solo depende de los incentivos monetarios que tengan estas, sino también de la disponibilidad de puestos de trabajo acordes a sus competencias y, en general, de la demanda de empleo. Por consiguiente, en periodos de estancamiento o destrucción de empleo, los efectos de los complementos salariales en relación con la incentivación del empleo pueden verse, en buena medida, anulados². Más allá de aspectos coyunturales, en ciertos contextos, el problema de la falta o la escasez de demanda de empleo puede ser estructural para algunos grupos de trabajadores, sobre todo los menos cualificados (Van der Linden, 2021).

² En cualquier caso, se mantienen los efectos redistributivos para las personas beneficiarias de la prestación.

Algunos autores sugieren, por otra parte, que estas políticas vienen a cuestionar la noción de que la negociación colectiva, el salario mínimo y la legislación laboral son los principales mecanismos institucionales para la regulación del nivel de ingresos que efectivamente reciben las personas trabajadoras (Abbas, 2020). De alguna manera, la aplicación de este tipo de políticas supone renunciar a la modificación de la distribución primaria de la renta y a atajar las raíces de la pobreza y la desigualdad. Es más, puede decirse que la responsabilidad de remunerar adecuadamente a los trabajadores/as se traslada desde las empresas a la colectividad (Zalakain, 2014).

Otro de los riesgos que se les suponen habitualmente a las políticas de complemento salarial es el de facilitar la aceptación social del empleo de bajos salarios. Se argumenta que estos dispositivos pueden llegar a inducir a que, en lugar de mejorar la cualificación de las personas trabajadoras, se opte por una mayor utilización del trabajo de bajos salarios, lo cual podría repercutir negativamente en los niveles de productividad de la economía y, por tanto, en los niveles de crecimiento económico (Immervoll y Pearson, 2009; McKnight *et al.*, 2016).

La literatura especializada coincide ampliamente en que los complementos salariales deben ser concebidos como parte integrante de un paquete más amplio de medidas de apoyo a los hogares con bajos ingresos y no como una respuesta alternativa y aislada a estos problemas (Van der Linden, 2021). Como contrapunto a lo que se ha señalado previamente, algunos autores han sugerido la existencia de complementariedades entre estos dispositivos y algunos de los mecanismos institucionales tradicionales para la regulación del nivel de ingresos de los trabajadores/as. Concretamente, con el salario mínimo. Se afirma que la combinación de un salario mínimo fijado en el nivel adecuado con un complemento salarial mejora la efectividad y reduce el coste de este último, incrementando así su capacidad redistributiva y de incentivo al empleo (Immervoll y Pearson, 2009; Matsaganis y Figari, 2016; McKnight *et al.*, 2016).

4. La extensión de los complementos salariales en los países de nuestro entorno

Al margen de sus teóricos beneficios y sus limitaciones, ¿cuál es la extensión de estos sistemas en los países que cuentan con sistemas de garantía de ingresos para la población en edad laboral?

En algunos de los países de nuestro entorno —Francia, el Reino Unido o Alemania, por ejemplo—, la lógica del *making work pay* y la voluntad de hacer compatibles los ingresos salariales con las prestaciones de garantía de ingresos han estado en la base de las reformas de estos sistemas. Su principal *leitmotiv*, junto con el incremento de la condicionalidad y el refuerzo de la activación, ha sido, en efecto, el de

hacer que el trabajo (incluso el de bajos salarios) compense. En España, sin embargo, probablemente debido al escasísimo desarrollo de los modelos de garantía de ingresos no vinculados con el subsidio de desempleo o las pensiones, el desarrollo de estos modelos ha sido escaso (Zalakain, 2021; Arriba y Aguilar-Hendrickson, 2021), y se ha encontrado incluso con cierta animadversión por parte de determinados sectores sindicales y económicos.

Efectivamente, las políticas activas de empleo en España no se han dirigido a las personas que forman parte del mercado laboral, sino que han estado orientadas a mejorar la empleabilidad de los colectivos especialmente afectados por el desempleo, como los jóvenes o las personas desempleadas de larga duración, entre otros (Ayala y Paniagua, 2019). Como resultado, el desarrollo y el recorrido de los complementos salariales han sido, hasta la fecha, más bien limitados. Este escaso desarrollo contrasta con el amplio desarrollo que han tenido las subvenciones a la contratación que perciben directamente las empresas y con las desgravaciones o deducciones fiscales por trabajo de las que se benefician los trabajadores/as con renta suficiente para hacer la declaración por el impuesto sobre la renta de las personas físicas (IRPF)³.

En España, hasta la introducción del IMV y al margen del sistema fiscal, las herramientas de este tipo se han materializado, en todo caso, por medio de la inclusión de los estímulos al empleo en el diseño de las rentas mínimas de inserción autonómicas. Con independencia de las diferencias existentes entre los distintos esquemas y de la heterogeneidad resultante, algunas prestaciones autonómicas de garantía de ingresos han tomado en consideración la problemática de la trampa de la pobreza y han introducido, si bien muy tímidamente, mecanismos que establecen una consideración de los ingresos laborales diferente a la de otros ingresos (como las pensiones) con el objeto de compatibilizar de forma más sencilla la percepción de ingresos salariales y asistenciales. En todo caso, cabe recalcar que, con la excepción de Euskadi, en el resto de los casos los complementos salariales se dirigen a personas que acceden a ingresos salariales cuando ya están percibiendo la prestación o que perciben ingresos inferiores a la cuantía ordinaria de la prestación (Zalakain, 2021).

De forma más reciente, los complementos salariales también se han integrado en el diseño del IMV. Concretamente, en enero de 2023 entró en vigor en España el incentivo al empleo dentro del IMV con el objetivo de estimular la transición hacia el trabajo

³ De hecho, por ejemplo, en el marco de la comunidad autónoma de Euskadi, la principal política de bonificación del empleo reside en las bonificaciones por rendimientos de trabajo contempladas en el marco del IRPF y que, en 2023, se presupuestaron en 864 millones de euros para el conjunto de Euskadi. Esta forma de bonificación del empleo beneficia a todos los contribuyentes por IRPF, pero no a los trabajadores con ingresos insuficientes para realizar la declaración de la renta.

remunerado de los beneficiarios de esta prestación en edad laboral. Se dirige a los hogares que hayan recibido el IMV durante el año fiscal anterior (y mantengan ese derecho durante el año en curso) siempre y cuando hayan experimentado un aumento en sus ingresos por trabajo en comparación con los que se tuvieron en cuenta para determinar su elegibilidad. Otra de las limitaciones que presenta es que, para la aplicación de los importes exentos, se tienen en cuenta los incrementos en los ingresos por empleo (y no el total de los ingresos laborales obtenidos).

A diferencia de España, la extensión de los complementos salariales ha sido más rápida y decidida en buena parte de los países de nuestro entorno (Zalakain, 2014). En el ámbito de la UE, tal como pone de manifiesto Abbas (2020), estas políticas ya estaban ampliamente extendidas en el momento en el que se produjo la crisis financiera de 2007-2008 (diecisiete de los veintisiete Estados miembro tenían implantado algún esquema de este tipo). En los años siguientes, la prevalencia de estas políticas se ha mantenido en buena medida (Abbas, 2020). Si bien emplea una definición algo distinta⁴, los datos que ofrece el propio autor resultan esclarecedores para dar cuenta del desarrollo limitado que han tenido estas políticas en el conjunto del Estado español.

En lo que se refiere a la situación más actual, de la plataforma sobre los sistemas fiscales y de las prestaciones de la OCDE⁵ se extrae que, de los 34 países miembro de los que se dispone información actualizada⁶, 24 (71 %) disponen de algún esquema de complementos salariales. En cuanto a su tipología, los datos disponibles muestran que los complementos salariales se articulan mayoritariamente dentro de las prestaciones de garantía de ingresos. También se observa una presencia relativamente extendida de los esquemas establecidos en forma de beneficios fiscales, en tanto que aquellos que se configuran como una prestación específica son menos comunes.

5. El impacto de los complementos salariales

Los impactos de los complementos salariales se han investigado extensamente en la literatura especializada, abordándose en particular los efectos relacionados con el empleo, los salarios y la reducción

⁴ A diferencia de la definición de referencia para este trabajo, Abbas (2020) considera igualmente como complementos salariales los esquemas de carácter no permanente, así como los dispositivos que no se dirigen exclusivamente a las personas empleadas. Es el caso, por ejemplo, de la deducción por maternidad que se contempla en el impuesto sobre la renta del régimen fiscal común, que se dirige tanto a las madres trabajadoras como a las que reciben una prestación contributiva o asistencial del sistema de protección por desempleo.

⁵ <https://www.oecd.org/social/benefits-and-wages/>

⁶ No se cuenta con información relativa a la configuración de los sistemas fiscales y de prestaciones para Chile, Colombia, Costa Rica y México.

Tabla 1. Complementos salariales en los países de la OCDE en función de su tipología

País	Beneficios fiscales	Prestaciones específicas	Integrados en prestaciones de garantía de ingresos
Alemania			✓
Australia			
Austria			
Bélgica	✓		✓
Canadá	✓		✓
Chequia			✓
Corea del Sur	✓		✓
Dinamarca			✓
Eslovaquia	✓		✓
Eslovenia			
España			✓
Estados Unidos	✓		✓
Estonia			
Finlandia	✓		✓
Francia		✓	✓
Grecia			✓
Hungría			
Irlanda		✓	
Islandia			
Israel	✓		✓
Italia		✓	✓
Japón			✓
Letonia			✓
Lituania			
Luxemburgo			✓
Noruega			
Nueva Zelanda	✓		
Países Bajos	✓		
Polonia			
Portugal			✓
Reino Unido			✓
Suecia	✓		✓
Suiza			✓
Turquía			
Total	10	3	21

Fuente: elaboración propia partir de los datos extraídos de la plataforma de los sistemas fiscales y de prestaciones de la OCDE

de la pobreza. El impacto de los complementos salariales está, en cualquier caso, asociado a muy diversas variables, relacionadas tanto con el diseño de la prestación como con el contexto institucional y económico en el que se aplican. Depende, en otras palabras, del diseño específico del esquema y de su interacción con una serie de elementos institucionales y de contexto (estos aspectos se analizan más adelante). En todo caso, resulta importante conocer cuál ha sido el impacto que han tenido estos esquemas en distintos ámbitos del mercado laboral y del bienestar para así poder valorar la deseabilidad de implantar una política de este tipo.

Antes de proceder a la exposición, cabe apuntar que la gran mayoría de las investigaciones orientadas al análisis de los impactos relativos a los complementos salariales se corresponde con aquellos esquemas que cuentan con un largo recorrido histórico, sobre todo el EITC estadounidense y el *working tax credit* británico (en sus distintas formulaciones). Con todo, en la medida de lo posible, también se recogen las evidencias que proceden de los dispositivos implantados en los distintos países de la UE.

5.1. El impacto sobre el empleo

Las decisiones relacionadas con el empleo se ven afectadas de manera compleja por los incentivos que generan los complementos salariales. Al incrementar la diferencia de los ingresos que se obtienen dentro y fuera del empleo, estos esquemas estimulan una mayor participación laboral (margen extensiva). Sin embargo, en lo que se refiere a la decisión sobre el número de horas trabajadas (margen intensiva), la respuesta no está clara. Depende del resultado de la interacción entre dos dinámicas. Por un lado, la existencia de un complemento salarial implica que el trabajador/a recibirá mayores ingresos por cada hora adicional que dedique al empleo, lo cual supone un incentivo para aumentar el número de horas trabajadas (efecto de sustitución). Por otro, la disponibilidad del esquema propicia que los trabajadores/as puedan mantener el mismo nivel de ingresos con un menor esfuerzo, lo que resulta en un estímulo para reducir su dedicación al empleo (efecto renta).

5.1.1. La participación en el empleo (margen extensiva)

En términos generales, los análisis empíricos corroboran la existencia de efectos positivos en lo que se refiere a los impactos de estas prestaciones en la participación en el empleo (margen extensiva). Partiendo de las evidencias disponibles para el EITC estadounidense, existe un amplio consenso sobre su eficacia para estimular la participación laboral, especialmente de algunos colectivos o perfiles determinados (Whitmore Schanzenbach y Strain, 2021; Bastian, 2020). La gran mayoría de los autores coinciden en que el EITC ha derivado en un incremento de la participación en el empleo

de los hogares monoparentales, principalmente en el caso de las madres solas. Por el contrario, en relación con las parejas casadas, se aprecian efectos negativos sobre la participación del segundo de los miembros, que en su mayoría son mujeres. En términos agregados, sin embargo, la magnitud del impacto negativo sobre las mujeres casadas habría sido ostensiblemente inferior al aumento en la participación de las madres solas, lo que da como resultado un balance positivo en cuanto a la participación laboral (Nichols y Rothstein, 2015). Una de las investigaciones más recientes, que considera todas las reformas que ha experimentado el EITC a lo largo de su historia, concluye que, por cada 1000 dólares que se ha incrementado la cuantía, la tasa de empleo de las madres solas con un nivel educativo más bajo ha aumentado entre 3,0 y 3,3 puntos porcentuales (Whitmore Schanzenbach y Strain, 2021).

En lo que respecta al *working tax credit* británico (en sus distintas versiones y nomenclaturas), la evidencia disponible también apuntaría en la misma dirección, siendo, no obstante, esos impactos, en líneas generales, de una magnitud más reducida (Blundell *et al.*, 2011; Brewer y Hoynes, 2019).

Trasladando el foco a la PPA francesa, dada su relativamente reciente implantación, la evidencia de la que se dispone sobre sus impactos es muy limitada. Los primeros indicios apuntan, en todo caso, a que los impactos positivos en la margen extensiva se concentran en los hogares con ingresos muy bajos y, en particular, en los hogares monoparentales (Direction Générale de la Cohésion Sociale, 2017). De todas formas, existe un mayor número de investigaciones que recogen los impactos de las prestaciones antecesoras de la PPA: la *prime pour l'emploi* (PPE) y el complemento laboral del RSA.

En lo relativo a la PPE, se estima que tuvo un impacto positivo en la participación laboral, aunque de una magnitud muy limitada (Sterdyniak, 2007). El signo del impacto, sin embargo, resultó ser variable en función de las características de las personas beneficiarias. Por una parte, se comprobó la existencia de un impacto negativo en la participación laboral de las mujeres casadas (del 3 % aproximadamente), en tanto que los efectos en la margen extensiva para las mujeres que cohabitaban fueron de signo positivo, así como de una mayor magnitud (6-7 %). No obstante, habida cuenta del mayor peso demográfico de las mujeres casadas, en términos agregados, el incremento de la participación habría sido más bien discreto (Stancanelli, 2008). Respecto al complemento laboral del RSA, por el contrario, los análisis disponibles no muestran ningún impacto significativo en la participación laboral (Bourguignon, 2012; Briard y Sautory, 2012).

Los complementos salariales de los Países Bajos y, en concreto, el crédito de combinación⁷ también han sido analizados desde la perspectiva de los

impactos en la margen extensiva. Se han obtenido igualmente impactos positivos. En este caso, debido a las características particulares de diseño que presenta este complemento, los impactos positivos se concentran en las mujeres cuyos ingresos resultan secundarios en el hogar, principalmente a través de un incremento en el empleo a tiempo parcial (De Boer, 2016; De Mooij, 2008).

En relación con el *jobbskatteavdrag* sueco, la literatura consultada también apunta a resultados positivos sobre la participación laboral, particularmente en empleos a tiempo completo. El efecto de incentivo, además, sería de una magnitud significativa, puesto que incrementaría la participación laboral en 1,7 puntos porcentuales (Vandelannoote y Verbist, 2017). Adicionalmente, la evidencia disponible sugiere que, para los mayores de sesenta y cinco años (que se benefician de un complemento más generoso), estos efectos tienen una mayor envergadura. Se estima que el complemento produce un incremento cercano al 5 % en la participación laboral de este segmento, mayoritariamente mediante la permanencia en el empleo del segmento de trabajadores/as de renta media-baja (Laun, 2019).

5.1.2. El número de horas trabajadas (margen intensiva)

Frente a los resultados positivos observados en cuanto al acceso al empleo (margen extensiva), los resultados relacionados con la margen intensiva parecen menos prometedores. En primer lugar, en lo que se refiere al EITC estadounidense, la literatura consultada indica que tiene un impacto nulo o muy reducido en la decisión sobre el total de horas trabajadas por semana o el número de semanas trabajadas al año (Nichols y Rothstein, 2015). La debilidad de los impactos observados, sin embargo, no se corresponde con las predicciones de los modelos teóricos (Saez, 2010). Según apuntan varios autores, la falta de conocimiento sobre la existencia o el funcionamiento del esquema sería la razón principal de la discrepancia entre los resultados observados y las predicciones de los modelos teóricos (Chetty y Saez, 2013). En cualquier caso, el impacto en la margen intensiva resulta más bien negativo. Esto es resultado, principalmente, de la reducción en el número de horas dedicadas al empleo por parte de las mujeres casadas, que se enfrentan a desincentivos laborales por el diseño que presenta el EITC. Para el *working tax credit* británico (en sus distintas versiones), las conclusiones que se desprenden son similares (Laun, 2019).

Respecto a la PPA francesa, la muy limitada evidencia de la que se dispone sugiere que la prestación incentiva a los trabajadores/as a buscar empleos a tiempo parcial (Hannafi, Le Gall y Legendre, 2022), esto es, induciría a una reducción en la dedicación al empleo.

El sistema de complementos salariales de los Países Bajos, por su parte, muestra impactos positivos y

⁷ Traducido de su nombre original, *inkomensafhankelijke combinatiekorting*.

notables en lo que a la margen intensiva se refiere. Un análisis acerca del efecto conjunto de la ampliación del *arbeidskorting* y los subsidios para el cuidado de los hijos/as concluye que el número medio de horas semanales trabajadas se incrementó en 1,1 en el caso de las mujeres. Aunque condujera a una ligera reducción en el total de horas trabajadas por los hombres (0,3 horas semanales), los efectos en términos agregados sobre la margen intensiva resultaron positivos (Bettendorf, Jongen y Muller, 2015). En lo que respecta al crédito de combinación, varias investigaciones apuntan, asimismo, a que induce a un aumento en el número de horas semanales trabajadas entre sus beneficiarios/as y, en particular, entre las mujeres cuyos ingresos resultan secundarios en el hogar (De Boer, 2016; De Mooij, 2008).

Las evidencias que se extraen para el *jobbskatteavdrag* sueco también apuntan en esta dirección. El esquema, en este caso, propiciaría un discreto aumento del porcentaje de trabajadores/as que pasan de trabajar a tiempo parcial a tiempo completo (+0,2 %) (Vandelannoote y Verbist, 2017).

5.2. El impacto sobre los salarios

Como se ha señalado, los complementos salariales influyen en las decisiones de empleo y, por tanto, afectan a la configuración de la oferta laboral del territorio en el que se aplican. De acuerdo con la teoría económica convencional, cualquier política que afecta a las decisiones de oferta de trabajo también incide sobre otras variables del mercado laboral, entre ellas, los salarios.

De acuerdo con la literatura especializada, la existencia de un complemento salarial propiciaría que los trabajadores/as aceptaran empleos de menor remuneración al compensarse esa diferencia por medio del complemento. Al mismo tiempo, con un mayor número de trabajadores dispuestos a acceder a empleos peor remunerados, los empleadores tendrían mayores incentivos para crear oportunidades de trabajo con salarios más bajos (McKnight *et al.*, 2016)⁸. En definitiva, estos esquemas posibilitarían que los empleadores se apropiaran de parte de los recursos orientados a los trabajadores/as, lo cual actúa como una fuerza que impulsa a la baja los salarios (Laun, 2019). Es importante poner de manifiesto que no solo se recortaría el salario de las personas empleadas que se benefician del complemento, sino también el de todos aquellos trabajadores/as que compiten por el mismo tipo de trabajo.

El grueso de las investigaciones que han tratado de analizar el impacto de los complementos salariales sobre los salarios corresponde al EITC estadounidense.

La evidencia disponible corrobora la idea de que los empleadores se apropian de parte de los importes de los complementos mediante reducciones del salario. Un estudio de referencia concluye que, por cada dólar gastado en concepto de EITC, los empleadores se harían con 0,36 \$, mientras que los trabajadores verían aumentados sus ingresos en 0,73 \$ (Rothstein, 2010). Los ingresos adicionales que terminan recibiendo los trabajadores serían resultado, en este caso, de sustraer la reducción salarial (0,36 \$) de los ingresos suplementarios procedentes de la suma del pago del EITC (+1 \$) y del incremento en la oferta laboral (+0,09 \$). Cabe matizar, sin embargo, que estas cifras se corresponden con el conjunto de los trabajadores/as y que detrás de ellas se esconden diferencias significativas en función de la percepción o no del EITC. Según los cálculos que se ofrecen, mientras que las personas beneficiarias del complemento perciben una transferencia neta de 0,83 \$ por cada dólar, el resto de los trabajadores/as perderían 0,34 \$.

Otras investigaciones ofrecen evidencias complementarias a las anteriores. En un estudio en el que se examinan los efectos del EITC en el salario de los trabajadores en función de su nivel de formación, se concluye que las reducciones del salario afectan principalmente a aquellos trabajadores/as con niveles de educación más bajos. Por el contrario, para aquellos con una formación superior⁹, el impacto sería nulo (Leigh, 2010). Se comprueba igualmente que, pese a la reducción salarial que supone el EITC para determinados segmentos, los ingresos netos que terminan recibiendo se ven incrementados en algunos casos, en particular entre las familias con hijos/as. Esto significa que la generosidad de la prestación hace que los ingresos por EITC superen la pérdida salarial resultante de su implantación para este segmento. Por el contrario, los niveles del complemento para los hogares sin hijos/as no serían suficientes para compensar esta pérdida.

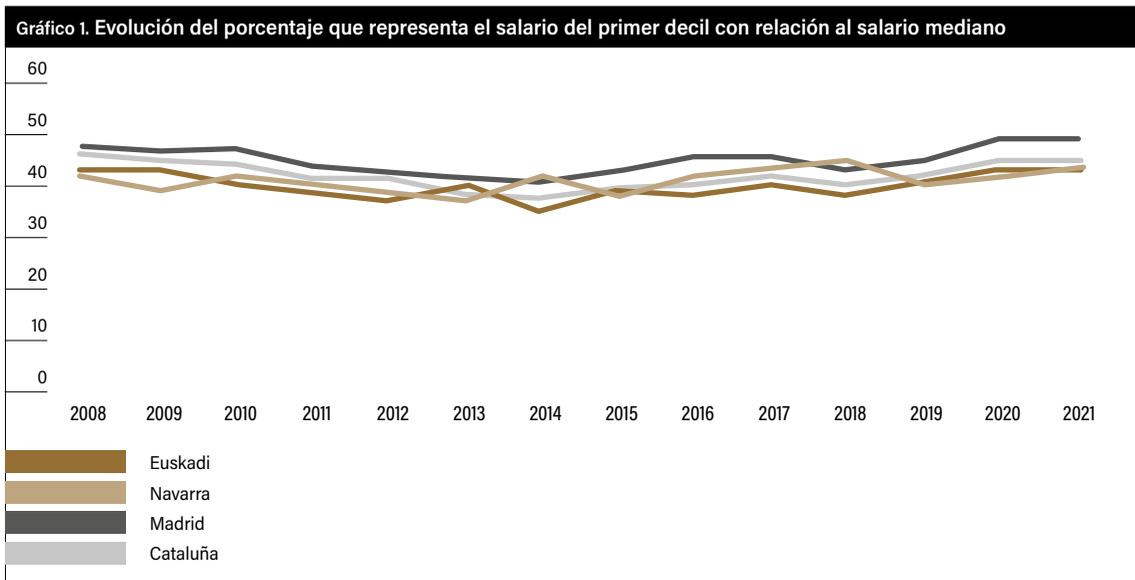
Aunque las evidencias al respecto son más limitadas, una reciente investigación sobre la PPA francesa arroja resultados que van en esta misma dirección. Según se concluye, en promedio, los empleadores se harían con el 37 % de los importes que corresponden al complemento salarial. Esta apropiación se produciría a través de una mayor moderación en el incremento de los salarios (Gravouille, 2022).

Por su parte, los análisis realizados acerca del impacto salarial del *working tax credit* británico (en sus numerosas configuraciones) son poco concluyentes y no parecen apuntar, en cualquier caso, a que se haya producido una reducción de los salarios como consecuencia de la aplicación de los créditos fiscales a los trabajadores pobres en el Reino Unido (Gregg, Hurrell y Whittaker, 2012; Dickens y McKnight, 2008).

Tampoco existe evidencia sobre una hipotética reducción de los niveles de los salarios bajos en Euskadi provocada por la introducción de estímulos

⁸ Otro de los principales argumentos a los que se refiere la literatura especializada es que, al propiciar un incremento de la oferta de trabajo, en particular a través de una mayor participación en el empleo, los complementos salariales conducen a una reducción en el nivel de equilibrio de los salarios.

⁹ Universitaria, en este caso.



Fuente: elaboración propia a partir de la encuesta anual de estructura salarial del Instituto Nacional de Estadística (INE)

al empleo en Euskadi. En ausencia de un estudio específico sobre esta cuestión, cabe señalar que la relación entre los salarios bajos (decil inferior) y el salario mediano ha evolucionado de la misma forma y se ha mantenido en niveles similares —en torno al 45 %— en cuatro comunidades autónomas que, compartiendo elementos importantes en cuanto a las estructuras productivas y los niveles de renta, han aplicado modelos muy diferentes en cuanto a la introducción de complementos salariales.

5.3. El impacto sobre la pobreza

Como ya se ha señalado, los complementos salariales se plantean como herramientas efectivas para alcanzar objetivos redistributivos y de reducción de la pobreza. Estos impactos dependerán en buena medida del resultado que se produzca de la interacción de las siguientes dinámicas (Marx, Vandenbroucke y Verbist, 2012; Kenworthy, 2015):

- Los ingresos adicionales que suponen los importes de los complementos salariales.
- El aumento de los ingresos obtenidos a través de la mayor participación / dedicación al empleo, siempre y cuando los complementos salariales generen incentivos positivos para el empleo en hogares de bajos ingresos. En este sentido, el impacto dependerá de la magnitud de esos incrementos, así como de los incentivos laborales producidos en estratos superiores de la distribución de ingresos¹⁰.

¹⁰ A este respecto, cabe apuntar que, si también se generan incentivos positivos para los hogares de estratos más altos, aumentarán sus ingresos primarios, lo que puede conducir a un incremento de la renta mediana y, con ello, del umbral de la pobreza (lo cual puede terminar atenuando el impacto en la reducción de la pobreza).

- Los posibles impactos negativos en el salario que puede propiciar la implantación de un esquema de este tipo.

La evidencia consultada sugiere que el impacto en la reducción de la pobreza es notablemente mayor en contextos caracterizados por un elevado nivel de dispersión en la distribución de los ingresos, como es el caso de Estados Unidos o el Reino Unido (Marchal, Marx y Verbist, 2018).

En lo que se refiere al EITC estadounidense, la literatura de referencia atribuye a este esquema efectos muy significativos en la reducción de la pobreza en general y, en particular, de la pobreza infantil (Nichols y Rothstein, 2015). Las estimaciones anteriores a la pandemia reflejan que el EITC por sí solo sacó de la pobreza a unos 5,6 millones de personas, incluidos unos 3 millones de niños/as (Hoynes, 2019). Estas estimaciones, sin embargo, consideran exclusivamente el impacto directo del EITC, sin tener en cuenta el impacto potencial de la mayor participación laboral que propicia. La literatura consultada sugiere que, cuando se considera este efecto indirecto, el impacto total del EITC en la reducción de la pobreza se incrementa en un orden de alrededor del 50 % (Hoynes y Patel, 2018). En esta línea, algunos autores han venido a señalar que este esquema permitiría sacar a entre el 1 % y el 3 % de la población estadounidense de una situación de pobreza (Kenworthy, 2015).

En cuanto al *working tax credit* británico (en sus distintas formas y nomenclaturas), la evidencia disponible conduce a conclusiones similares. En este caso, algunas investigaciones vienen a recalcar un impacto especialmente significativo sobre los hogares monoparentales, llegando a reducirse la tasa de pobreza en este segmento hasta un 30 % gracias al complemento (Brewer *et al.*, 2010).

Poniendo el foco en los esquemas correspondientes a los países de la UE y volviendo a destacar la importancia de la estructura de ingresos, una de las claves a las que apunta la literatura se refiere al limitado impacto redistributivo de estas prestaciones en contextos en los que la distribución de ingresos se caracteriza por una mayor compresión (Marx y Nolan, 2014; Marx, Vanhille y Verbist, 2012). En conformidad con la escasa evidencia disponible, se puede concluir que los complementos salariales tienen un impacto limitado en la disminución de la tasa de pobreza en estos contextos.

En lo relativo al *jobbskatteavdrag* sueco, una investigación estima que contribuye a reducir la tasa de pobreza en 0,3 puntos, aunque conduciría a un ligero incremento de la tasa de pobreza laboral de 0,1 puntos (Vandelannoote y Verbist, 2017). El mismo trabajo proporciona estimaciones para el esquema del *workbonus* de Bélgica. En este caso, ambas magnitudes se reducirían en 0,1 puntos como consecuencia de la política del complemento salarial.

En contraste, poniendo el foco en los modelos desarrollados en nuestro entorno inmediato, se ha demostrado que los estímulos al empleo que se integran en la RGI del País Vasco han sido capaces de reducir de forma significativa el fenómeno de la pobreza laboral en Euskadi. Según los resultados obtenidos, este esquema habría posibilitado sacar de la pobreza a más del 40 % de los beneficiarios en situación de pobreza laboral (Zalakain, 2014). Es importante señalar, en cualquier caso, que el modelo vasco de estímulos al empleo está siendo evaluado en la actualidad; los resultados de esa evaluación —una vez que se hagan públicos— permitirán conocer con mayor detalle los impactos positivos o negativos de esta prestación.

6. Variables para la determinación de los complementos salariales

Como se ha señalado anteriormente, el diseño de los complementos salariales que se analizan en este informe es muy diverso, y son muy numerosas las variables que se deben tener en cuenta. La literatura especializada ha puesto especial énfasis sobre la posibilidad de definir un conjunto de características específicas de los complementos salariales que den lugar a un cuadro de resultados positivos. Sin embargo, pese al interés que suscita, no se ha podido determinar un diseño que sea ampliamente considerado como óptimo y, según sugieren numerosos autores, la configuración más apropiada de los complementos varía según el objetivo específico que se pretenda alcanzar por medio de esta política (Ayala y Paniagua, 2019).

Se analizan a continuación los elementos que inciden en el diseño de los complementos salariales, presentando las distintas formas que pueden adoptar en la práctica y describiendo, en la medida de lo posible, cuáles son las implicaciones de optar por las distintas alternativas de diseño.

6.1. Condiciones vinculadas con el empleo

La existencia de condicionantes ligados al empleo es una característica definitoria de los complementos salariales. Las exigencias a este respecto suelen adquirir normalmente la forma de requisitos de horas mínimas trabajadas o de un nivel mínimo de ingresos por empleo.

6.1.1. El número mínimo de horas trabajadas

El establecimiento de un número mínimo de horas trabajadas para acceder a la prestación responde, en cierta medida, a la voluntad de evitar complementar los ingresos de aquellas personas que desempeñan trabajos esporádicos u ocasionales, en particular los de los trabajadores/as con salarios elevados que trabajan muy pocas horas (OCDE, 2011). También responde a la voluntad de no fomentar artificialmente el recurso al empleo parcial, convirtiendo estas prestaciones en una herramienta para la conciliación.

Una de las consecuencias más relevantes que se derivan del establecimiento de un mínimo de horas trabajadas es que puede generar cierta concentración del empleo con una duración similar al umbral establecido. De hecho, varios trabajos empíricos que analizan la experiencia del *family credit*¹¹ británico apuntan a que se produjo, tras su entrada en vigor, una concentración significativa del empleo de dieciséis horas semanales entre los hogares monomarentales de baja cualificación (Blundell y Hoynes, 2004).

Desde el plano teórico, la concentración en torno al umbral mínimo de horas establecido responde a un doble incentivo. Por un lado, la determinación de un complemento salarial con estas características supone un incentivo positivo para la participación en el empleo, al menos por el número mínimo de horas correspondientes. Sin embargo, las personas que trabajan más horas que el mínimo exigido podrán obtener los mismos ingresos trabajando menos horas (efecto renta), lo que deriva en incentivos negativos en la decisión sobre el número de horas trabajadas.

Si bien los efectos negativos en la margen intensiva podrían reducirse por medio del establecimiento de un umbral de horas equivalente a un empleo a tiempo completo, en la experiencia comparada, los esquemas que han incorporado umbrales mínimos de horas trabajadas los han fijado niveles que permiten el acceso a los trabajadores a tiempo parcial (OCDE, 2011). Una de las motivaciones tras esta decisión sería que una parte importante de los trabajadores con bajos ingresos solamente pueden trabajar a tiempo parcial, entre otros motivos, por responsabilidades familiares. Asimismo, en algunos sectores de actividad puede haber una tendencia a emplear a

¹¹ Establecido en 1988, en un principio establecía un mínimo de veinticuatro horas semanales trabajadas para su percepción, que posteriormente se redujo a dieciséis horas en 1992. Este esquema fue sustituido entre finales de 1999 y principios de 2000 por el *working families tax credit* (WFTC).

personas a tiempo parcial, lo que podría justificar el establecimiento de umbrales inferiores al empleo a tiempo completo para no excluir a estas personas del acceso al complemento (Van der Linden, 2021).

Otro de los inconvenientes que plantea el establecimiento de un mínimo de horas trabajadas es que incrementa los requisitos de información por parte de la administración gestora y, por consiguiente, los costes de administración y cumplimiento. En efecto, tal como señala Van der Linden (2021), la cantidad de horas trabajadas suele ser parcialmente observable para las autoridades públicas, y generalmente resulta complicado monitorizar el tiempo de trabajo, sobre todo en el caso de los trabajadores/as por cuenta propia.

6.1.2. Determinación de unos ingresos salariales mínimos

Otra condición relativa al empleo que típicamente se relaciona con los complementos salariales es el establecimiento de un requisito de ingresos laborales mínimos. Ante todo, cabe señalar que, en comparación con la exigencia del mínimo de horas, esta modalidad comporta una mayor simplicidad en términos de administración y cumplimentación, lo cual habría llevado a que la mayoría de los países que tienen implantado un esquema de este tipo hayan optado por esta alternativa (OCDE, 2011). Nuevamente, la lógica de establecer un mínimo de ingresos responde a la voluntad de evitar que estos dispositivos complementen los ingresos de aquellas personas que trabajan ocasionalmente, especialmente de los trabajadores/as con salarios elevados que trabajan pocas horas.

Aunque generalmente se consideran los ingresos totales generados durante un periodo de referencia (año, trimestre, mes, quincena o semana, según corresponda), en algunos casos se tiene en cuenta el salario/hora. Tras este planteamiento se encontraría, principalmente, la voluntad de enfocar el complemento sobre las personas que realmente perciben bajos salarios. Según se señala desde la literatura especializada, esta estrategia ayudaría a contener la "trampa de parcialidad"¹² que en muchos casos comportan las prestaciones basadas en el cómputo del total de los ingresos. Sin embargo, este menor riesgo se produce a expensas de una mayor vulnerabilidad a la llamada "trampa de bajos salarios"¹³ (De Mahieu, 2021).

¹² Se refiere a la situación en la que un trabajador tiene un incentivo para trabajar menos a fin de tener derecho a la prestación. De forma alternativa, también puede verse como la situación en la que un trabajador a tiempo parcial tiene pocos incentivos para aumentar su dedicación al empleo debido a la reducción progresiva de la prestación con el aumento de los ingresos.

¹³ Se refiere a la situación en la que un aumento de salario solamente repercutirá de forma limitada en los ingresos totales que percibe la persona trabajadora debido a la reducción progresiva de la prestación. Lo anterior conlleva que el atractivo de los empleos mejor pagados se reduzca relativamente.

6.2. Condiciones vinculadas con la composición del hogar y las características de sus miembros

Aunque, de forma general, los complementos salariales se dirigen al conjunto de personas o familias con bajos ingresos, un rasgo que comparten buena parte de estos esquemas es su orientación familiar. En muchos casos, de hecho, se destinan exclusivamente a las personas o las familias que tienen hijos/as a cargo, en la lógica de la activación y la inversión social. Además, aunque la tenencia de hijos/as no es siempre un requisito para poder beneficiarse de estos programas, es frecuente que las condiciones de la prestación resulten más favorables para las personas con menores a cargo, principalmente a través de incrementos en la cuantía de la prestación conforme aumenta el tamaño familiar (Aguilar *et al.*, 2015; Immervoll y Pearson, 2009).

Esta particularidad en el diseño de los complementos salariales respondería a múltiples argumentos. Principalmente, se suelen señalar razones vinculadas con los incentivos al empleo. Tal como se desprende de la literatura especializada, no todos los individuos ni todos los colectivos responden de la misma manera a los incentivos monetarios para el empleo. Se ha demostrado en ese sentido que las personas que tienen hijos/as a cargo, especialmente las mujeres, son más propensas a aumentar su dedicación laboral en respuesta a un aumento de los ingresos por empleo, en comparación con las personas que no tienen hijos/as (Meghir y Phillips, 2010; Paniagua, 2015). Esto es, por lo general, las mujeres con hijos/as a cargo son más sensibles a los incentivos económicos para el empleo que introducen los complementos salariales.

Ligado a lo anterior, es importante poner de manifiesto que la edad de los hijos/as resulta un factor importante a la hora de definir la magnitud de la respuesta a los incentivos al empleo. A este respecto, la literatura empírica señala que la propensión a participar en el empleo por parte de las mujeres con menores a cargo se incrementa cuanto menor es la edad de estos últimos —sobre todo durante la primera infancia— (Ayala y Paniagua, 2019; Blundell y Shephard, 2012). En cualquier caso, hay que tener en cuenta que el grado de respuesta a los incentivos para el empleo que se plantean para este colectivo está estrechamente vinculado con otra serie de factores, entre los que cabe destacar la disponibilidad de servicios de guardería públicos y privados, y la estructura de las prestaciones familiares (Van der Linden, 2021).

Junto con el mayor potencial del estímulo al empleo, otro de los fundamentos que vendrían a justificar la orientación eminentemente familiar que presentan una parte considerable de estos esquemas sería su preocupación por la pobreza infantil (Aguilar *et al.*, 2015). Por medio de este diseño, se reforzaría la capacidad redistributiva de estos programas, ya que permite focalizar la ayuda en los hogares que presentan una mayor vulnerabilidad.

Por otro lado, la experiencia comparada ha puesto de manifiesto que aquellos esquemas que ofrecen un apoyo más generoso a las personas o las familias trabajadoras con hijos/as pueden inducir a problemas de no recurso al complemento (*non take-up*), en particular por parte de las personas o las familias que no tienen menores a cargo. Los datos que ofrecen Brewer y Hoynes (2019) para el caso del Reino Unido son ilustrativos a este respecto. Según señalan estos autores, la tasa de utilización (*take-up rate*)¹⁴ de los complementos salariales para las familias con hijos/as a cargo se situaba en el 81 % para el periodo 2016-2017 (el 96 % entre las familias monoparentales y el 72 % entre las parejas), marcando un nivel similar al de los principales programas de bienestar. No obstante, la tasa de utilización para las familias sin hijos/as se reduce hasta el 31 %, lo que representa un nivel muy inferior en comparación con las tasas que muestra este colectivo para los principales programas de bienestar (alrededor del 80 %). Según sugieren los autores, el hecho de que las prestaciones máximas resulten más bajas para las familias sin hijos/as podría llegar a explicar, al menos en parte, las diferencias observadas.

En todo caso, en línea con lo que apuntan Aguilar *et al.* (2015), es importante recalcar que uno de los problemas que plantea la orientación familiar es que acaba por confundir las acciones de bonificación al empleo y de lucha contra la pobreza con las actuaciones más específicamente dirigidas a la protección de los menores. Según señalan los propios autores, esta confusión condujo a que, durante mucho tiempo, los complementos salariales del Reino Unido se confundieran con una política de apoyo a las familias con menores dependientes.

6.3. La unidad para la determinación del nivel de ingresos: ¿individual o familiar?

Como se ha señalado anteriormente, los complementos salariales se focalizan, en buena medida, en los trabajadores/as que tienen bajos ingresos. En consecuencia, para determinar la elegibilidad y los importes correspondientes al complemento, es necesario considerar el nivel de ingresos de estos trabajadores. Para ello, se precisa definir si la unidad de referencia para la valoración de los ingresos se define a nivel individual o, por el contrario, si se tiene en cuenta el conjunto de los ingresos familiares.

De acuerdo con la literatura especializada, esta decisión viene marcada principalmente por la importancia relativa que se confiere a los objetivos de incentivación del empleo y de reducción de la pobreza, respectivamente (Kenworthy, 2015; McKnight *et al.*, 2016). En los casos en los que se pretende

enfatar los aspectos redistributivos, se optará por un diseño basado en la familia como unidad de referencia, en tanto que, en aquellas circunstancias en las que se decante por estimular preferentemente el empleo, se seleccionará una unidad de referencia individual (Immervoll y Pearson, 2009; Vandellannoote y Verbist, 2020).

Al definirse la pobreza a nivel del hogar, los esquemas que descansan en la familia como unidad para la determinación del nivel de ingresos garantizan la focalización de la ayuda en las personas cuya situación resulta más desfavorable, evitando así que los trabajadores/as con bajos ingresos que viven en familias relativamente acomodadas se beneficien del complemento (OCDE, 2011). No obstante, esta modalidad puede generar incentivos complejos en decisiones que tienen que ver con la oferta de trabajo, la fertilidad o la estructura familiar, entre otros factores (Van der Linden, 2021). En esta línea, existe un amplio consenso en la literatura especializada a la hora de reconocer que este tipo de diseño tiende a desincentivar la participación laboral de los segundos miembros de la pareja (que normalmente son mujeres), tanto en la margen extensiva como en la intensiva (Brewer y Hoynes, 2019).

Puede decirse que el desincentivo señalado se produce por el hecho de que los ingresos adicionales obtenidos por el segundo miembro pueden resultar en una pérdida parcial o total de la prestación. Como resultado, en caso de que el segundo miembro no trabaje, este puede verse disuadido de aceptar un empleo, en tanto que, si ya se encuentra trabajando, se enfrenta a "efectos de renta" y a "efectos de sustitución" negativos¹⁵ que le incitarán a reducir el número de horas trabajadas (Immervoll y Pearson, 2009)¹⁶.

Según se desprende de la literatura revisada, existe la posibilidad de ajustar el diseño de los complementos salariales para reducir los desincentivos laborales que afectan a los segundos miembros. Se proponen para ello distintas alternativas:

- Una de las opciones que se plantean es la de ampliar el tramo de ingresos en el que se tiene derecho a recibir el complemento, por ejemplo, reduciendo la velocidad a la que se van retirando sus importes. Esta alternativa contribuye efectivamente a reducir los desincentivos a los que se enfrentan los segundos miembros que

¹⁵ En este caso, un efecto de renta negativo implica que, con la introducción del complemento salarial, la familia puede mantener el mismo nivel de ingresos con una menor contribución laboral del segundo miembro. Por su parte, el efecto de sustitución negativo entraña que los ingresos familiares aumentan en menor medida por cada hora de trabajo adicional en comparación con lo que se incrementarían en ausencia del complemento salarial.

¹⁶ Esta estructura de incentivos operaría, en esencia, si el nivel de ingresos de la familia se encuentra en rango de *phase-out* del complemento (véase la figura 1), mientras que, si se sitúa en el rango de *phase-in*, los incentivos en la margen intensiva pueden llegar a ser positivos (OCDE, 2011).

¹⁴ Se refiere a la proporción de personas que cumplen con los requisitos para acceder a una determinada prestación y efectivamente la solicitan, en relación con el total de personas que cumplen con las condiciones para recibir dicha prestación.

ya son perceptores del complemento salarial, pero, al conducir a una ampliación del tramo de ingresos para la elegibilidad, nuevas familias (con ingresos más elevados) tienen la posibilidad de incorporarse a la prestación. Para estas últimas, se generarán incentivos negativos sobre los segundos miembros (Brewer y Hoynes, 2019). Esta opción, además, puede resultar muy costosa desde el punto de vista presupuestario (McKnight *et al.*, 2016).

- Otra de las estrategias que se proponen es la introducción de elementos que propicien un tratamiento favorable de las familias en las que ambos miembros de la pareja trabajan. En esta línea, se identifican las siguientes propuestas: reducir la velocidad a la que se va retirando la prestación a estas familias (alternativa que se ha venido a denominar como *double earner premium*) (Kurowska, Myck y Wrohlich, 2015), la exención de los ingresos del segundo miembro del hogar a la hora de contabilizar los ingresos del hogar (Lawton y Thompson, 2013) o el condicionamiento del complemento al empleo de ambos miembros (Brewer, 2007).
- Por último, una vía adicional a este respecto es la que se plantea en los Países Bajos a través del crédito de combinación. Se trata de un complemento salarial exclusivamente dirigido a los segundos miembros y ha obtenido resultados muy positivos en lo que se refiere a la participación laboral de este colectivo (De Boer, 2016; De Mooij, 2008).

Por su parte, y como ya se ha señalado anteriormente, los esquemas que determinan los ingresos a nivel individual se interesan predominantemente en los incentivos al empleo. La capacidad de focalización en las personas que se encuentran en situaciones más desfavorables es más limitada, ya que, mediante este diseño, también se incluye entre las personas beneficiarias a aquellas que obtienen bajos ingresos, pero que pertenecen a familias con una renta relativamente elevada. El mayor número de personas

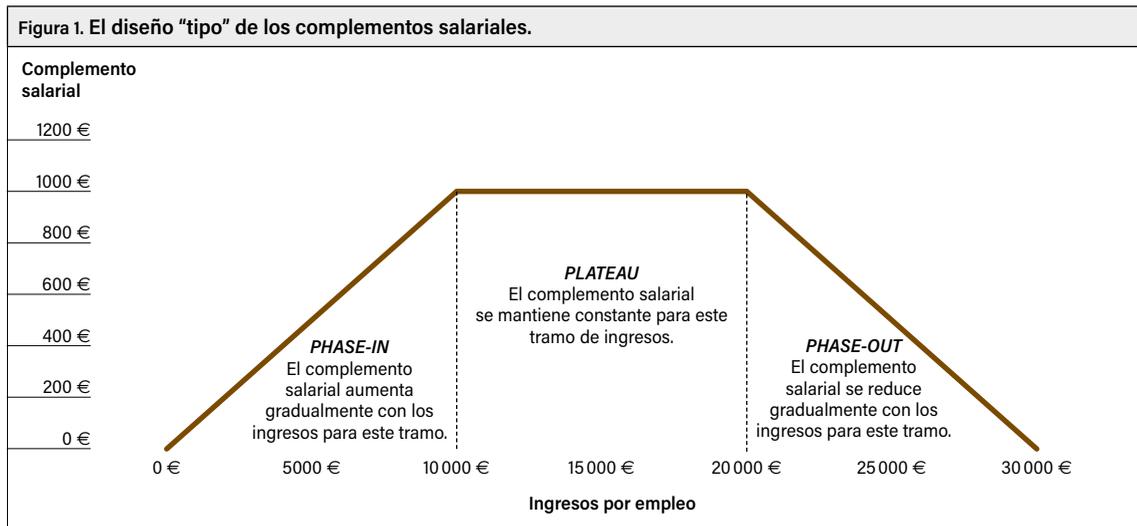
potencialmente beneficiarias, además, hace que estos esquemas alcancen un coste especialmente elevado. En cualquier caso, este diseño contribuye a evitar los desincentivos sobre los segundos miembros (Blundell *et al.*, 2016; Matsaganis y Figari, 2016).

6.4. La relevancia de la generosidad del complemento salarial y el porcentaje aplicado para el *phase-out*

Ya sea tomando como referencia los ingresos individuales o familiares, por lo común, el importe de los complementos depende de la magnitud del salario bruto percibido. La cuantía de la prestación se modula en la medida en que cambia el salario bruto que se percibe, estableciéndose normalmente tres fases o etapas distintas para el cálculo del importe del complemento salarial (Ayala y Paniagua, 2019; OCDE, 2011). Se representan gráficamente en la figura 1:

- *Phase-in* o tramo salarial en el que se produce un incremento gradual del complemento salarial. Desde un nivel salarial inicial y hasta alcanzar un determinado umbral, el total de los ingresos recibidos en forma de prestación se incrementa conforme aumenta la suma del salario que se percibe.
- *Plateau* o tramo salarial en el que se alcanza el máximo de la prestación. Una vez que se alcanza el umbral salarial que marca el fin del rango de *phase-in*, se percibe el importe máximo de la prestación durante un intervalo salarial específico.
- *Phase-out* o tramo salarial en el que se procede a una reducción gradual del complemento salarial. Superado el intervalo salarial correspondiente a la fase anterior, el importe total percibido en forma de complemento salarial se reduce en paralelo a los incrementos del salario hasta que, en un nivel salarial específico, se termina suprimiendo. Este nivel salarial es el que fija el nivel máximo de ingresos salariales para poder acceder a la prestación.

Figura 1. El diseño "tipo" de los complementos salariales.



Fuente: elaboración propia

Los trabajos de revisión a nivel internacional que han analizado el diseño de este tipo de prestaciones destacan que los regímenes *phase-out* adoptan una forma muy similar en la mayoría de los países. Concretamente, la reducción se realiza por medio de un porcentaje fijo una vez que se supera un determinado umbral de ingresos, esto es, por cada euro adicional de ingresos obtenidos por encima de este umbral, la prestación se reduce en una cantidad específica. La consistencia que se observa en lo relativo al establecimiento de los regímenes de *phase-out*, sin embargo, no se extiende al diseño de las dos fases restantes. Por ejemplo, en lo relativo a la introducción de los complementos salariales, junto con los regímenes de *phase-in*, suele ser habitual la concesión de la cuantía máxima de la prestación una vez que se cumple con el mínimo de horas o ingresos por trabajo, así como cuando la persona se incorpora al empleo (OCDE, 2011).

En cualquier caso, el esqueleto básico de los complementos salariales recién descrito está sujeto a una amplia variedad de elementos, entre ellos, la "velocidad" a la que se empieza o se deja de recibir la prestación (esto es, los porcentajes aplicados en el *phase-in* y el *phase-out*) y el importe máximo de la prestación. Tal como apunta Paniagua (2015), las decisiones clave que se deben tomar en relación con el diseño de una política de complemento salarial incluyen el grado de generosidad del complemento y el porcentaje de *phase-out*. Estas decisiones, según la propia autora, deben establecerse en función de la relevancia que se les asigna a los objetivos de eficiencia (incentivo al empleo) y equidad (reducción de la pobreza) en el marco de esta política.

Para ilustrar lo anterior, supongamos un complemento salarial de cuantía fija que se suprime una vez que se alcanza un determinado nivel de ingresos. Como se ha venido señalando, al propiciar un aumento de la diferencia entre los ingresos que se perciben dentro y fuera del empleo, de entrada, este diseño incentivaría la participación laboral. No obstante, las personas que superan el umbral máximo de ingresos para la elegibilidad se verán animadas a reducir el número de horas que dedican al empleo para así beneficiarse de la ayuda. Utilizando una terminología más específica, este diseño produciría efectos positivos en la margen extensiva y efectos negativos en la margen intensiva. Una alternativa que se plantea para atenuar este resultado negativo es la introducción de un mecanismo de *phase-out* (Vandelannoote y Verbist, 2020).

La incorporación de este elemento permite ampliar el tramo de ingresos en el que se tiene derecho a percibir el complemento, lo cual induciría a atenuar los efectos negativos en la margen intensiva —pudiendo incluso llevar a aumentar el número de horas trabajadas en algunos casos— y amplificaría los efectos positivos en la margen extensiva —incrementando los incentivos a la participación laboral de los segundos miembros—. En cualquier caso, este diseño comportaría un gasto muy

significativo, por lo que su implementación dentro de un presupuesto razonable requeriría ajustar tanto la generosidad como el porcentaje que se aplica en el *phase-out*, lo cual tendría a su vez implicaciones directas en términos de empleo y reducción de la pobreza (Immervoll y Pearson, 2009). El cuadro 1 recoge de forma esquemática los dilemas que se plantean al respecto.

Cuadro 1. Las implicaciones de las distintas alternativas de diseño. La generosidad del complemento y el porcentaje de *phase-out*

		Generosidad del complemento salarial	
		Baja	Alta
% <i>Phase-out</i>	Bajo	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Incentivos al empleo. ✗ Reducción de pobreza. ✓ Coste. 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Incentivos al empleo. ✓ Reducción de pobreza. ✗ Coste.
	Alto		<ul style="list-style-type: none"> ✗ Incentivos al empleo. ✓ Reducción de pobreza. ✓ Coste.

Fuente: elaboración propia

Tal como se desprende del cuadro precedente, si, en aras de contener el coste presupuestario, se opta por reducir el importe correspondiente al complemento salarial manteniendo un porcentaje relativamente bajo para el *phase-out*, la capacidad para reducir los niveles de pobreza se vería considerablemente mermada. En términos de empleo, generaría un impacto positivo tanto en la margen intensiva como en la margen extensiva. No obstante, cabe apuntar que, al reducirse la diferencia entre los ingresos obtenidos dentro y fuera del empleo, los incentivos a la participación laboral se verían considerablemente atenuados (Vandelannoote y Verbist, 2020).

Por el contrario, si se opta por el establecimiento de un complemento más generoso junto con un porcentaje de *phase-out* relativamente elevado, se posibilita un mejor desempeño en cuanto a los objetivos redistributivos. A través de este diseño, los recursos disponibles se canalizan en mayor medida a las personas o las familias con bajos ingresos, lo que se traduce en una reducción de mayor magnitud en los niveles de pobreza. En lo tocante al empleo, sin embargo, se trata de una alternativa menos favorable debido a que induce a efectos negativos en la margen intensiva, así como a una menor propensión a la participación laboral de los segundos miembros de la pareja.

En cualquier caso, tal como advierten Vandelannoote y Verbist (2020), la imposibilidad de combinar un importe generoso con una tasa de *phase-out* reducida por motivo de su elevado coste se basa en un análisis del impacto presupuestario que no tiene en consideración los impactos de "segunda ronda" que se producen por los cambios en el empleo. En efecto, a causa de los impactos positivos en el

empleo que genera el diseño que se plantea, parte del presupuesto empleado se recupera por medio de impuestos y cotizaciones adicionales, así como en forma de un menor gasto en prestaciones sociales (desempleo, garantía de ingresos, etc.).

6.5. La gestión administrativa de los complementos salariales

Otro aspecto central en el diseño de los complementos salariales se refiere al tipo de procedimientos administrativos que se emplean para su gestión. Al igual que sucede con otras prestaciones, las características administrativas pueden llegar a ser decisivas para la eficacia de estos esquemas. Un diseño inadecuado puede conducir a diversos problemas, como una baja utilización (*take-up*) o elevados costes administrativos (Ayala y Paniagua, 2019). La decisión más relevante a este respecto es, quizás, decidir si los complementos salariales se articulan a través de la fiscalidad o del sistema de prestaciones (y, dentro de ellas, en el marco de la Seguridad Social o de lo que se ha venido a denominar asistencia social). Además, la elección anterior determinará en buena medida la periodicidad con la que se ingresan los pagos correspondientes.

6.5.1. La modalidad fiscal

En un número considerable de países, son las Administraciones tributarias las encargadas de la gestión de los complementos salariales, y suelen hacerlo normalmente a través del impuesto sobre la renta. En comparación con los esquemas que se formulan mediante el sistema de prestaciones, se suele señalar que la vía fiscal propicia una reducción de los costes administrativos, entre otros motivos, por el hecho de que se pueden ajustar fácilmente al proceso estándar de liquidación de impuestos (OCDE, 2011).

Debido al propio funcionamiento del impuesto personal sobre la renta, esta modalidad se vincula por lo general con el pago anual del complemento. De esta forma, la prestación se otorga después de evaluar y verificar la situación de ingresos de la persona o la familia solicitante durante el ejercicio precedente. Si bien este diseño posibilita contar con toda la información necesaria para evaluar el derecho al complemento, plantea también una serie de inconvenientes. Podría decirse que el problema principal es que se trata de un pago diferido, esto es, el dinero que reciben las personas beneficiarias se relaciona con circunstancias pasadas, que pueden no ser las mismas que las actuales (Brewer y Hoynes, 2019). Por tanto, este modelo tiene una capacidad limitada para responder a las situaciones de necesidad a su debido tiempo. Como corolario, estos esquemas resultarían menos efectivos para la consecución de los objetivos de incentivación del empleo y reducción de la pobreza (OCDE, 2011). Al mismo tiempo, sin embargo, presentan ciertas ventajas relacionadas con su mayor grado

de normalización y su menor estigmatización en la medida en que se recurre a un dispositivo, el fiscal, que no se focaliza únicamente en la población pobre.

Algunas investigaciones relativas al EITC estadounidense concluyen que el pago anual del complemento afecta al modo en el que las personas beneficiarias gastan los ingresos procedentes de este. En este sentido, se ha comprobado que induce a la compra de más bienes duraderos, sobre todo durante el trimestre en el que se desembolsa el complemento (Goodman-Bacon y McGranahan, 2008). Asimismo, los análisis realizados confirman que la frecuencia anual lleva a que las personas beneficiarias tengan una mayor propensión al ahorro (Halpern-Meekin *et al.*, 2015).

Una de las desventajas más evidentes que plantea la modalidad fiscal es que en algunos países no todas las personas están obligadas a presentar una declaración del impuesto personal sobre la renta. Este es, por ejemplo, el caso de España, donde, a través del sistema de retenciones, las personas con rentas salariales más bajas ya realizan pagos por adelantado a Hacienda, quedando exentas del pago del impuesto y de realizar la declaración. En estos casos, como señalan Ayala y Paniagua (2019), es deseable establecer un procedimiento alternativo para recibir el complemento de manera anticipada, aunque es importante tener presente que estos procedimientos suelen generar problemas de sobrepago y cobros indebidos.

Una de las tentativas más distinguidas en esta línea se llevó a cabo en el Reino Unido. Se implementó un sistema en el que los beneficiarios de los distintos complementos salariales (*child credit* y *working tax credit*) recibían pagos por adelantado basados en una estimación de sus ingresos anuales en lugar de tener que esperar hasta final de año para recibir el reembolso. El principal inconveniente de este enfoque era que, si la estimación inicial de los ingresos era demasiado baja o si las circunstancias familiares cambiaban y reducían los derechos, la corrección realizada al final del ejercicio fiscal podía obligar a los beneficiarios a devolver una parte o la totalidad de los complementos recibidos, esto es, se producían problemas de sobrepago o incluso recibían la prestación trabajadores sin derecho a ello (Brewer y Hoynes, 2019).

Ligado a lo anterior, en el supuesto de que se produzcan problemas de sobrepagos o cobros indebidos, es importante incorporar mecanismos de devolución que sean adecuados. Volviendo al ejemplo anterior, es interesante remarcar que se estableció la posibilidad de que los beneficiarios reembolsaran esos cobros con cargo a los importes futuros de los complementos salariales. A estos efectos, el recargo máximo se limitó inicialmente al 25 % del complemento y se redujo posteriormente al 10 % para los beneficiarios con ingresos más bajos (Brewer y Hoynes, 2019).

Es importante señalar, por otra parte, que la aplicación de estos complementos desde el sistema fiscal puede

realizarse de dos formas diferentes, con implicaciones importantes tanto desde el punto de vista de la progresividad del sistema fiscal como desde el punto de vista de la capacidad redistributiva de estas herramientas (Zalakain, 2019).

- Por un lado, están las deducciones y los créditos tradicionales (no reembolsables), que se limitan a reducir la deuda tributaria de los contribuyentes y se basan, por tanto, en una lógica de reducción de la presión fiscal para los contribuyentes de ingresos medios o bajos. Por definición, no benefician (o lo hacen en muy escasa medida) a los contribuyentes de muy bajos ingresos, con responsabilidades tributarias demasiado pequeñas para beneficiarse de una rebaja de impuestos, o a quienes carecen de ingresos.
- Por el contrario, las deducciones y los créditos fiscales de carácter reembolsable benefician a todas las personas potencialmente beneficiarias, ya que, si el montante del beneficio es superior a la deuda tributaria, la diferencia se abona a las personas contribuyentes como una prestación neta. Esto es, su alcance no está limitado a la deuda fiscal del contribuyente, ya que, en caso de que la deducción o crédito sea superior a lo adeudado, la diferencia se convierte en una transferencia neta que se le abona al contribuyente.

El carácter reembolsable de los complementos salariales articulados por la vía fiscal, según señala McCabe (2018), traslada el énfasis de este tipo de políticas de la lógica de la reducción de impuestos a la lógica de la redistribución, sin renunciar a los principios de la activación y la rentabilización del empleo, en su objetivo de desactivar la trampa de la pobreza.

6.5.2. La modalidad prestacional

Alternativamente, los complementos salariales pueden articularse a través del sistema de prestaciones. Desde la literatura especializada, se señala que esta configuración posibilita una mayor regularidad en los pagos (OCDE, 2011), evitando el conjunto de problemáticas asociadas al pago anual del complemento que se han mencionado anteriormente. Sin embargo, esta modalidad no está exenta de inconvenientes. Además del mayor coste administrativo, una de las desventajas a las que se hace alusión de forma recurrente es el estigma que puede generar entre los potenciales beneficiarios (Paniagua, 2015; SIIS Centro de Documentación y Estudios, 2016). Puesto de forma un tanto coloquial, el hecho de tener que reconocer su situación de vulnerabilidad frente a una trabajadora social puede llegar a “avergonzar” a algunas personas potencialmente beneficiarias, lo que deriva en una menor utilización (*take-up*) de la prestación. La aproximación fiscal, por el contrario, contribuiría a normalizar el procedimiento de acceso (Aguilar *et al.*, 2015).

En líneas generales, la mayor frecuencia en los pagos de la prestación se conjuga con periodos de evaluación de ingresos más cortos, tratándose de ajustar a las posibles situaciones de necesidad que puedan presentar las personas y las familias en un momento dado. El cambio constante en la situación laboral y en los ingresos de las personas beneficiarias debe dar lugar a la consiguiente modificación de la prestación, lo cual supone una complejidad administrativa considerable e incrementa los costes de administración y cumplimiento. Como se ha señalado previamente, en la medida en que el sistema de prestaciones no puede responder con eficacia a estos cambios, se generan sobrepagos y cobros indebidos que implican un riesgo importante en cuanto al funcionamiento del sistema (SIIS Centro de Documentación y Estudios, 2016).

Tal como muestran Brewer y Hoynes (2019) utilizando el ejemplo del Reino Unido, la necesidad de monitorizar recurrentemente la situación de ingresos de las personas beneficiarias puede implicar riesgos adicionales. En este sentido, una de las críticas que actualmente se le realizarían al UC británico es que sus pagos dependen en buena medida de que los empleadores notifiquen de forma correcta y sin demora los salarios abonados a los beneficiarios. En este punto, cabe advertir que la implicación de otros agentes en la gestión puede derivar en efectos indeseados.

El análisis de Azmat (2019), quien examinó el impacto salarial del *working families tax credit* británico durante el periodo en el que este se ingresaba a través de la nómina de los trabajadores/as, resulta muy representativo al respecto. Este diseño particular permitía que los empleadores supieran qué trabajador/a estaba recibiendo el complemento y, según muestran los resultados, esta situación condujo a una disminución del salario de los trabajadores/as perceptores/as del complemento. Si bien esta arquitectura fue rápidamente reformada, la experiencia es indicativa de la importancia del diseño para evitar efectos no deseados, como la discriminación por parte del empleador en este caso. Desde otro punto de vista, es importante señalar, asimismo, que tampoco sería deseable imponer cargas administrativas adicionales a los empleadores a la hora de gestionar la prestación (OCDE, 2011).

6.6. La importancia de la simplicidad en el diseño

Un último aspecto que cabe resaltar se relaciona con la importancia de que los potenciales destinatarios de los complementos salariales conozcan el esquema y tengan una comprensión clara de cómo funciona. Por el contrario, si la complejidad de los complementos salariales hace que sean difíciles de comprender, existe el riesgo de que el acceso a ellos (*take-up*) se vea reducido y, en consecuencia, de que su eficacia se vea afectada negativamente (Van der Linden, 2021).

La evidencia empírica disponible a este respecto, en su mayoría procedente del EITC estadounidense, apunta a que buena parte de los potenciales beneficiarios/as o bien no están familiarizados con el esquema, o bien tienen un conocimiento limitado de su complejo funcionamiento, sus requisitos y sus plazos (Bhargava y Manoli, 2015). En este sentido, algunos autores han afirmado que la debilidad de los impactos del EITC en la margen intensiva se deben en buena medida a esta falta de conocimiento del EITC (Chetty y Saez, 2013). En la misma línea, algunos análisis argumentan que, en lo tocante a la decisión de participar o no en el empleo, también se daría la misma situación y que, por tanto, los importantes aumentos en la tasa de participación laboral de las madres solteras no habrían sido inducidos por el EITC (Kleven, 2019). En contraposición a esto último, algunos autores han planteado que, si bien en un principio los beneficiarios/as pueden no tener conocimiento del EITC, puede llevar a reducir la salida de la fuerza laboral de aquellos trabajadores/as que sí se han beneficiado de la prestación. De esta forma, en un segmento como el de los trabajadores/as de menor renta, en el que las tasas de rotación laboral suelen ser elevadas, un incremento en la tasa de retención de los trabajadores/as (por mínimo que sea) tiene un potencial de acumularse durante el tiempo y provocar cambios significativos (Nichols y Rothstein, 2015).

En un entorno más próximo, la evaluación correspondiente a la aplicación de los estímulos al empleo en la renta garantizada de Navarra también subraya aspectos vinculados con el conocimiento y la comprensión de estos esquemas. Concretamente, entre los aspectos de mejora que se planteaban a este respecto, se encuentran los siguientes (Observatorio de la Realidad Social de Navarra, 2018):

- la necesidad de que las comunicaciones que establece el Gobierno de Navarra con las personas receptoras adapten los términos al nivel de conocimiento y las habilidades de estas;
- abordar la falta de información que tienen las personas beneficiarias sobre los estímulos al empleo.

7. Elementos contextuales relacionados con la eficacia y las posibilidades de desarrollo de los complementos salariales

En paralelo a los aspectos de diseño propios del complemento salarial, es importante tener presente que la efectividad de estos esquemas depende igualmente del contexto institucional en el que se implementan. En este sentido, es fundamental, por un lado, analizar la manera en la que el complemento salarial interacciona con el conjunto de políticas que se integran en el sistema fiscal y de prestaciones. Los complementos salariales propician un incremento de la diferencia entre los ingresos que se perciben dentro

y fuera del empleo, por lo que cualquier dispositivo que afecte a esta brecha acaba repercutiendo en el funcionamiento del propio complemento.

Uno de los factores que afectan directamente a esta brecha se corresponde con las condiciones de acceso y la generosidad de las prestaciones de garantía de ingresos para las personas inactivas. Tal como se ha demostrado en la experiencia comparada, la disponibilidad de un sistema de garantía de ingresos generoso y con condicionalidades de acceso menos restrictivas implica que los incentivos al empleo que introducen los complementos sean menos pronunciados, al menos en comparación con aquellos esquemas que se desarrollan en contextos en los que este sistema resulta más restringido. Por otra parte, como antes se ha señalado, una misma tasa de descuento puede tener efectos muy diferentes en función de cuál sea la cuantía básica de la que se parte; en otras palabras, si la cuantía para una persona inactiva es de 500 euros, con una tasa de descuento del 50 %, la prestación alcanza a personas con salarios de hasta 1000 euros. Si la cuantía básica es de 750 euros, accederán al complemento personas con salarios de hasta 1500 euros en caso de que se mantenga la tasa de descuento del 50 %.

Otro de los factores relevantes que deben tenerse en cuenta es el cambio que supone la percepción de los complementos salariales en la carga fiscal que efectivamente soportan los trabajadores/as con bajos ingresos. También resulta esencial tener en cuenta la relación entre estos complementos y las cotizaciones a la Seguridad Social.

El tercero de los factores que deben destacarse se corresponde con la interacción entre los complementos salariales y las políticas de salario mínimo. A fin de garantizar que los complementos salariales funcionen correctamente y sean efectivos, se ha subrayado la necesidad de establecer un nivel de salario mínimo adecuado en conjunción con estas políticas. Según se argumenta, el salario mínimo actúa como un suelo de ingresos que impide a los empleadores reducir los salarios (y, por lo tanto, evita que se apropien de parte de los importes del complemento) al mismo tiempo que contribuye a aumentar los ingresos laborales de las personas en empleos de bajos salarios, generando mayores incentivos para el trabajo. Asimismo, otra de las razones que se aducen a favor del establecimiento del salario mínimo en un nivel moderado o relativamente elevado es que traslada parte del coste relativo al apoyo de los trabajadores/as de bajos ingresos a los empleadores, lo que permite disponer de recursos adicionales. No obstante, cabe advertir que, si el salario mínimo se establece en un nivel tal que tenga como resultado una distribución de ingresos relativamente comprimida, se reduce el margen para que los complementos salariales funcionen de manera eficaz.

En el análisis de la influencia que ejerce el marco institucional en el desempeño de los complementos salariales, además de las políticas fiscales y de

prestaciones, es importante considerar algunos factores contextuales que impactan de forma más directa.

- El primero de los factores se refiere a la relevancia que tiene la composición sociodemográfica del territorio en el que se implementa la política de complementos salariales. En la literatura revisada se señala de forma recurrente que el impacto más discreto de los complementos salariales en el contexto de la UE se debe, en parte, a la existencia de una menor proporción de hogares monoparentales y una mayor proporción de hogares biparentales con un único sustentador. Cabe recordar que el impacto positivo de los complementos salariales se concentra en los hogares monoparentales (madres solteras), identificándose, por el contrario, efectos negativos en hogares biparentales con un único sustentador.
- El segundo de los factores está relacionado con la estructura de la distribución de los ingresos. En este sentido, se argumenta que la estructura salarial más comprimida que presentan la mayoría de los países de la UE es una de las razones por las que los complementos salariales tienen un impacto más discreto en comparación con los esquemas implementados en los países anglosajones. Estos últimos se caracterizan por tener una mayor dispersión en la distribución de los ingresos. Una estructura de ingresos que presenta una forma compacta en la parte inferior de la distribución plantea la imposibilidad de lograr los objetivos de impulso al empleo y de reducción de la pobreza a un coste razonable. Algunos autores han venido a denominar esto como el “trilema” de los complementos salariales. Como en cualquier trilema, la consecución simultánea de los tres objetivos (coste, redistribución e incentivo, en este caso) no es posible, lo cual implica que, a la hora de diseñar estos esquemas, es necesario elegir cuál será el equilibrio adecuado en función de la relevancia que se asigne a cada uno de los objetivos.
- El tercero de los factores de contexto que deben considerarse se vincula con las características que presenta el mercado laboral. En términos de empleo, los complementos salariales propician impactos positivos siempre y cuando el aumento de la oferta laboral que generan se corresponda con una demanda equivalente. Además de motivos coyunturales, la falta de demanda de empleo puede tener un origen estructural para ciertos segmentos de trabajadores/as, en particular para aquellos que se benefician en gran medida de los complementos salariales.

Estrechamente vinculada con estos problemas de índole estructural, está la cuestión de cómo afectan este tipo de políticas a la acumulación de capital humano de las personas beneficiarias.

Por un lado, al incrementar la participación y la permanencia en el empleo, contribuye a la

acumulación de experiencia, lo que a su vez vendría a mejorar las perspectivas de ingresos de las personas beneficiarias. En este sentido, pueden impulsar una mejora significativa en los niveles de capital humano, sobre todo en aquellos empleos y sectores en los que el aprendizaje práctico y la experiencia resultan esenciales para el desarrollo de habilidades. En todo caso, algunos empleos de baja remuneración presentan oportunidades limitadas para progresar en la carrera profesional, lo que viene a limitar el valor de la experiencia adquirida en este tipo de trabajo. Por otro lado, sin embargo, la percepción de los complementos salariales también puede impactar negativamente en el proceso de acumulación de capital humano, principalmente por medio de la reducción del “retorno monetario de la educación”. Igualmente, estas políticas pueden llevar a que los trabajadores/as reduzcan sus esfuerzos para ascender en la escala de ingresos, ya que hacerlo supondría la pérdida del complemento. Esto puede traducirse, por ejemplo, en retenciones a escalar a empleos mejor remunerados o en la aceptación de empleos con dedicaciones muy reducidas.

Finalmente, otro de los aspectos relevantes en la interacción entre los complementos salariales y la estructura del mercado laboral son las tasas de actividad de los colectivos a los que se orientan estos esquemas. En este sentido, uno de los aspectos que se subrayan es que el impacto positivo de los complementos salariales en la margen extensiva será limitado si las tasas de empleo de las personas potencialmente beneficiarias ya resultan, de entrada, elevadas.

8. Algunos aprendizajes para la comunidad autónoma de Euskadi

Como se ha señalado previamente, el sistema vasco de garantía de ingresos fue pionero a la hora de establecer mecanismos para hacer compatibles los ingresos salariales con la percepción de las prestaciones y evitar así la trampa de la pobreza. Son muchas las prestaciones —incluyendo el IMV— que se han ido acercando progresivamente a este modelo. Aunque no se ha realizado hasta ahora una evaluación integral del sistema de estímulos al empleo implantado en la comunidad autónoma de Euskadi, algunos estudios realizados apuntan a un impacto globalmente positivo.

Pese a la importancia del mecanismo de estímulos al empleo contemplado en la RGI, la recientemente aprobada Ley 14/2022, de 22 de diciembre, del Sistema Vasco de Garantía de Ingresos y para la Inclusión regula de forma muy somera el funcionamiento de este mecanismo. El artículo 40 de esa ley se limita a señalar que “el reconocimiento de la prestación de renta de garantía de ingresos será compatible con las rentas del trabajo o de la actividad económica por cuenta propia de las personas solicitantes y beneficiarias de la prestación, con los límites que reglamentariamente se establezcan”. Ese

mismo artículo añade, en todo caso, que “la aplicación de los estímulos al empleo tendrá carácter indefinido y estará sometida a evaluación en los plazos y con el alcance que reglamentariamente se determinen”.

Por su parte, el Documento de Bases para la Ley del Sistema Vasco de Garantía de Ingresos y para la Inclusión elaborado en mayo de 2021 por el Departamento de Trabajo y Empleo destaca la importancia de este mecanismo de cara a garantizar que todas las personas que ocupan un puesto de trabajo obtengan —a igual situación familiar o de convivencia— unos ingresos totales superiores a los de aquellos que perciben la prestación y no trabajan, incentivándose así el acceso al empleo. De acuerdo con ese documento, en el contexto actual parece clara la necesidad de mantener y reforzar este tipo de mecanismos. La necesidad de mantener y reforzar esta figura puede justificarse con base en los siguientes elementos interrelacionados:

- Los buenos resultados que el sistema ha cosechado, en la medida en que, de acuerdo con los estudios realizados, ha contribuido a reducir considerablemente la pobreza en el empleo sin provocar una reducción general de los salarios y sin perjudicar —al contrario— los niveles generales de empleo. Cabe recordar, en ese sentido, que Euskadi es una de las muy escasas comunidades autónomas en las que la tasa de desempleo ha sido durante esta crisis muy inferior a la registrada en las crisis de los años ochenta y noventa.
- La necesidad de garantizar con carácter estructural y permanente que el acceso a un puesto de trabajo, aunque sea con una baja remuneración, sea siempre más ventajoso desde el punto de vista económico que la inactividad. Este efecto también puede conseguirse reduciendo de forma general el importe de la prestación y situándolo a un nivel muy inferior a los niveles salariales más bajos, lo que, sin embargo, limitaría drásticamente la capacidad de reducción de la pobreza que actualmente tiene la RGI en Euskadi tanto en términos de incidencia como de intensidad. Se considera, por tanto, que este efecto incentivador debe buscarse no mediante la reducción del nivel básico de la prestación, sino mediante una complementación permanente de los salarios considerados insuficientes.
- La constatación de que, en el actual contexto socioeconómico, los puestos de trabajo a los que, por regla general, tienen acceso la mayor parte de las personas que perciben la RGI se caracterizan por su precariedad, con salarios bajos, jornadas parciales y contrataciones temporales y discontinuas. En un contexto de crecimiento de este tipo de empleos, resulta necesario articular medidas que incentiven el acceso de las personas receptoras de la RGI al mercado de trabajo y que, además, den una respuesta a la creciente problemática de los bajos salarios. En todo caso, es también necesario destacar que el sistema de garantía de ingresos no es el único que debe

abordar esa problemática (ni siquiera el que prioritariamente debe hacerlo) y que deben articularse también otras medidas de carácter redistributivo (salario mínimo, negociación colectiva, etc.) para alcanzar esos objetivos.

- La necesidad de potenciar en el marco de la RGI los comportamientos más orientados a la inclusión laboral.
- El menor gasto prestacional que implican este tipo de modalidades, que, al complementar los ingresos salariales de la unidad de convivencia, tienden a ser de cuantía mucho más baja que las demás modalidades (que, en general, se acercan en mayor medida —salvo en el caso de las personas pensionistas— a la cuantía máxima).

A su vez, el V Plan Vasco de Inclusión contempla, entre los retos a los que las políticas vascas para la inclusión han de dar respuesta, el de “reforzar los mecanismos de estímulos al empleo y, en general, las políticas de prevención de la trampa de la pobreza y de protección de las personas trabajadoras con bajos salarios” (p. 50). Para responder a ese reto, el plan establece entre sus recomendaciones la de “evaluar los efectos del sistema de estímulos al empleo y avanzar en su actualización normativa al objeto de consolidar un modelo de garantía de ingresos que proteja a los trabajadores/as de bajos salarios y sea eficaz en lo que se refiere a la prevención de la trampa de la pobreza” (p. 93). Al objeto de cumplir esa recomendación, el Plan Operativo de Inclusión 2023-2024 establece como una de sus medidas tractoras la evaluación y el rediseño del sistema de estímulos al empleo para trabajadores/as con bajos salarios.

En ese contexto, el repaso realizado en este artículo permite extraer algunas lecciones de interés de cara al rediseño del sistema de estímulos al empleo previsto en la RGI.

- En términos generales, la primera de las conclusiones que cabe destacar es la alineación del actual modelo vasco de estímulos al empleo con las políticas que se vienen realizando en otros países de nuestro entorno y con las recomendaciones que al respecto plantean organismos como la UE o la OCDE. De hecho, el sistema vasco de estímulos al empleo se adelantó a muchos de estos sistemas a la hora de prever un mecanismo para la prevención de la trampa de la pobreza y la protección de los trabajadores de bajos salarios al objeto, precisamente, de no desincentivar el acceso al empleo. El diseño inicial de estos estímulos — pese a algunas limitaciones recientemente removidas— se ha demostrado, además, útil y eficaz para la consecución de sus objetivos, y puede decirse que ha servido como referente para la remodelación de otros sistemas, entre ellos, el IMV.
- El segundo elemento que puede destacarse se refiere a la necesidad de establecer un sistema simple, claro, comprensible y previsible para el cálculo de las cuantías establecidas. Probablemente, una de las principales limitaciones

del modelo actual se refiere a la opacidad y la complejidad de la fórmula utilizada para el cálculo de estos estímulos. Cabe pensar que esa complejidad tiene un efecto directo sobre el grado de utilización de esta prestación y sobre la propia legitimidad del sistema en la medida en que las personas no siempre entienden —ni, por tanto, son capaces de prever— las razones que permiten o impiden beneficiarse de estos mecanismos¹⁷. Establecer criterios complejos implica un riesgo cierto de deslegitimación del sistema en la medida en que la complejidad puede ser considerada fácilmente como arbitrariedad por parte de las personas potencialmente usuarias.

- En relación con lo anterior, no existe —al menos hasta la fecha— información suficiente respecto al nivel de utilización de este mecanismo por parte de sus potenciales beneficiarios. Los niveles de *non take-up*¹⁸ de esta prestación no han sido hasta ahora suficientemente investigados. Existe, en cualquier caso, evidencia internacional suficiente para mantener que el no acceso o *non take-up* a estas prestaciones constituye una de sus principales limitaciones y que son las personas situadas en la franja más cercana a la inclusión o al empleo las que en menor medida acceden a estas prestaciones pese a tener derecho a ello. Las razones de este no acceso tienen que ver tanto con el desconocimiento respecto al funcionamiento del sistema de garantía de ingresos como con la escasa voluntad de solicitar una prestación que requiere un complejo proceso de tramitación y que resulta, para algunas personas, estigmatizadora. Desde esa perspectiva, uno de los objetivos que se deben tener en cuenta en el proceso de rediseño de los estímulos al empleo es la eliminación de todos los elementos que disuadan de solicitar la prestación a las personas que tienen derecho a ellas. Ello requiere la mayor simplificación posible tanto de los trámites de solicitud como de las fórmulas de cálculo y de acceso a la prestación. También requiere la realización de campañas de difusión entre los colectivos potencialmente beneficiarios de esta modalidad de prestación.

¹⁷ La máxima simplificación del modelo —en la línea de la propuesta para la introducción de una prestación de ingresos mínimos en el ámbito de protección de la Seguridad Social presentada en 2019 en el Parlamento español por el grupo parlamentario confederal de Unidas Podemos— se basaría en descontar una cantidad uniforme de los ingresos salariales comprendidos en una horquilla determinada, sin tener en cuenta ninguna otra consideración adicional. La propuesta señalada establecía, en ese sentido, que “los ingresos por trabajo no computables serán los resultantes de multiplicar por 0,35 dichos ingresos siempre que estén comprendidos entre los 100 y los 1200 euros netos mensuales” (p. 12).

¹⁸ El término *non take-up* se refiere a una situación en la que las personas que son elegibles para recibir prestaciones económicas de garantía de ingresos (como subsidios, ayudas o beneficios sociales) no las solicitan o no las utilizan a pesar de tener derecho a ellas. Esta falta de solicitud o utilización puede deberse a diversas razones, incluyendo la falta de conocimiento sobre los programas disponibles, las barreras administrativas, la estigmatización, la desconfianza en el sistema o simplemente la decisión personal de no utilizar dichas prestaciones.

- El tercero de los elementos que se derivan de este análisis tiene que ver con el carácter permanente de la práctica totalidad de los esquemas analizados. Desde ese punto de vista, puede pensarse que el establecimiento de límites temporales a la percepción de los estímulos al empleo —hasta la aprobación de la Ley 14/2022, de 22 de diciembre, del Sistema Vasco de Garantía de Ingresos y para la Inclusión— chocaba con la práctica habitual en este tipo de sistemas. La inclusión de límites temporales a la percepción de estos estímulos choca también con los objetivos de prevención de la trampa de la pobreza y protección de los trabajadores pobres en la medida en que ambos elementos se mantienen en el tiempo y tienen carácter estructural. Esta limitación temporal también choca, finalmente, con el carácter indefinido de las bonificaciones por rendimientos del empleo previstos en el marco del IRPF. No tiene ningún sentido limitar temporalmente la percepción de los estímulos al empleo previstos para los trabajadores/as pobres y mantener la percepción indefinida de los beneficios fiscales asociados a estas bonificaciones y de las que se benefician los trabajadores/as con niveles de renta suficientes para realizar la declaración por IRPF.
- Otra de las conclusiones que se derivan de este repaso se refiere a la necesidad de responder a dos objetivos no necesariamente coincidentes: estimular el acceso al empleo (o el incremento de la dedicación laboral) y prevenir la trampa de la pobreza, por una parte, e incrementar el nivel de ingresos del conjunto de los trabajadores/as pobres, independientemente de que hayan o no accedido al sistema básico de garantía de ingresos, por otra. En otras palabras, reducir las tasas de pobreza laboral y fomentar la inclusión laboral de las personas potencialmente beneficiarias de la RGI. Cabe pensar que el diseño de los estímulos al empleo de la RGI ha sido relativamente eficaz a la hora de alcanzar ambos objetivos y actualmente no hay razones para anteponer un objetivo a otro.
- En esa línea, cualquier rediseño de los estímulos al empleo debería mantener la posibilidad de que accedan a ellos tres colectivos o perfiles diferentes: las personas que ya perciben la RGI en su modalidad ordinaria y acceden de forma sobrevenida a un empleo; las personas que no perciben la RGI, pero tienen ingresos salariales inferiores al umbral de acceso a la prestación; y, finalmente, las personas con ingresos superiores al umbral de acceso a la RGI que se les aplicaría en caso de no tener ingresos salariales, siempre, lógicamente, que estos ingresos estén por debajo de un umbral determinado.
- Desde una perspectiva técnica, como se ha señalado previamente, el funcionamiento de los estímulos al empleo se basa en la no consideración de un porcentaje determinado de los ingresos salariales a la hora de calcular los ingresos totales de la unidad familiar.

Este porcentaje varía en los diferentes países analizados en función del perfil de las personas que conforman la unidad familiar y en función del nivel de ingresos salariales. En conjunción con el montante de la cuantía máxima garantizada en ausencia de ingresos para cada composición familiar, este porcentaje determina el número de personas potencialmente beneficiarias del sistema, el alcance de la protección económica ofrecida y, por tanto, el gasto público necesario para financiar la prestación.

- Es importante señalar que la elección de ese porcentaje puede variar en función del perfil de las personas que conforman la unidad familiar y no solo del nivel de ingresos salariales. La experiencia comparada pone de manifiesto que algunos países han focalizado sus modelos en las unidades familiares con hijos/as o en los segundos perceptores de ingresos de los hogares. En esa línea, teniendo en cuenta la necesidad de orientar las políticas públicas vascas hacia la población infantil y juvenil —dado su mayor riesgo de pobreza y exclusión—, podría ser aconsejable establecer niveles de ingresos exentos más elevados para las personas jóvenes, las familias monoparentales o las familias con hijos/as a cargo. A nivel teórico, autores como Ayala y Paniagua (2019) han valorado también la posibilidad de focalizar este tipo de prestaciones en el empleo femenino, dadas las mayores tasas de pobreza entre las mujeres y el impacto del empleo femenino en la superación de la pobreza infantil. Esta focalización no estaría reñida con la simplicidad antes defendida si el sistema se basara únicamente en: a) un porcentaje de exención de ingresos aplicable de forma permanente y con carácter general; y b) un porcentaje adicional orientado a determinados perfiles.
- El repaso realizado también ha puesto de manifiesto la aplicación de criterios orientados a prevenir el acceso a estas prestaciones de personas con dedicaciones laborales muy reducidas al objeto de evitar que estas

prestaciones se conviertan en una forma de financiar o compensar jornadas laborales parciales voluntariamente elegidas. Aunque el debate sobre esta cuestión es complejo, las características del empleo a tiempo parcial en Euskadi —según los datos del INE, la mitad de los trabajadores/as con jornada parcial lo son de forma involuntaria— no parecen avalar la posibilidad de restringir el acceso a estas prestaciones a las personas que tienen jornadas laborales parciales.

- El último de los elementos que cabe señalar se refiere a la posibilidad de gestionar este tipo de prestaciones o complementos desde el sistema fiscal, en el marco del IRPF. Como se ha indicado, varios países de nuestro entorno han utilizado esta fórmula y, en nuestro contexto, ya existen en el marco del IRPF beneficios fiscales orientados a bonificar el acceso al empleo. Sin embargo, el repaso realizado ha puesto de manifiesto la complejidad que supone la gestión de este tipo de prestaciones desde el sistema fiscal debido, al menos, a cuatro elementos: la focalización del sistema tributario en el contribuyente individual y no, en general, en la unidad familiar, como es el caso de la RGI; la percepción anual de los beneficios fiscales, por regla general, frente al pago mensual de la RGI; su carácter no reembolsable en la mayoría de los casos; y, finalmente, la dificultad del sistema fiscal para adaptarse con rapidez a los continuos cambios en el nivel de ingresos que caracterizan a las trayectorias laborales de las personas potencialmente usuarias de estas prestaciones.

En todo caso, la disposición adicional cuarta de la Ley 14/2022, de 22 de diciembre, del Sistema Vasco de Garantía de Ingresos y para la Inclusión ordena la realización de un estudio, para su remisión al Consejo Vasco de Finanzas, que profundice en la deseable integración de las políticas fiscales y de garantía de ingresos. Cabe esperar que ese informe, actualmente en proceso de elaboración, permita valorar las posibilidades que existen con relación a esta cuestión.

- ABBAS, J. (2020): "What role for 'in-work benefits'? A comparison of policies in EU Member States, 2006-2017" [tesis doctoral], Universidad de Bath.
- AGUILAR, M.; ARRIBA, A.; AYALA, L.; SANZO, L. y ZALAKAIN, J. (2015): *Hacia un sistema más inclusivo de garantía de rentas en España: diferentes alternativas de desarrollo*, Madrid, Fundación Foessa.
- ARRIBA, A. y AGUILAR-HENDRICKSON, M. A. (2021): "Entre recalibración y continuidad: el contexto del nacimiento del IMV", *Revista Española de Sociología*, vol. 30, n.º 2.
- AYALA, L. y PANIAGUA, M. (2019): "Los complementos salariales y la garantía de ingresos: posibilidades y límites", en SEVILLA, J. (coord.), *Reforzar el bienestar social: del ingreso mínimo a la renta básica*, Palma, Observatorio Social de La Caixa, pp. 132-151.
- AZMAT, G. (2019): "Incidence, salience and spillovers: the direct and indirect effects of tax credits on wages", *Quantitative Economics*, vol. 10, n.º 1, pp. 239-273.
- BASTIAN, J. (2020): "The rise of working mothers and the 1975 earned income tax credit", *American Economic Journal: Economic Policy*, vol. 12, n.º 3, pp. 44-75.
- BETTENDORF, L. J.; JONGEN, E. L. y MULLER, P. (2015): "Childcare subsidies and labour supply. Evidence from a large Dutch reform", *Labour Economics*, vol. 36, pp. 112-123.
- BHARGAVA, S. y MANOLI, D. (2015): "Psychological frictions and the incomplete take-up of social benefits: evidence from an IRS field experiment", *American Economic Review*, vol. 105, n.º 11, pp. 3489-3529.
- BLUNDELL, R.; COSTA DIAS, M.; MEGHIR, C. y SHAW, J. (2011): *The long-term effects of in-work benefits in a life-cycle model for policy evaluation*, Londres, Institute for Fiscal Studies.
- (2016): "Female labor supply, human capital and welfare reform", *Econometrica*, vol. 84, n.º 5, pp. 1705-1753.
- BLUNDELL, R. y HOYNES, H. (2004): "Has 'in-work' benefit reform helped the labor market?", en CARD, D.; BLUNDELL, R. y FREEMAN, R. B. (eds.), *Seeking a premier economy: the economic effects of British economic reforms, 1980-2000*, Chicago, Chicago Scholarship Online, pp. 411-460.
- BLUNDELL, R. y SHEPHARD, A. (2012): "Employment, hours of work and the optimal taxation of low-income families", *The Review of Economic Studies*, vol. 79, n.º 2, pp. 481-510.
- BOURGUIGNON, F. (2012): *Comité national d'évaluation du rSa. Rapport final*, París, Comité National d'Évaluation du rSa.
- BREWER, M. (2007): "Supporting couples with children through the tax system", en CHOTE, R.; EMMERSON, C.; LEICESTER, C. y MILES, D. (eds.), *The IFS Green Budget: January 2007*, Londres, Institute for Fiscal Studies, pp. 216-239.
- BREWER, M.; BROWNE, J.; JOYCE, R. y SIBIETA, L. (2010): *Child poverty in the UK since 1998-99: lessons from the past decade*, serie IFS Working Papers, Londres, Institute for Fiscal Studies.
- BREWER, M. y HOYNES, H. (2019): "In-work credits in the UK and the US", *Fiscal Studies*, vol. 40, n.º 4, pp. 519-560.
- BRIARD, P. y SAUTORY, O. (2012): "Évaluation de l'impact du revenu de solidarité active (RSA) sur l'offre de travail", *Document d'études DARES*, vol. 171.

- CHETTY, R. y SAEZ, E. (2013): "Teaching the tax code: earnings responses to an experiment with EITC recipients", *American Economic Journal: Applied Economics*, vol. 5, n.º 1, pp. 1-31.
- CONGRESO DE LOS DIPUTADOS (2019): "Proposición de ley de modificación del Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, con objeto de mejorar la garantía de suficiencia de ingresos de la población", *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, serie B, n.º 337-1, 08-03-2019.
- DE BOER, H. W. (2016): "For better or for worse: tax reform in the Netherlands", *De Economist*, vol. 164, pp. 125-157.
- DE MAHIEU, A. (2021): "In-work benefits in Belgium: effects on labour supply and welfare", *International Journal of Microsimulation*, vol. 14, n.º 1, pp. 43-72.
- DE MOOIJ, R. A. (2008): "Reinventing the Dutch tax-benefit system: exploring the frontier of the equity-efficiency trade-off", *International Tax and Public Finance*, vol. 15, pp. 87-103.
- DEPARTAMENTO DE TRABAJO Y EMPLEO DEL GOBIERNO VASCO (2021): *Documento de bases para la Ley del Sistema Vasco de Garantía de Ingresos y para la Inclusión*, Gobierno Vasco.
- (2023a): *Plan Operativo de Inclusión 2023*, Gobierno Vasco.
- (2023b): *V Plan Vasco de Inclusión 2022-2026*, Gobierno Vasco.
- DICKENS, R. y MCKNIGHT, A. (2008): *The impact of policy change on job retention and advancement*, serie CASE Papers, n.º 134, Londres, Centre for Analysis of Social Exclusion.
- DIRECTION GÉNÉRALE DE LA COHÉSION SOCIALE (2017): *Rapport d'évaluation de la prime d'activité*, Ministère des Solidarités et de la Santé.
- EICHHORST, W.; KAUFMANN, O.; KONLE-SEIDL, R. y REINHARD, H. J. (2008): "Bringing the jobless into work? An introduction to activation policies", en EICHHORST, W.; KAUFMANN, O. y KONLE-SEIDL, R. (eds.), *Bringing the jobless into work?*, Berlín, Heidelberg, Springer Berlín Heidelberg, pp. 1-16.
- EUSKADI (2022): "Ley 14/2022, de 22 de diciembre, del Sistema Vasco de Garantía de Ingresos y para la Inclusión", *Boletín Oficial del País Vasco*, n.º 248, 29-12-2022, <<https://www.legegunea.euskadi.eus/eli/es-pv/l/2022/12/22/14/dof/spa/html/>>.
- GOODMAN-BACON, A. y MCGRANAHAN, L. (2008): "How do EITC recipients spend their refunds?", *Economic Perspectives*, vol. 32, n.º 2.
- GRAVOUEILLE, M. (2022): "Wage and employment effects of wage subsidies" [documento de trabajo].
- GREGG, P.; HURRELL, A. y WHITTAKER, M. (2012): *Creditworthy: assessing the impact of tax credits in the last decade and considering what this means for universal credit*, Resolution Foundation.
- HALPERN-MEEKIN, S.; EDIN, K.; TACH, L. y SYKES, J. (2015): *It's not like I'm poor: how working families make ends meet in a post-welfare world*, Oakland, University of California Press.
- HANNAFI, C.; LE GALL, R. y LEGENDRE, F. (2022): "Recours et non-recours à la prime d'activité: une évaluation en termes de bien-être", *Revue Économique*, vol. 73, n.º 5, pp. 841-873.
- HOYNES, H. (2019): "The earned income tax credit", *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, vol. 686, n.º 1, pp. 180-203.
- HOYNES, H. y PATEL, A. J. (2018): "Effective policy for reducing poverty and inequality? The earned income tax credit and the distribution of income", *Journal of Human Resources*, vol. 53, n.º 4, pp. 859-890.
- IMMERMVOLL, H.; KLEVEN, H. J.; KREINER, C. T. y SAEZ, E. (2007): "Welfare reform in European countries: a microsimulation analysis", *The Economic Journal*, vol. 117, n.º 516, pp. 1-44.
- IMMERMVOLL, H. y PEARSON, M. (2009): *A good time for making work pay? Taking stock of in-work benefits and related measures across the OECD*, serie IZA Policy Papers, Bonn, Institute for the Study of Labor, <<http://hdl.handle.net/10419/91761>>.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (2021): *Encuestas de estructura salarial*, Instituto Nacional de Estadística, <<https://www.ine.es/uc/DBBtlvZq>>.
- KENWORTHY, L. (2015): *Do employment-conditional earnings subsidies work?*, serie IPRoVE Working Papers, n.º 15/10, Amberes, Herman Deleeck Center for Social Policy, Universidad de Amberes.
- KLEVEN, H. (2019): *The EITC and the extensive margin: a reappraisal*, National Bureau of Economic Research.
- KUROWSKA, A.; MYCK, M. y WROHLICH, K. (2015): *Making work pay: increasing labour supply of secondary earners in low income families with children*, serie IZA Discussion Paper.
- LANAU, A. y LOZANO, M. (2022): *Entrar y salir de la pobreza laboral en España*, Palma, Fundación La Caixa, <<https://elobservatoriosocial.fundacionlacaixa.org/-/entrar-y-salir-de-la-pobreza-laboral-en-espana>>.
- LAUN, L. (2019): "In-work benefits across Europe", serie Working Papers, Uppsala, Institute for Evaluation of Labour Market and Education Policy.
- LAWTON, K. y THOMPSON, S. (2013): *Tackling in-work poverty by supporting dual-earning families*, York, Joseph Rowntree Foundation.
- LEIGH, A. (2010): "Who benefits from the earned income tax credit? Incidence among recipients, coworkers and firms", *The B. E. Journal of Economic Analysis & Policy*, vol. 10, n.º 1.
- MARCHAL, S.; MARX, I. y VERBIST, G. (2018): "Income support policies for the working poor", en LOHMANN, H. y MARX, I. (eds.), *Handbook on in-work poverty*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing, pp. 213-227.
- MARX, I. y NOLAN, B. (2014): "In-work poverty", en CANTILLON, B. y VANDENBROUCKE, F. (eds.), *Reconciling work and poverty reduction: how successful are European welfare states*, Nueva York, Oxford Academic, pp. 131-57.
- MARX, I.; VANDENBROUCKE, P. y VERBIST, G. (2012): "Can higher employment levels bring down relative income poverty in the EU? Regression-based simulations of the Europe 2020 target", *Journal of European Social Policy*, vol. 22, n.º 5, pp. 472-486.

- MARX, I.; VANHILLE, J. y VERBIST, G. (2012): "Combating in-work poverty in continental Europe: an investigation using the Belgian case", *Journal of Social Policy*, vol. 41, n.º 1, pp. 19-41.
- MATSAGANIS, M. y FIGARI, F. (2016): *Making work pay. A conceptual paper*, Bruselas, Comisión Europea, <<http://www.sis.net/documentos/Path/530214.pdf>>.
- MCCABE, J. T. (2018): *The fiscalization of social policy: how taxpayers trumped children in the fight against child poverty*, Oxford, Oxford University Press.
- MCKNIGHT, A.; STEWART, K.; HIMMELWEIT, S. M. y PALILLO, M. (2016): *Low pay and in-work poverty: preventative measures and preventative approaches*, Luxemburgo, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea.
- MEGHIR, C. y PHILLIPS, D. (2010): "Labour supply and taxes", en INSTITUTE FOR FISCAL STUDIES (ed.), *Tax by design: the Mirrlees review*, Oxford, Oxford University Press, pp. 202-274.
- NICHOLS, A. y ROTHSTEIN, J. (2015): "The earned income tax credit", en MOFFITT, R. A. (ed.), *Economics of means-tested transfer programs in the United States*, vol. 1, Chicago, The University of Chicago Press, pp. 137-218.
- NOGUERA, J. A. (2014): *La renta básica universal. Un estado de la cuestión*, serie Documentos de Trabajo del VIII Informe sobre Exclusión y Desarrollo Social en España, n.º 6, Madrid, Fundación Foessa.
- (2019): "Las rentas mínimas autonómicas en España: balance y retos de futuro", en SEVILLA, J. (coord.), *Reforzar el bienestar social: del ingreso mínimo a la renta básica*, Palma, Observatorio Social de La Caixa, pp. 40-61.
- OBSERVATORIO DE LA REALIDAD SOCIAL DE NAVARRA (2018): *Informe de evaluación de la aplicación de estímulos al empleo durante el primer año de vigencia de la Ley Foral 15/2016, de 11 de noviembre, por la que se regulan los derechos a la inclusión social y a la renta garantizada*, Pamplona, Departamento de Derechos Sociales del Gobierno de Navarra, <https://www.navarra.es/appsext/DescargarFichero/default.aspx?CodigoCompleto=Observatorios@@@Estudios/Informe_evaluacion_estimulos_empleo_RG.pdf>.
- ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS (2011): *Taxation and employment*, serie OECD Tax Policy Studies, París, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos.
- (s. f.): *Benefit and wages*, <<https://www.oecd.org/social/benefits-and-wages/>>.
- PANIAGUA, M. M. (2015): "Incentivos y redistribución en las políticas in-work: un análisis de microsimulación para España" [tesis doctoral], Universidad Rey Juan Carlos.
- RANDJELOVIĆ, S.; ŽARKOVIĆ RAKIĆ, J.; VLADISAVLJEVIĆ, M. y VUJIĆ, S. (2019): "Labour supply and inequality effects of in-work benefits: evidence from Serbia", *Naše Gospodarstvo: Revija za Aktualna Ekonomska in Poslovna Vprašanja*, vol. 65, n.º 3, pp. 1-22.
- ROTHSTEIN, J. (2010): "Is the EITC as good as an NIT? Conditional cash transfers and tax incidence", *American Economic Journal: Economic Policy*, vol. 2, n.º 1, pp. 177-208.
- SAEZ, E. (2010): "Do taxpayers bunch at kink points?", *American Economic Journal: Economic Policy*, vol. 2, n.º 3, pp. 180-212.
- SEIKEL, D. y SPANNAGEL, D. (2018): "Activation and in-work poverty", en LOHMANN, H. y MARX, I. (eds.), *Handbook on in-work poverty*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing, pp. 245-260.
- SIIS CENTRO DE DOCUMENTACIÓN Y ESTUDIOS (2016): *Revisión de tendencias, innovaciones y buenas prácticas de inclusión sociolaboral*, Observatorio de la Realidad Social, <https://www.navarra.es/appsext/DescargarFichero/default.aspx?CodigoCompleto=Observatorios@@@Estudios/revision_tendencias_innovaciones_bp_inclusion_sociolaboral.pdf>.
- STANCANELLI, E. G. (2008): "Evaluating the impact of the French tax credit on the employment rate of women", *Journal of Public Economics*, vol. 92, n.º 10-11, pp. 2036-2047.
- STERDYNIAK, H. (2007): *Low-skilled jobs: the French strategy*, serie Documents de Travail, París, Observatoire Français des Conjonctures Économiques.
- VAN DER LINDEN, B. (2021): "Do in-work benefits work for low-skilled workers?", *IZA World of Labor*, n.º 246.
- VANDELANNOOTE, D. y VERBIST, G. (2017): *The impact of in-work benefits on employment and poverty*, serie EUROMOD Working Paper Series, n.º EM4/17.
- (2020): "The impact of in-work benefits on work incentives and poverty in four European countries", *Journal of European Social Policy*, vol. 30, n.º 2, pp. 144-157.
- WEISHAUPT, J. T. (2013): "Origin and genesis of activation policies in 'old' Europe: towards a balanced approach?", en MARX, I. y NELSON, K. (eds.), *Minimum income protection in flux*, Londres, Palgrave Macmillan, pp. 190-216.
- WHITMORE SCHANZENBACH, D. y STRAIN, M. R. (2021): "Employment effects of the earned income tax credit: taking the long view", *Tax Policy and the Economy*, vol. 35, n.º 1, pp. 87-129.
- ZALAKAIN, J. (2014): "El papel de los sistemas de garantía de ingresos en el abordaje de la pobreza en el empleo: la experiencia del País Vasco", *Lan Harremanak - Revista de Relaciones Laborales*, vol. 31, pp. 36-62.
- (2019): "La fiscalización de las políticas sociales: funcionamiento e impacto de las deducciones fiscales reembolsables", *Zerbitzuan*, n.º 68, pp. 111-141.
- (2021): "Mecanismos para la prevención de la trampa de la pobreza en los modelos de garantía de rentas", *Cuadernos de Relaciones Laborales*, vol. 39, n.º 2, pp. 259-283.
- ZUBIRI, I. (2017): "Tendencias fiscales en la Unión Europea: situación e implicaciones para España", *Papeles de Economía Española*, vol. 154, pp. 39-84.