



Coste y consecuencias distributivas de un posible esquema de subsidios salariales en el IRPF: una simulación para la región aragonesa



Miguel Paredes Sevillano

Universidad de Zaragoza

Fernando Rodrigo Sauco

Universidad de Zaragoza

Resumen

En este trabajo planteamos la posibilidad de que el problema de la denominada pobreza asalariada pudiera ser paliado por la introducción de una deducción fiscal reintegrable que complemente la renta de los trabajadores con bajos ingresos. Este tipo de ayudas fiscales, bajo distintos esquemas, ha sido introducida desde hace décadas en diversos países, principalmente de ámbito anglosajón, y cuenta con una profusa y detallada literatura valorativa, que subraya su papel a la hora de incentivar la participación laboral de diversos colectivos y de reducir los niveles observados de pobreza monetaria. Posteriormente, proponemos la introducción estatal de un esquema similar al *Earned Income Tax Credit* en nuestro IRPF, y simulamos su impacto en coste recaudatorio y sus consecuencias distributivas para diversas submuestras representativas de contribuyentes aragoneses de 2013. Los resultados obtenidos nos muestran una reducción relevante de la desigualdad de rentas previa a esta reforma, con un coste fiscal comprendido entre los 47,5 y los 179 millones de euros, dependiendo del diseño último, familiar o individual, que adopte la ayuda fiscal.

Palabras clave

Subsidios salariales, pobreza asalariada, microsimulación, IRPF, EITC, redistribución de la renta, coste recaudatorio.

Agradecimientos

Fernando Rodrigo Sauco agradece la financiación recibida del Gobierno de Aragón y el Fondo Social Europeo (Grupo de investigación de Economía Pública).



Introducción: motivación, objetivos, y estructura general del trabajo

Si identificamos la pobreza económica como la carencia material de lo necesario para vivir, se evidencia rápidamente que una significativa proporción de la población de nuestro país se encuentra sumida en una situación de privación material, reflejada en numerosas estadísticas recientes.

La Encuesta de Condiciones de Vida publicada por el INE muestra cómo, incluso antes de la crisis, y en los años de mayor prosperidad de la economía española, los problemas de carencia material afectaban a un buen número de miembros de nuestra ciudadanía, con unos niveles de riesgo de pobreza y/o exclusión social –indicador AROPE¹– del 23,3% en 2007. Tras la recesión iniciada posteriormente, esta cifra alcanzaba ya al 27,9% de la población española en 2016, y al 18,7% de la aragonesa.

Y si atendemos a un tipo de hogares subrayado por su vulnerabilidad económica y por ser un grupo habitualmente considerado por las ayudas públicas en la experiencia internacional, las familias monoparentales –hogares con un adulto y uno o más niños dependientes, y que, actualmente se sitúan en torno a los dos millones–, observamos cómo el 50,1% de las mismas se ven afectadas en nuestro país por los citados problemas de pobreza y/o exclusión. Podemos aquí hablar de una feminización de la pobreza, ya que el cabeza de familia de esos hogares es en el 81% de los casos una mujer².

Con datos del mismo indicador AROPE, y focalizando ahora en el grupo poblacional que motiva de forma principal este trabajo, los asalariados de renta baja, se puede comprobar cómo, en 2015, el 15,9% de las mujeres y el 15,3% de los hombres que

se hallaban ocupados en el mercado laboral se encontraban a su vez en riesgo de pobreza y/o exclusión social. Con datos ahora de Eurostat, en 2016, el 24,3% de los trabajadores de nuestro país con un contrato a tiempo parcial vivían en hogares donde no se alcanzaba el 60% de la renta mediana.

Asumiendo que las medidas adoptadas en nuestro país han resultado insuficientes, e incluso ineficientes, a la hora de luchar de forma efectiva con el problema económico de la pobreza³, se ha planteado por parte de algunos profesionales de diferentes ámbitos la necesidad de implantar algunas medidas fiscales, escasamente utilizadas en España, que se dirijan de forma particular al problema relatado de los asalariados pobres.

De forma más concreta, en este trabajo se ha considerado oportuno plantear y analizar la inclusión de una medida fiscal implantada desde hace décadas en algunos países: los denominados *Work-In Benefits*. Estas ayudas toman la forma de subsidios salariales vía deducciones reintegrables en el IRPF.

Con una deducción reintegrable, si el contribuyente no genera cuota impositiva en el IRPF, o lo hace de una forma reducida, tiene la posibilidad de obtener una ayuda fiscal a través de esta medida. Es decir, actúa como un impuesto negativo sobre la renta, de forma similar a lo ya regulado en España en el IRPF desde 2003 por medio de la denominada deducción por maternidad (para madres trabajadoras con niños menores de 3 años), o la que favorece a varios grupos familiares desde 2015 (familias numerosas y contribuyentes con determinados familiares con discapacidad a su cargo).

Por razones de acotación deliberada de contenidos, nuestro objetivo espe-

¹ Cifras del indicador AROPE de riesgo de pobreza y/o exclusión social. Según la Estrategia Europa 2020 se consideran personas en riesgo de pobreza y/o exclusión social a la población que se encuentra en alguna de las tres situaciones que se definen a continuación. Personas que viven con bajos ingresos (60% de la mediana del ingreso equivalente o por unidad de consumo), y/o personas que sufren privación material severa (4 de los 9 ítems definidos) y/o personas que viven en hogares con una intensidad de empleo muy baja (por debajo del 20% del total de su potencial de trabajo en el año anterior a la entrevista). En caso de estar incluidas en dos o tres condiciones, las personas se contabilizan solo una vez.

² La Fundación Adecco, en su VI Informe #Monoparentalidad y Empleo (2017), destaca que el 51% de las mujeres al frente de una familia monoparental está, o bien desempleada, o bien trabaja en la economía sumergida (datos obtenidos a través de una encuesta a 420 mujeres al frente de un hogar monoparental).

³ En un reciente informe publicado en enero de 2018 sobre las finanzas públicas en la Unión Económica y Monetaria, la propia Comisión Europea llamó la atención al Gobierno español por la ineficacia de nuestro sistema de transferencias públicas para proteger económicamente a las rentas más bajas.



cífico en este trabajo es el de, con el uso de microdatos tributarios del IRPF, simular el coste recaudatorio y las consecuencias distributivas que pudiera tener para el subconjunto de contribuyentes aragoneses, la implantación en el esquema liquidatorio de este impuesto de una deducción fiscal que replicara, en sus elementos esenciales, el modelo seguido en la experiencia norteamericana con el *Earned Income Tax Credit (EITC)*, referencia clásica de esta tipología de políticas públicas.

A partir de ahora, el presente trabajo se estructura como sigue. En la sección segunda, pasaremos a explicar detalladamente tres complementos salariales especialmente relevantes, los vigentes en Estados Unidos, Reino Unido, y Francia, que, sin duda, pueden servirnos como referentes para el diseño concreto de un subsidio salarial en España.

En la sección tercera, destacaremos algunos de los resultados más interesantes de la evaluación económica de la experiencia internacional, atendiendo a los dos criterios principales de valoración de cualquier política pública: eficiencia y equidad.

En la sección cuarta describiremos el subsidio salarial cuya implantación proponemos, y la simulación recaudatoria y distributiva del mismo en el contexto del esquema liquidatorio del IRPF para el último ejercicio fiscal del que contamos con datos oficiales: el ejercicio de 2013. Como se ha señalado delimitamos el ámbito espacial del trabajo aplicado a la región aragonesa.

En la última sección, expondremos las conclusiones a las que este trabajo nos ha llevado y formularemos un conjunto de recomendaciones para el decisor público interesado en la implantación de este tipo de medidas fiscales.

Subsidios salariales en la experiencia internacional: Estados Unidos, Reino Unido y Francia

Los subsidios salariales son un instrumento fiscal que busca un equilibrio entre equidad y eficiencia, ya que, como se describe a continuación, pretenden ser una ayuda monetaria para paliar las situaciones de pobreza de individuos que participan en el mercado de trabajo con una percepción salarial baja, y no ser, al mismo tiempo, un desincentivo que lleve a los beneficiarios a dejar de trabajar, problema este último que se ha asociado con muchas ayudas públicas (problemas de la trampa de la pobreza y del desempleo).

De entre la variada y heterogénea casuística internacional, hemos elegido tres países como son Estados Unidos, Reino Unido, y Francia, ya que los dos primeros responden a un esquema anglosajón de subsidio de diseño familiar, implantados desde hace décadas y con una importante literatura de evaluación económica, mientras que Francia presenta un esquema individual también adoptable de forma alternativa en una posible normativa futura en España.

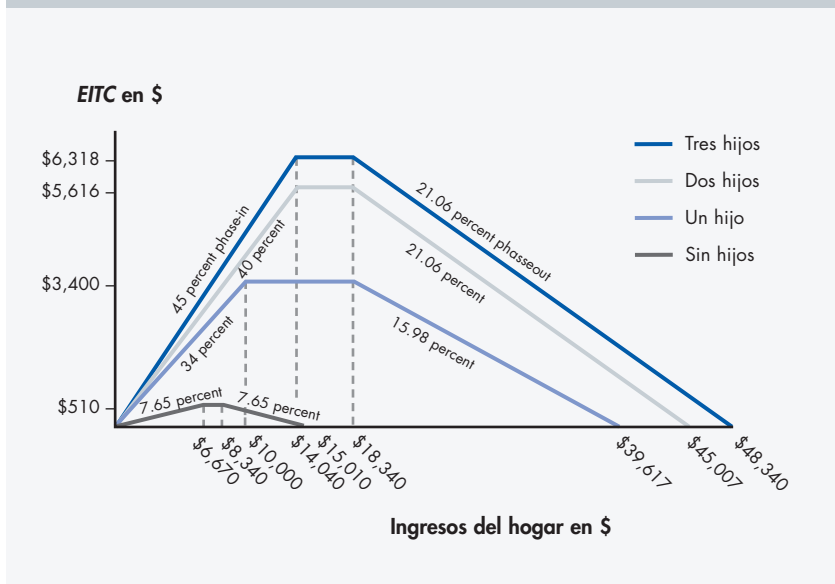
El funcionamiento básico de los subsidios salariales es sencillo. Para la obtención de esta ayuda fiscal, los beneficiarios han de haber participado en el mercado laboral (a veces, se exige un mínimo de horas) y no superar ciertos ingresos totales, de forma que el programa aporta un complemento a dichos ingresos, calculado como un –o varios– porcentaje(s) –o subsidio(s) *ad valorem*– sobre los mismos, con un tope máximo de ayuda.

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

El *Earned Income Tax Credit (EITC)* estadounidense es el programa pionero en cuanto al pago de subsidios fisca-



**Figura 1. EITC estadounidense:
Complemento salarial anual recibido en 2017
por un hogar según ingresos y situación familiar**



FUENTE: Elaboración propia a partir de Maag (2017).

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

⁵ Para calcular la ayuda, se considera la existencia de hijos del contribuyente en régimen de convivencia familiar durante al menos la mitad del año, siempre que sean menores de 19 años, o de 24 años, en el caso de que sean estudiantes a tiempo completo.

⁶ Para acabar con esta descripción del programa estadounidense, señalar que existe una deducción adicional, también reembolsable (aunque con límites cuantitativos), denominada *Child Tax Credit (CTC)*, de la que se benefician los hogares con descendientes dependientes por debajo de los 17 años. Esta deducción se extiende a contribuyentes cuyas retribuciones se pueden situar en tramos relativamente altos de ingresos.

les a personas con un trabajo. Programa regulado ya en 1975 por el gobierno federal, ha mantenido su funcionamiento hasta la actualidad, habiendo experimentado sucesivas reformas expansivas, siendo la última la del año 2009. Además, hasta 26 estados han decidido promover sus propios EITC para complementar así las cuantías aportadas por el plan federal (Rodrigo, 2015).

Si hablamos de los beneficios concretos, en el año 2016 la ayuda media percibida por los hogares fue de algo más de 2.455\$, beneficiándose de la misma 27 millones de hogares en Estados Unidos⁴, alrededor de un 8% de la población, lo cual nos permite ver su amplio alcance. Atendiendo a Paniagua (2015), el EITC supuso un gasto anual en 2014 de 56.000 millones de dólares.

El funcionamiento básico del EITC (año 2017) se refleja en la figura 1, donde vemos cómo las ayudas percibidas dependen tanto de los ingresos anuales percibidos por el hogar,

como de la situación familiar de los solicitantes⁵.

El diseño del subsidio comprende tres fases diferenciadas que configuran una ayuda con forma trapezoidal: una fase inicial (denominada *phase in*) donde el hogar beneficiado incrementa la ayuda obtenida conforme lo hace su renta salarial (a una tasa variable, según la situación familiar, que actualmente se sitúa entre el 7,65 y el 45%); una fase de estabilización de esa ayuda (*plateau*); y finalmente, una fase decreciente con el nivel de ingresos obtenidos (*phase out*) y de menor pendiente que la inicial (con tasas comprendidas entre el 7,65 y el 21,06%, lo que implica que la senda decreciente incluya un intervalo de ingresos relativamente más extenso que el de las fases anteriores). Para los beneficiarios con hijos podemos ver cómo las ayudas máximas en 2017 se situaron entre los 3.400\$ y los 6.318\$.

El EITC es una deducción de impuestos reembolsable, por lo que, como ya se ha explicado, si la cuantía proporcionada por el EITC agota la cuota tributaria del impuesto federal (y/o estatal), se genera una transferencia de renta a favor del contribuyente⁶.

Reino Unido: El Working Tax Credit (WTC)

El denominado *Working Tax Credit (WTC)* es el programa británico de subsidios salariales similar al EITC en Estados Unidos. Sin embargo, este subsidio tiene la característica de que está ligado a otro programa como es el *Child Tax Credit (CTC)* centrado en apoyar a aquellas familias con hijos a cargo sin importar la situación laboral del hogar. Este subsidio fue puesto en marcha en el año 2003, siendo el sucesor junto al CTC de un programa anterior llamado *Working Family Tax Credit (WFTC)* implementado en el año 1999.

En el WTC los elementos decisores de la ayuda son la renta obtenida, la situación familiar, la edad (a partir de



los 25 años), las horas trabajadas (por cuenta propia o ajena), y la discapacidad o no de algún miembro de la familia. En el caso del CTC la única variable considerada es la existencia o no de menores en el hogar y la edad de los mismos. Las cantidades se abonan a los beneficiarios con una periodicidad mensual o incluso semanal.

La tabla 1 recoge los rasgos estructurales actuales de ambos programas. Como cuestión singular, de la información de la tabla se infiere que los subsidios británicos no tienen fase ascendente (*phase in*) y sí una fase descendente a partir de la ayuda máxima a la que puede aspirar un hogar con unas tasas de decrecimiento relativamente intensas (41%).

Tabla 1. Rasgos estructurales de los subsidios salariales británicos actuales vinculados a rentas bajas (2018)

Working Tax Credit (WTC)	Dependiente de la renta obtenida, de la composición familiar, edad, y de su esfuerzo laboral –Familias sin hijos: • Adultos con edad de >24 años deben trabajar al menos 30 h/semana. • Adultos con discapacidad deben trabajar al menos 16 horas/semana. • Adultos con edad de >59 años deben trabajar al menos 16 h/semana. –Familias con hijos: • Padres solteros con edad de >15 años deben trabajar al menos 16 h/semana. • Parejas deben acreditar un trabajo semanal de al menos 24 h, y uno de ellos al menos 16 h/semana. A cada hogar se le atribuye una ayuda que es la suma de varios componentes (<i>elements</i>) • Componente básico: 1.960£ anuales. • Componente para parejas: 2.010£ anuales. • Componente monoparental: 2.010£ anuales. • Componente 30 horas: se pagan 810£ si se acreditan 30 h/semana de trabajo, o, formando pareja con al menos un hijo, se trabajen 30 h/semana (y al menos un miembro de la pareja lo haga por más de 15 h). • Componente de discapacidad: 3.000£ para el que trabaje y acredite discapacidad (1.290£ adicionales para el que trabaje y acredite discapacidad severa). • Componente de cuidado de hijos: puede llegar hasta el 70% de determinados gastos asociados al cuidado de hijos.	Restricciones globales La cuantía global (<i>entitlement</i>) que una familia puede recibir del <i>Working Tax Credit</i> y del <i>Child Tax Credit</i> depende de sus ingresos globales y de los componentes (<i>elements</i>) que se le atribuyan: • Primero, se suman todos los componentes de ambas ayudas. • Segundo, se observan determinados límites: a) Si el hogar solo se beneficia del WTC, recibe la ayuda máxima en el caso de que su ingresos brutos (conjuntos) no superen los 6.420£. A partir de aquí, esta deducción se reduce en un 41% por cada libra adicional obtenida. b) Si el hogar solo se beneficia del <i>Child Tax Credit</i>, recibe la ayuda máxima en el caso de que su ingresos brutos no superen los 15.680£. A partir de aquí, los componentes atribuidos van reduciéndose siguiendo un orden: –El componente por hijo (y cualquiera vinculado a discapacidad) se reduce en un 41% por cada libra adicional obtenida por la familia. –El componente familiar solo se reduce (también en un 41%) si el anterior se ha agotado. c) Si el hogar se beneficia de ambas ayudas, se recibe la ayuda máxima si los ingresos brutos no superan los 6.420£. La ayuda se reduce en un 41% de cada libra adicional obtenida por la familia. El componente familiar del <i>Child Tax Credit</i> sigue la misma regla descrita anteriormente.
Child Tax Credit (CTC)	No depende de la situación laboral, sino de la edad del hijo: es incondicional si el hijo tiene 15 años o menos y sometida a determinadas condiciones escolares si el hijo se sitúa entre los 16 y los 19 años –Los componentes (<i>elements</i>) de esta ayuda son: • Componente familiar: 545£. • Componente por hijo: 2.690£ por hijo. • Componente de discapacidad: 2.950£ por cada hijo con discapacidad.	

FUENTE: Elaboración propia.



Según datos de Brewer (2006), en 2005 del WTC se beneficiaban 1,8 millones de familias, y del CTC más de 5 millones de hogares. El gasto del programa en el mismo año era de 15.800 millones de libras (el 1,3% del PIB británico).

Francia: la *prime d'activité*

Por último, en Francia está actualmente en vigor la *prime d'activité (PA)*⁷, también dirigida a perceptores de salarios o beneficios empresariales modestos con una edad al menos de 18 años. Como se ha señalado, el rasgo distintivo de este programa frente a la experiencia anglosajona anterior, es su concepción individual.

Esta ayuda, cuyo pago es mensual y exento de imposición, es dependiente de los ingresos personales y de la situación familiar. Por ejemplo, en 2017, para un trabajador soltero sin cargas familiares, aparece esta ayuda siempre que sus ingresos no superen 1,3 veces el salario mínimo francés. La cuantía de la ayuda mensual de este trabajador oscila entre los 246 € (si sus ingresos están por debajo de 0,5 veces el salario mínimo –570 € en 2017–) y los 15 € (si sus ingresos están por debajo de 1,3 veces el salario mínimo –1.482 € en 2017–). El cálculo oficial de beneficiarios es actualmente de unos 5 millones de individuos.

La percepción continuada de esta ayuda exige realizar una declaración trimestral de ingresos cuya evaluación por parte de la administración determina o no una nueva concesión de la ayuda y, en su caso, la cantidad a recibir en el trimestre siguiente.

Una breve revisión de la literatura sobre evaluación económica de los subsidios salariales

Como se ha comentado, y especialmente en los casos anglosajones, la

evaluación económica de estas experiencias es amplísima y ha adoptado numerosos objetivos, aproximaciones y metodologías.

Efectos sobre la equidad: consecuencias distributivas

Efectos sobre las ratios de pobreza

En 2013, se calcula que el EITC estadounidense sacó alrededor de 6,2 millones de personas de la pobreza. De otra forma, se calcula que el número de niños pobres habría sido un 25% superior sin esta ayuda. Además, el EITC constituye una eficaz red de seguridad a corto plazo para muchos contribuyentes (ante circunstancias como el nacimiento de un niño, o la pérdida temporal de trabajo de uno de los cónyuges). Dowd y Horowitz (2011) muestran que el 61% de los beneficiarios del EITC entre 1989 y 2006 lo obtuvieron por menos de dos años⁸.

Eamon, Wu y Zhang (2009) analizan la efectividad del EITC a la hora de reducir específicamente la pobreza infantil en el período comprendido entre 1996 y 2005: el subsidio contribuyó al descenso de la tasa de pobreza infantil en un 19,5% durante ese período.

Ya dentro de la experiencia británica, Brewer *et al.* (2010) afirman que la implantación de las ayudas salariales y de otros beneficios sociales ha sido el principal responsable a la hora de explicar algunas tendencias en la evolución de la pobreza infantil en el Reino Unido –en Brewer (2006), se puede encontrar que entre 2002 y 2004 la pobreza infantil se redujo en 100.000 personas–. Dilnot y Mc Crae (1999), documentan que el diseño del subsidio salarial hace que los beneficiarios del mismo se concentren principalmente en las primeras decilas de renta, lo que refuerza la eficacia del programa en su lucha contra la pobreza.

⁷ La PA sustituyó en 2017 a otro programa introducido en el año 2001 por el gobierno de Lionel Jospin, le *prime pour l'emploi*, que también funcionaba como una deducción sobre los ingresos salariales de los trabajadores. Estos pudieron beneficiarse en el año 2011 de una deducción media por hogar de 450€, viéndose beneficiados por esta medida aproximadamente 6,7 millones de hogares franceses.

⁸ Es interesante señalar que Dowd y Horowitz (2008) también han encontrado que los receptores del EITC, teniendo en cuenta un horizonte temporal extenso, son contribuyentes netos al impuesto federal sobre la renta: los contribuyentes que se han beneficiado de esta deducción en, al menos, algún ejercicio entre 1989 y 2006 han pagado varios cientos de miles de millones de dólares más en concepto de impuestos de lo que han recibido por este ahorro fiscal.



Efectos sobre los salarios recibidos

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

En el trabajo de Rothsein (2010), en todos los escenarios simulados hay una importante apropiación de la ayuda fiscal por parte de las empresas en el caso de que el beneficiario sea una madre soltera. Según la estimación finalmente elegida, cada dólar utilizado en el *EITC* provocará un aumento de 73 centavos en la renta individual después de impuestos.

Leigh (2010), preguntándose por la incidencia efectiva de la ayuda, y utilizando para ello las variaciones del *EITC* entre los distintos estados, cuantifica que aumentos de esta deducción en un 10% se traducen en un descenso del 5% en los salarios de los beneficiarios sin estudios secundarios, del 2% entre los que cuentan con estos estudios, y en ninguna variación para los que poseen estudios superiores.

Azmat (2006) demuestra que los trabajadores varones que obtenían el *WFTC* británico experimentaron una reducción de sus salarios si se les comparaba con el obtenido por individuos no beneficiarios de la misma cualificación. Esta bajada salarial suponía el 34% de la ayuda, (no se observó el mismo resultado para las mujeres). El autor vincula este tratamiento diferencial con la visibilidad de la ayuda: al gestionarse el pago por medio del sistema de retenciones sobre el trabajo, la identidad del beneficiario y cuantía percibida en concepto de *WFTC* era conocida por el empleador (ya que se abonaba en nómina⁹) y, de esta forma, podía utilizarlo como un dato en la negociación salarial.

Efectos sobre la eficiencia: efectos sobre la participación e intensidad laboral

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

Así, la tasa de empleo de las madres solteras estadounidenses se incrementó en un 12% entre 1984 y 2003, y la literatura resalta de forma sistemática que el *EITC* ha sido el principal determinante de este aumento: Meyer y Rosembaum (2001) defienden que el crédito fiscal explica un tercio del incremento en la tasa de empleo observado entre 1992 y 1996; Keane y Moffit (1998) concluyen que, entre 1984 y 1996, el *EITC* aumentó la participación laboral de estos hogares en un 10,7%.

Noonan, Smith y Corcoran (2007) señalan que la contribución laboral del *EITC* fue todavía de mayor impacto en los hogares con hijos donde el nivel educativo de la sustentadora era menor, y algo superior si la madre soltera era de raza negra.

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

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

⁹ Esta forma de gestionar el programa pretendía reforzar el vínculo entre percepción de la ayuda y el hecho de trabajar y reducir el estigma de acudir, alternatively, a los servicios sociales para obtener una prestación.



esposas que permanecen en sus hogares.

Si cambiamos ahora a la evaluación de la experiencia en el Reino Unido, hay un conjunto de estudios que sugieren que la introducción en 1999 de *WFTC* tuvo globalmente un efecto neto positivo sobre el conjunto de la población aunque reducido: 32.270 empleos según Gregg, Johnson y Reed (1999), y de 27.500 empleos para Blundell *et al.* (2000). En los estudios anteriores no es de extrañar que los efectos más notables se concentren en colectivos como el de los hogares monoparentales (un incremento del 1,85 p.p. en el primero de los trabajos y de 2,20 en el segundo) y el de las esposas con su pareja en el paro (un incremento del 1,75 p.p. en el primer trabajo y de 1,32 en el segundo), ya que ambos mostraban una tasa de participación laboral baja anterior.

Blundell, Brewer y Shephard (2005 y 2006), observan que los impactos laborales del conjunto de reformas aprobadas en 1999 a favor de las rentas bajas se muestran mucho menores que los hallados de forma aislada para el *WFTC*, por lo que no es que en el Reino Unido las elasticidades de respuesta sean comparativamente bajas sino que las interacciones del sistema de ayudas a las rentas bajas, lleva a efectos que se contrarrestan.

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

En cuanto a cuál es la respuesta de los segundos perceptores, Blundell *et al.* (2000) vinculan la experiencia británica del *WFTC* con la existencia de desincentivos para las esposas ubica-

das en los hogares de bajos ingresos. Este impacto negativo es de 0,57 p.p. en su tasa de participación.

Por su parte, Stancanelli (2008) para valorar la experiencia francesa de la *prime pour l'emploi* (establecida en 2001), muestra cómo para las mujeres casadas se da una reducción de la participación laboral de 3 p.p. después de introducirse la medida (destrucción de 120.000 puestos de trabajo). Por el contrario, la medida tiene un efecto positivo para las mujeres solteras que cohabitan con sus parejas (para ellas no existe el requisito de condicionalidad de los ingresos globales del hogar): su tasa de participación aumenta entre 6 y 7 p.p.¹⁰

Descripción del subsidio salarial propuesto y microsimulación de su coste fiscal

Conocidos los antecedentes ya expuestos, en esta sección vamos a realizar la presentación de nuestra microsimulación, que, para el año 2013, y dados los objetivos editoriales de la revista, busca conocer los efectos recaudatorios que la introducción de un complemento salarial particular tendría sobre los contribuyentes aragoneses en el IRPF. Más concretamente, el complemento salarial que pretendemos simular es un programa que replique, en sus elementos fundamentales, el *EITC* estadounidense.

A efectos meramente ilustrativos, y por partir de una propuesta concreta, también basada en la misma experiencia norteamericana, efectuamos una simulación considerando, pero también modificando de la forma que se va a describir, los parámetros que el partido político Ciudadanos incluyó en su programa electoral para el año 2015 cuando propuso la implantación de un complemento sala-

¹⁰ No obstante, los autores señalan que los ciudadanos van comprendiendo con el paso del tiempo los incentivos introducidos por los estímulos fiscales, por lo que su investigación, acotada en el período analizado, podría no captar bien esta curva de aprendizaje.

¹¹ Se pueden consultar más detalles en *Propuestas de Ciudadanos para devolver a España su futuro. Tercera parte: Las finanzas públicas* (2015).



rial de base fiscal¹¹. Como se ve en la tabla 2, esta propuesta, cuyos importes adoptados son tan discutibles inicialmente como cualesquiera otros, tiene el interés de que también replica las características del *EITC*: además de depender de la renta de los hogares, depende de la situación familiar de los individuos (solteros o casados/pareja), las cuantías son crecientes con el número de hijos, y presenta los tres tramos característicos de un complemento salarial.

No obstante, si bien para la situación de no convivencia, que llamamos esquema individual, hemos adoptado exactamente la propuesta de Ciudadanos, hemos cambiado los parámetros que este partido ofrece para las parejas y casados, que llamamos esquema familiar, ya que hemos ampliado los intervalos de renta para otorgar un mayor valor a las necesidades de un posible segundo adulto en la familia¹².

Para realizar nuestra simulación, utilizamos las distintas bases de microdatos fiscales del IRPF que publica periódicamente el Instituto de Estudios Fiscales (IEF, Ministerio de Hacienda). Creemos que esta información es la que posibilita una mayor exactitud en la cuantía real de los ingresos por trabajo de los hogares españoles¹³. Como se señalaba, el último ejercicio fiscal para el que se tienen actualmente datos es el de 2013.

En nuestra simulación adicionalmente adoptamos otro tipo de decisiones. En primer lugar, cuando introducimos el complemento salarial, proponemos la eliminación simultánea de la reducción general de rendimientos del trabajo. De esta forma, queremos paralelamente introducir un menor coste fiscal asociado a la eliminación de este beneficio regulado actualmente en la ley 35/2006 del IRPF (el objetivo de la actual reducción por rendimientos del trabajo es el de minorar

¹² Para nuestra propuesta, hemos tenido en cuenta el ajuste por tamaño familiar que propone la OCDE a través de su escala de equivalencia modificada.

¹³ Como se puede ver en Domínguez *et al* (2015), el uso de las rentas salariales proporcionado por las bases de datos del IEF permite paliar el problema de la infradeclaración de las mismas detectada en otras fuentes informativas como la Encuesta de Condiciones de Vida (INE).

Tabla 2. Subsidios salariales simulados (esquemas individual y familiar)

	Tramo creciente (Phase In)		Tramo plano (Plateau)		Tramo decreciente (Phase Out)	
	Hasta	Subsidio fiscal (% sobre el RNT*)	Entre	Subsidio fiscal	Entre	Subsidio fiscal
No casado						
Sin hijos	9.000	27,8	(9.000-11.000)	2.500	(11.000-16.000)	(16.000-RNT)*0,5
1 hijo	10.500	38,1	(10.500-13.000)	4.000	(13.000-21.000)	(21.000-RNT)*0,5
2 hijos	11.500	43,5	(11.500-14.000)	5.000	(14.000-24.000)	(24.000-RNT)*0,5
3 hijos o más	12.000	45,8	(12.000-15.000)	5.500	(15.000-26.000)	(26.000-RNT)*0,5
	Tramo creciente (Phase In)		Tramo plano (Plateau)		Tramo decreciente (Phase Out)	
	Hasta	Subsidio fiscal (% sobre el RNT*)	Entre	Subsidio fiscal	Entre	Subsidio fiscal
Casados						
Sin hijos	9.000	27,8	(9.000-15.375)	2.500	(15.375-20.375)	(20.375-RNT)*0,5
1 hijo	10.500	38,1	(10.500-17.375)	4.000	(17.375-25.375)	(25.375-RNT)*0,5
2 hijos	11.500	43,5	(11.500-18.375)	5.000	(18.375-28.375)	(28.375-RNT)*0,5
3 hijos o más	12.000	45,8	(12.000-19.375)	5.500	(19.375-30.375)	(30.375-RNT)*0,5

*RNT: rendimientos netos del trabajo del individuo o familia.

FUENTE: Elaboración propia partiendo y modificando el esquema de complemento salarial planteado en *Propuestas de Ciudadanos para devolver a España su futuro. Tercera parte: Las finanzas públicas* (2015).



el gravamen efectivo de los salarios, por lo que hay una relación evidente con un subsidio salarial, pero también un diseño fiscal bastante distinto, ya que la reducción actual no da lugar, en su caso, a una cuota tributaria negativa).

En segundo lugar, dejamos fuera de la percepción del complemento y del análisis distributivo efectuado a los perceptores de pensiones públicas (que fiscalmente también son rendimientos del trabajo) ya que entendemos que no es un colectivo objetivo para un subsidio salarial¹⁴. En tercer lugar, en esta aproximación solo completamos las retribuciones de los contribuyentes con trabajo por cuenta ajena, dejando fuera a los rendimientos de actividades económicas. En cuarto lugar, identificamos el número de hijos del hogar con los consignados por los contribuyentes para el cálculo del denominado «mínimo por descendientes» del IRPF. En quinto lugar, realizamos una simulación secuenciada: primero, simulamos un esquema individual (solo tiene en cuenta los rendimientos del trabajo de su perceptor), para, en una siguiente aproximación, adoptar un esquema familiar al tener en cuenta los rendimientos del trabajo conjuntos del hogar fiscal.

En este último aspecto, queremos hacer hincapié en que ambos esquemas presentan, *a priori*, ventajas e inconvenientes: un esquema individual presenta ventajas desde el punto de vista de la eficiencia, al no penalizar la entrada laboral de un segundo perceptor de rentas en el hogar (atendiendo a la posible pérdida de ayuda fiscal en su tramo *phase out*); un esquema familiar presenta ventajas desde el punto de vista de la equidad horizontal de las unidades de consumo, ya que con una deducción individual puede ayudarse de forma desigual a hogares con la misma renta pero con distinto número de perceptores salariales.

Simulación de un complemento salarial de base individual

Para poder realizar esta primera simulación hemos utilizado las Muestras de Declarantes y No Declarantes generadas por el IEF para el año 2013. Dichas muestras son desarrolladas a partir de datos facilitados por la Agencia Estatal de Administración Tributaria (AEAT), y nos dan la información tributaria que necesitamos de todos aquellos individuos que hayan realizado su declaración del IRPF en el año 2013 (Muestra de Declarantes), o que, en su defecto, no la hayan realizado (Muestra de No Declarantes) por no tener obligación, atendiendo a la legislación fiscal vigente, pero sí reciban unos ingresos salariales superiores a 10.000 € en dicho año¹⁵.

Sin embargo, hemos de remarcar que aquellos individuos cuyos ingresos sean menores a los mencionados y no hayan realizado declaración, no estarán representados en estas muestras. Es decir, las muchas ventajas que nos ofrece el trabajo conjunto con las mismas (representan a un elevado porcentaje de los potenciales beneficiarios de un hipotético complemento salarial, tienen la fiabilidad de ser datos fiscales con retención previa y, por lo tanto, de difícil ocultamiento, e información detallada del resto de rendimientos no salariales y sobre el número de descendientes dependientes) tienen una merma en el hecho de que un porcentaje de rentas salariales (las más bajas) no entran en nuestras simulaciones¹⁶. Hemos de entender de esta forma que el coste simulado de la reforma será algo menor del que de forma efectiva se produciría¹⁷.

Describimos ahora los pasos adoptados, con cada una de las dos muestras, para la obtención de los resultados pertinentes, destacando que el proceso seguido con ambas simula-

¹⁴ Aunque casualmente, y en el momento de la redacción de este trabajo, el Gobierno de España ha anunciado públicamente la posible inclusión, a corto plazo, de una ayuda fiscal para los contribuyentes mayores de 80 años –para compensar en parte los costes asociados al envejecimiento– que también puede responder a un diseño de deducción reintegrable. Por otra parte, en la propuesta de Ciudadanos de 2015 también se hacía mención a la posibilidad de establecer un complemento para los pensionistas con rentas bajas en forma de una deducción en cuota del IRPF de hasta 500 euros cuya estimación de coste estatal era de 442 millones de euros.

¹⁵ Con el consecuente ingreso de retenciones por dichos salarios reflejado en el denominado modelo 190: *Declaración Resumen Anual de Retenciones e Ingresos a Cuenta sobre Rendimientos del Trabajo, de determinadas actividades económicas, premios y determinadas imputaciones de renta*.

¹⁶ No obstante, presumimos que este porcentaje no será muy grande, ya que las rentas salariales con retenciones en origen tienen finalmente un incentivo a realizar la declaración: su cuota íntegra será nula en la casi totalidad de los casos, y al haber sufrido retención, su cuota diferencial será negativa, por lo que la única forma de que se les devuelvan estos impuestos adelantados es por medio de la realización de una declaración fiscal ordinaria.

¹⁷ También se ha de añadir que no hemos sido capaces de identificar en la Muestra de Declarantes los individuos desempleados que obtienen prestaciones (que son también un rendimiento del trabajo para el fisco), puesto que con los datos ofrecidos por el IEF no es posible su seguimiento, aunque sí en la Muestra de No Declarantes, por lo que en este ámbito, sí que se ha producido a su identificación y su no inclusión como beneficiarios del complemento, ya que este afecta normalmente solo a los trabajadores ocupados. Este problema informativo, en suma, provoca que, en esta ocasión, la simulación produzca un coste mayor del que realmente ocurriría.



ciones es algo diferente debido a que las variables de las que disponemos en cada muestra son distintas.

Simulación con la Muestra de Declarantes del IRPF 2013

Recordamos que nuestra simulación consiste en la introducción simultánea del complemento salarial descrito y la eliminación de la reducción general que se aplica en las declaraciones sobre los rendimientos de trabajo (RGRT, regulada en el art. 20 de la LIRPF). Hemos considerado que la suma de la base imponible general (BIG) y del ahorro (BIA) es una buena representación de la capacidad económica efectivamente gravada por el IRPF. Teniendo en cuenta la eliminación propuesta de la RGRT, suponemos finalmente que la renta de mercado (renta antes de impuestos) será el resultado de la siguiente expresión: $BIG+BIA+RGRT$.

Bajo un esquema de ayuda fiscal puramente individual, hemos simulado el complemento salarial (*csal*) obtenido por cada contribuyente en función exclusiva de sus rendimientos netos del trabajo y del número de hijos a cargo siguiendo las cantidades mostradas en la tabla 2 para las situaciones donde no hay convivencia con cónyuge o pareja.

Obviamos la situación de convivencia, en primer lugar, porque queremos ver el coste recaudatorio que implicaría un esquema que, como se ha señalado, corrija los problemas detectados de desincentivo laboral que el EITC ha parecido tener para los segundos perceptores de los hogares y, en segundo lugar, porque esta muestra no nos proporciona la información necesaria para conformar hogares fiscales (no se dispone de información de los posibles ingresos del cónyuge que hace una segunda declaración individual en un hogar).

Pues bien, con todos los cálculos previos, hemos obtenido la renta neta tras la aplicación de impuestos, tanto con el IRPF efectivamente aplicado en 2013 (*renta neta = renta antes de impuestos – cuota íntegra efectiva IRPF 2013 sobre BIG y BIA*) como la que resulta tras la reforma fiscal que nosotros planteamos [*renta neta simulada = renta antes de impuestos – cuota íntegra simulada sobre la (BIG+RGRT) – cuota íntegra efectiva sobre la BIA + csal*].

Tras efectuar estos cálculos, hemos obtenido la incidencia que este conjunto de medidas fiscales pueden tener sobre el erario público –tabla 3–, calculando el coste directo de los complementos salariales, y por otro,

Tabla 3. Resultados de la simulación con la Muestra de Declarantes IRPF 2013 (esquema individual)

Muestra de Declarantes IRPF 2013				
Coste directo del esquema de subsidio salarial (<i>csal</i>)	477.583.593,90 €			
Aumento de la recaudación IRPF por eliminación de la reducción general por rendimientos de trabajo	324.467.063,93 €			
Coste neto de la reforma simulada	153.116.529,97 €			
Número de beneficiarios del subsidio (% sobre total declarantes no pensionistas)	215.413 (42,71%)			
	Sin hijos	1 hijo	2 hijos	3 o más hijos
Subsidio salarial medio (<i>csal</i>)	1.459,29 €	2.508,06 €	3.181,04 €	3.438,77 €
Coste directo del esquema de subsidio salarial (<i>csal</i>) por grupo familiar	145.610.796,80 €	141.404.328,30 €	162.570.005,50 €	27.998.431,06 €

FUENTE: Elaboración propia.



la variación en la recaudación que tendría la supresión de las reducciones por trabajo (mayor recaudación, obviamente). Este cálculo ofrece los siguientes resultados:

- Un aumento de 477,5 millones de euros en el gasto fiscal para pagar un complemento salarial de esquema individual.
- Un ahorro fiscal de 324,4 millones de euros en la recaudación del IRPF por la supresión de la actual reducción del trabajo.
- Por lo tanto, el coste fiscal neto es de 153,1 millones de euros tras aplicar la medida.

En la tabla 3 también se detalla el subsidio salarial medio y los costes directos de este complemento salarial en función del número de hijos declarados por cada individuo.

Simulación con la Muestra de No Declarantes del IRPF 2013

Para poder realizar correctamente la microsimulación de los efectos recaudatorios que la implantación de un complemento salarial tendría para dicho año hemos tenido que realizar las siguientes operaciones:

–Hemos agrupado todas las retribuciones percibidas por cada percceptor, pues algunos, al haber tenido distintos empleadores, aparecían varias veces.

–Obtenidas las distintas retribuciones salariales, suponemos que estas son sus únicas rentas anuales (supuesto no muy exigente ya que si no estarían normalmente obligados a declarar), e iguales a sus bases liquidables al no tener datos de las reducciones que se podrían o no aplicar en esta etapa de la liquidación del IRPF (artículos 51 a 55 de la Ley 35/2006). Con este supuesto, hemos pasado a calcular las distintas cuotas íntegras autonómicas y estatales del IRPF para el año 2013.

–Hemos creado el complemento salarial (*csal*) obtenido por los individuos en función de sus rendimientos netos del trabajo así como del número de hijos a cargo siguiendo obviando nuevamente la circunstancia de convivencia o no con la pareja.

Una vez hemos creado la recaudación simulada en ambos escenarios y el complemento salarial (*csal*), hemos podido obtener las rentas netas de los trabajadores derivadas de un mero descuento del IRPF vigente en 2013 (*renta neta*), y de una reforma que incluya complementos salariales y eliminación de la reducción general por rendimientos del trabajo (*renta neta simulada*).

Nuevamente, hemos obtenido la incidencia que estas medidas tendrían sobre las cuentas públicas de la manera descrita anteriormente –tabla 4–. Ahora, tenemos los siguientes cambios:

Tabla 4. Resultados de la simulación con la Muestra de No Declarantes IRPF 2013 (esquema individual)

Muestra de No Declarantes IRPF 2013				
Coste directo del esquema de subsidio salarial (<i>csal</i>)	35.105.440,50 €			
Aumento de la recaudación IRPF por eliminación de la reducción general por rendimientos de trabajo	9.140.116,05 €			
Coste neto de la reforma simulada	25.965.324,45 €			
	Sin hijos	1 hijo	2 hijos	3 o más hijos
Subsidio salarial medio (<i>csal</i>)	1.344,62 €	2.565,81 €	2.751,82 €	4.497,47 €
Coste directo del esquema de subsidio salarial (<i>csal</i>) por grupo familiar	16.627.611,00 €	9.562.762,95 €	6.180.597,15 €	2.734.462,57 €

FUENTE: Elaboración propia.



- Aumento de 35,1 millones de euros derivado de la implantación de los complementos salariales.
- Un ahorro fiscal de 9,1 millones de euros en la recaudación del IRPF por la supresión de la reducción general del trabajo.
- Por lo tanto, el coste neto de la reforma propuesta se valora en 25,95 millones de euros tras aplicar la medida.

La tabla 4 también muestra el coste directo de los complementos salariales, y su importe medio, dependiendo del número de hijos declarados por cada individuo.

Simulación de un complemento salarial de base familiar

Como se señalaba, hemos querido completar los resultados anteriores simulando el coste fiscal de una propuesta que atendiera a los ingresos salariales familiares y no a los obtenidos a nivel individual. Esta propuesta acarrearía menor coste fiscal (será más fácil superar los umbrales de renta que dan derecho a la ayuda), probablemente atenderá a la capacidad económica más generalmente aceptada desde el punto de vista de la

equidad fiscal (tratamiento igual de hogares fiscales iguales), pero conllevará los problemas de eficiencia ya argumentados.

La conformación de hogares fiscales no es posible, como se ha señalado, con las muestras del IRPF, pero sí, mediante un procedimiento laborioso, con la proporcionada por otra publicación del IEF: el Panel de Declarantes del IRPF 1999-2013.

No obstante, para los no declarantes aragoneses, no se cuenta con otra información que la proporcionada por la muestra correspondiente, por lo que hemos de tomar los resultados mostrados en la tabla 4, como los únicos posibles para este subconjunto de población también con esta nueva estrategia.

Pues bien, adoptando para los hogares declarantes aragoneses la misma estrategia de simulación descrita en el apartado «Simulación con la Muestra de Declarantes del IRPF 2013», mostramos en la tabla 5 el coste detallado de un esquema familiar que replique los parámetros recogidos en la tabla 2, ahora sí teniendo en cuenta la situación o no de matrimonio¹⁸. En la misma tabla 5, se vuelve a ofrecer el coste directo del complemento atendiendo al número de hijos del hogar.

¹⁸ No obstante, en aquellas situaciones donde haya una convivencia sin vínculo conyugal (parejas de hecho) no es posible identificar en el panel los ingresos agregados de ese hogar, por lo que la simulación, en este sentido, no es completa.

Tabla 5. Resultados de la simulación con el Panel de Declarantes IRPF 2013 (esquema familiar)

Panel de Declarantes del IRPF 2013				
Coste directo del esquema de subsidio salarial (<i>csal</i>)	355.639.510,00 €			
Aumento de la recaudación IRPF por eliminación de la reducción general por rendimientos de trabajo	334.137.455,28 €			
Coste neto de la reforma simulada	21.502.054,72 €			
Número de beneficiarios del subsidio (% sobre total de hogares fiscales no pensionistas)	150.592 (38,32%)			
	Sin hijos	1 hijo	2 hijos	3 o más hijos
Subsidio salarial medio (<i>csal</i>)	1.582,06 €	2.697,00 €	3.389,20 €	3.718,77 €
Coste directo del esquema de subsidio salarial (<i>csal</i>) por grupo familiar	127.596.585,72 €	52.894.889,44 €	123.497.673,84 €	51.650.360,74 €

FUENTE: Elaboración propia.

Discusión global de resultados

Una vez descrito el proceso de simulación, vamos a efectuar una lectura global de resultados atendiendo al efecto doble que, en año 2013, la introducción de la reforma fiscal propuesta tendría sobre la desigualdad observada de la renta declarada y la recaudación del IRPF en Aragón.

Atendiendo a las cuestiones distributivas, para cualquier simulación, hemos comparado la variación en la desigualdad observada entre la distribución de las rentas de mercado (*renta antes de impuestos*), la distribución de las rentas tras aplicar únicamente el IRPF existente en 2013 (*renta neta*) y la distribución de las rentas una vez aplicado nuestro IRPF modificado con la introducción de un complemento salarial (*renta neta simulada*). En esta comparación distributiva, no hemos incluido a los pensionistas, para centrarnos solo en los efectos que tiene

la medida entre la población potencialmente activa.

Para esta discusión, nos centraremos exclusivamente en los datos de declarantes, puesto que, como se ha argumentado, para la muestra de no declarantes, el análisis distributivo tiene un alcance muy parcial cuya generalización al resto de contribuyentes sería desacertada¹⁹.

Como podemos ver en la tabla 6, en el año 2013 el índice de Gini de la *renta antes de impuestos*²⁰ se cifraba en 0,3987, en la muestra de declarantes, o en 0,4449 si atendemos a la información del panel. Tras la aplicación del IRPF efectivamente gravado en 2013, la desigualdad descendía en la muestra de declarantes hasta 0,3559, pero con la reforma simulada y un esquema individual de subsidios salariales el descenso es todavía más acusado: hasta 0,3231 (es decir, un 9,21% de mejora en el índice observado). Un esquema fa-

¹⁹ Lo único que podemos señalar para esta submuestra aragonesa de no declarantes es que la introducción del complemento, como se ve en la tabla 6, también mejoraría notablemente la desigualdad interna de este colectivo.

²⁰ Recordemos que el citado índice mide la desigualdad de la renta en una población concreta y adopta valores entre 0 y 1: 0 para una distribución de rentas plenamente igualitaria, y 1, en el caso de que haya una desigualdad extrema.

Tabla 6. Resultados generales del ejercicio de simulación: aspectos distributivos y recaudatorios

	Muestra Declarantes IRPF 2013 Complemento salarial: esquema individual		Panel Declarantes IRPF 2013 Complemento salarial: esquema familiar	
Declarantes IRPF 2013	Aplicación del IRPF vigente 2013	Aplicación de la reforma simulada con complemento salarial 2013	Aplicación del IRPF vigente 2013	Aplicación de la reforma simulada con complemento salarial 2013
Índice de Gini de la renta antes de impuestos	0,3987	0,3987	0,4449	0,4449
Índice de Gini de la renta después de impuestos	0,3559	0,3231	0,4023	0,3809
Coste global de la reforma propuesta en mills. de € (1)	153.116.529,97 €		21.502.054,72 €	
No declarantes IRPF 2013	Aplicación del IRPF vigente 2013		Aplicación de la reforma simulada con complemento salarial 2013	
Índice de Gini de la renta antes de impuestos	0,10868		0,10868	
Índice de Gini de la renta después de impuestos	0,10102		0,07465	
Coste global de la reforma propuesta en mills. de € (2)			25.965.324,45 €	
Coste agregado del esquema individual en mills. de € (1) + (2)			179.081.854,42 €	
Coste agregado del esquema familiar en mills. de € (1) + (2)			47.467.379,17 €	

FUENTE: Elaboración propia.



Tabla 7. Ganancia o pérdida neta de la reforma simulada según decilas de renta declarada*

	Decila 1ª	Decila 2ª	Decila 3ª	Decila 4ª	Decila 5ª	Decila 6ª	Decila 7ª	Decila 8ª	Decila 9ª	Decila 10ª
Ganancia o pérdida media esquema individual (€)	397,82	1.566,16	1.975,81	1.703,03	674,15	-14,21	-526,53	-687,91	-851,44	-1.203,30
Ganancia o pérdida media esquema familiar (€)	393,00	1.603,19	1.714,69	904,66	511,48	-83,29	-603,31	-948,12	-1.134,35	-1.868,68

*Se exceptúa de este análisis a los declarantes de pensiones

FUENTE: Elaboración propia.

miliar de complementos, moviliza un menor coste fiscal orientado a las rentas bajas, y de ahí que, desde el 0,4023 conseguido por el IRPF vigente, solo se alcance un 0,3809 tras la reforma planteada (es decir, un 5,31% de mejora en el índice observado).

En la tabla 7 podemos vislumbrar la clara orientación de la reforma propuesta hacia la mejora de las rentas declaradas de menor cuantía: tanto con el esquema individual como con el familiar, las ganancias netas (diferencia entre el complemento salarial obtenido y el aumento de la recaudación por la eliminación de la reducción de rendimientos de trabajo) se concentran exclusivamente en las cinco primeras decilas.

Además de los resultados anteriores, y si atendemos estrictamente a los importes del complemento en función del número de hijos de los beneficiarios –tablas 3 a 5–, podemos ver cómo las cuantías monetarias medias van aumentando conforme las familias declaran un mayor número de descendientes. Dicho de otra forma, este resultado, junto a la concentración del complemento en los hogares de renta más baja, nos permite subrayar su posible papel a la hora de reducir otro de

los problemas tradicionalmente apuntados en la experiencia española: el del crecimiento de la pobreza infantil.

El segundo aspecto a analizar en este apartado es el efecto que la implantación de la reforma propuesta puede tener de forma global sobre las arcas públicas. Como podemos ver en la tabla 6, el coste fiscal neto de implementar los complementos salariales planteados en el caso particular de Aragón alcanzaría los 179 millones de euros para el esquema individual (obtenido como suma del coste calculado con las simulaciones de las dos muestras: no declarantes y declarantes), y, si se adopta un esquema familiar, una cantidad considerablemente menor, 47,5 millones de euros (sumando en este caso al importe asignado a los hogares declarantes, el calculado en la muestra de no declarantes, puesto que, como se ha señalado, no es posible conformar hogares con esta última base de datos).

Atendiendo a la cuota líquida globalmente declarada por los contribuyentes aragoneses en el IRPF en 2013 –aproximadamente, 2.243 millones de euros–, la primera cifra supone el 7,98% de la misma, y la segunda, el 2,11%.



Conclusiones y recomendaciones para el decisor público

A lo largo de este trabajo hemos planteado el problema de la pobreza monetaria, remarcando la especial incidencia que este problema tiene sobre algunos colectivos como las familias monoparentales y los hogares con niños en sus posibilidades de desarrollo tanto social como personal. Además, como se ha argumentado, coexisten en un número no despreciable de hogares situaciones de pobreza económica y de participación laboral (más o menos intensa) de, al menos, algún miembro de la familia. De otra forma, trabajar y ser pobre no es incompatible.

Para su solución, y viendo la ineficacia del actual sistema español de

prestaciones asistenciales para proporcionar una clara solución, hemos elegido presentar el análisis, valoración y simulación fiscal de un programa de complementos salariales. Este podría introducirse por medio de las oportunas reformas del esquema de liquidación del IRPF ahora vigente y aprovechar la gestión tributaria ordinaria del impuesto para el abono de estas ayudas con la periodicidad que se desee (mensual/trimestral/anual). Dicho de otra forma, se puede plantear una percepción anticipada de la ayuda –por ejemplo, mensual– de forma similar a lo que, por ejemplo, ocurre con la deducción actual por maternidad en el IRPF (procediendo, en su caso, a una posible regularización en el momento de la declaración anual).

Por medio de los resultados obtenidos en este trabajo, hemos concluido que

Ideas fuerza

- La denominada pobreza asalariada puede ser paliada por la introducción de una deducción fiscal reintegrable que complemente la renta de los trabajadores con bajos ingresos.
- Este tipo de ayudas fiscales, bajo distintos esquemas, ha sido introducida desde hace décadas en diversos países, principalmente en el ámbito anglosajón, y cuenta con una profusa y útil literatura valorativa.
- La experiencia internacional subraya su papel a la hora de incentivar la participación laboral de diversos colectivos (familias monoparentales, fundamentalmente) y de reducir los niveles observados de pobreza monetaria.
- Utilizando una submuestra de contribuyentes aragoneses del IRPF, en 2013, el esquema individual de complementos salariales propuesto reduce la desigualdad de la renta preexistente en un 9,21% y tiene un coste neto de 179 millones de euros.
- En el mismo ámbito espacial, el esquema familiar de complementos salariales propuesto reduce la desigualdad de la renta preexistente en un 5,31% y tiene un coste de 47,5 millones de euros.
- Las ganancias de la reforma propuesta del IRPF se concentran en las cinco primeras decilas de renta de los individuos/hogares susceptibles de apoyo fiscal.
- Los complementos salariales se pueden acompañar por otras medidas fiscales dirigidas a los hogares con hijos para contribuir al descenso de la pobreza infantil. Este uso combinado es la práctica más habitual en la experiencia internacional.



la distribución de las rentas en Aragón mejoraría de una forma considerable en comparación con los efectos que el IRPF vigente en 2013 tenía sobre la redistribución de las rentas de mercado.

Por otro lado, hemos obtenido, que la financiación de los subsidios propuestos en el ámbito espacial de Aragón, y dependiendo de los objetivos redistributivos del decisor público, tendría un coste fiscal acotado entre los 47,5 y los 179 millones de euros. Lógicamente, dependiendo de los mecanismos que se utilizasen para la compensación de esta merma recaudatoria (incremento de otras figuras impositivas, o disminución de gastos públicos), los resultados distributivos obtenidos en este trabajo podrían variar significativamente.

En cualquier caso, nuestra propuesta es la inclusión de una medida de este tipo en el ámbito de una reforma armonizada del IRPF de carácter nacional, sin menoscabo de que, como hacen distintos gobiernos estatales en Estados Unidos, las comunidades autónomas pudieran complementar estas ayudas fiscales haciendo uso de su espacio normativo propio.

Cabe resaltar además que el modo en que finalmente se gestionase este complemento salarial podría hacer que este tuviese unos efectos distributivos potencialmente menores, si como parece pasar en otros países, parte del incremento salarial producido por el complemento finalmente fuera absorbido por las empresas en forma de menores retribuciones.

Dentro de las limitaciones del trabajo, es importante recordar que nuestro trabajo ofrece una simulación estática para un año concreto, el año 2013²¹, de manera que podrían aparecer otros efectos en el futuro que matizasen los efectos obtenidos en este trabajo (es decir, incentivos o desincentivos laborales inducidos,

que, globalmente, pueden tener un efecto *a priori* indeterminado sobre los costes calculados).

Finalmente, como ya hemos descrito en el trabajo, existen otras propuestas paliativas de la pobreza económica, que podrían introducirse de forma simultánea o alternativa a la inclusión de un complemento salarial. Una de ellas, es la reciente propuesta de Unicef Aragón para introducir ayudas mensuales a familias con hijos a cargo en función de la renta de estas. La propuesta concreta de esta entidad es establecer ayudas cuyas cuantías máximas (para familias en situación de pobreza severa) se situarían en los 150 € mensuales por hijo a cargo. Los costes de esta propuesta, según Unicef, ascenderían a 68,6 millones de euros en Aragón.

Esta última medida, podría funcionar de una manera similar y complementaria al subsidio salarial propuesto, como ya sucede en la experiencia anglosajona, proveyendo ayuda económica a familias de bajos ingresos mediante ambos programas, de manera que los problemas de pobreza se vieses especialmente reducidos en las familias con hijos a cargo.

Bibliografía

- AZMAT, G. (2006). «The incidence of an earned income tax credit: evaluating the impact on wages in the UK», Centre for Economic Performance, London School of Economics and Political Science, *CEPDP*, n.º 724.
- BLUNDELL, R., BREWER, M. y SHEPHARD, A. (2005). «Evaluating the Labour Market Impact of Working Families' Tax Credit Using Difference-In-Differences», *HM Revenue and Customs Research Working Paper*, 4.
- BLUNDELL, R., BREWER, M. y SHEPHARD, A. (2006). *Earned Income Tax Credits: The Evaluation and Optimality of the WFTC Reform in the UK*, Londres: Institute for Fiscal Studies.

²¹ Incluso, habría que señalar que en este ejercicio 2013 la presión fiscal en el IRPF fue excepcionalmente alta por ser una de las medidas adoptadas por el gobierno central para paliar los problemas de déficit público (introducción del denominado gravamen complementario a la cuota íntegra estatal en los ejercicios 2012, 2013 y 2014).



- BLUNDELL, R., DUNCAN, A., MCCRAE, J. y MEGHIR, C. (2000). «The labour market impact of the working families tax credit». *Fiscal Studies* 21(1): 65-67.
- BREWER, M., BROWNE, J., JOYCE y SIBLETA, L. (2010). «Child Poverty in the UK since 1998-99: Lessons from the Past Decade», *IFS Working Paper*, 10/23.
- BREWER, M., DUNCAN, A., SHEPHARD, A. y SUÁREZ, M. (2006). «Did working families tax credit work? The impact of in-work support on labour supply in Great Britain», *Labour Economics*, 13(6): 699-720.
- CIUDADANOS (2015). *Propuestas de Ciudadanos para devolver a España su futuro. Tercera parte: Las finanzas públicas*.
- DILNOT, A. y MC RAE, J. (1999). «The Family Credit System and the Working Families» *Tax Credit in the United Kingdom*, *The Institute for Fiscal Studies, Briefing Note*, n.º 3.
- DOMÍNGUEZ, F., LÓPEZ-LABORDA, J. y RODRIGO, F. (2015). «El hueco que deja el diablo: Una estimación del fraude en el IRPF con microdatos tributarios», *Revista de Economía Aplicada*, 68.
- DOWD, T. y HOROWITZ, J. B. (2008). «The Earned Income Tax Credit: Safety Net or Bootstrap», *National Tax Association Conference on Taxation*, Philadelphia, 21 de noviembre de 2008.
- DOWD, T. y HOROWITZ, J. B. (2011). «Income Mobility an the Earned Income Tax Credit: Short-Term Safety Net or Long-Term Income Support», *Public Finance Review*, 39: 619-652.
- EAMON, M. K., WU, C. y ZHANG, S. (2009). «Effectiveness and limitations of the Earned Income Tax Credit for reducing child poverty in the United States», *Children and Youth Services Review*, 31: 919-926.
- EISSA, N. y HOYNES, H. W. (2004). «Taxes and the labor market participation of married couples: the earned income tax credit», *Journal of Public Economics*, 88: 1931-1958.
- FUNDACIÓN ADECCO (2017). *VI Informe #Monomarentalidad y Empleo*.
- GORDON, B. y LOCHNER, L. (2012). The impact of Family Income on Child Achievement: Evidence from the Earned Income Tax Credit.
- GRANELL, R. y FUENMAYOR, A. (2017). «Inserción de un Impuesto Negativo sobre la Renta en el sistema impuestos-subsidios español», *XXIV Encuentro de Economía Pública*, Toledo, 26 y 27 de enero de 2017.
- GREGG, P., HARKNESS, S. y SMITH, S. (2009). «Welfare Reform and Lone Parents in the UK», *Economic Journal Features*, Vol. 119 (535): 38-65.
- GREGG, P., JOHNSON, P. y REED, H. (1999). *Entering Work and the British Tax and Benefit System*, Londres: Institute for Fiscal Studies.
- KATHLEEN, M., GREG, J., ARIEL, K. y THOMAS, W. (2012). Early childhood poverty, immune-mediated disease processes, and adult productivity.
- KEANE, M. y MOFFIT, R. (1998). «A structural model of multiple welfare program participation and labor supply», *International Economic Review*, 39(3), pp. 553-589.
- LEIGH, A. (2010). «Who Benefits from the Earned Income Tax Credit? Incidence among Recipients, Coworkers and Firms?», *Discussion paper series// Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit*, n.º 4.960.
- MAAG, E. (2017). «Refundable Credits: The Earned Income Tax Credit and the Child Tax Credit», *Tax Policy Center*, 23.03.2017.
- MEYER, B. D. y ROSEBAUM, D. T. (2001). «Welfare, the Earned Income Tax Credit and the labour supply of single mothers», *Quarterly Journal of Economics*, 116, pp. 1.063-1.114.
- MIRRIEES, J., ADAM, S., BESLEY, T., BLUNDELL, R., BOND, S., CHOTE, R., GAMMIE, M., JOHNSON, P., MYLES, G. y JAMES, M. (2011). «Integrating personal taxes and benefits» en *Tax by design*.
- NOONAN, M. C., SMITH, S. y CORCORAN, M. E. (2007). «Examining the impact of welfare reform, labor market conditions, and the Earned Income Tax Credit on the Employment of lack and white single mothers», *Social Science Research*, 36: 95-130.
- PANIAGUA, M. (2015). *Incentivos y redistribución en las políticas In-Work: Un análisis de microsimulación para España*, tesis doctoral, Universidad Rey Juan Carlos.



- RODRIGO, F. (2015). «La integración de impuestos y prestaciones: el uso de subsidios salariales en la experiencia internacional. Lecciones para España» en *Ekonomiaz* n.º 88: *El sistema fiscal a debate. Competitividad, equidad y lucha contra el fraude*.
- ROTHSTEIN, J. (2010). «Is the EITC as Good as an NIT? Conditional Cash Transfers and Tax Incidence», *American Economic Journal: Economic Policy*, 2(1): 177-208.
- STANCANELLI, E. G. F. (2008). «Evaluating the impact of the French tax credit on the employment rate of women», *Journal of Public Economics*, 92: 2036-2047.

Miguel Paredes Sevillano. Graduado en Economía por la Universidad de Zaragoza y titulado del Máster de Sociología de las Políticas Públicas y Sociales, impartido por la misma universidad. Sus principales intereses de investigación se centran en el análisis económico de la imposición y en la evaluación económica de políticas públicas.

Fernando Rodrigo Sauco. Doctor en Economía por la Universidad de Zaragoza y profesor titular de la misma universidad. Ha sido profesor visitante en The London School of Economics and Political Science (LSE). Es editor ejecutivo de la revista *e-pública*. Sus principales intereses de investigación se centran en el análisis económico de la imposición y el federalismo fiscal. Sus trabajos han sido publicados, entre otras, en las revistas: *Hacienda Pública Española*, *Revista de Economía Aplicada*, *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, *Fiscal Studies*, *International Advances in Economic Research*, *Energy Economics*, *Growth & Change*, *Constitutional Political Economy*, o *European Journal of Law and Economics*.