

## Resumen

Este trabajo quiere contribuir al debate sobre el problema que supone en la sociedad española la creciente presencia de hogares con baja intensidad laboral y/o bajos salarios, discutiendo la contribución que los denominados subsidios salariales en el IRPF (*Work-in-Benefits*) pueden tener a la hora de mejorar la distribución de la renta de esas familias. En la experiencia anglosajona se cuenta con una amplia experiencia en el uso de estos beneficios fiscales y, por ende, con una amplia literatura sobre los efectos económicos a corto y largo plazo de los mismos, pudiendo extraer diversas enseñanzas para su posible implantación en España. Utilizando los últimos microdatos tributarios ofrecidos por el Instituto de Estudios Fiscales (IEF), simulamos los efectos distributivos y el coste recaudatorio de varios esquemas de subsidio salarial en nuestro IRPF. Dichas simulaciones nos muestran que estos instrumentos fiscales focalizados en salarios bajos o moderados mejoran la redistribución alcanzada por nuestro actual IRPF (podría obtenerse una reducción adicional del 8,37 por 100 en el índice de Gini), con un coste recaudatorio razonable (entre 1.739 y 7.057 millones de euros, en función de las distintas categorías de subsidio introducidas). A su vez, el diseño de los subsidios salariales permite atender, de forma explícita, a los posibles desincentivos laborales que tan presentes han estado en la experiencia española con las rentas mínimas.

*Palabras clave:* pobreza salarial, subsidios salariales, IRPF, microdatos tributarios.

## Abstract

This paper aims to analyze the economic costs and the redistributive effects for an eventual Spanish Work-in-Benefits policy. The long-run experience of Anglosaxon countries with Work-in-Benefits has produced a robust literature on the economic effects of such fiscal benefits. Based on it, and with tax microdata provided by the Spanish Institute for Fiscal Studies, we simulate the costs and redistributive effects of different Work-in-Benefits schemes. Our results show that Work-in-Benefits schemes do improve the redistributive effects of the Spanish personal income tax (providing an additional 8.37% reduction in the Gini index) at an affordable cost (between 1,739 and 7,057 M€). Moreover, a good design of a work-in-benefits scheme would contribute to diminish labor participation disincentives that have arisen with regional basic income experiences.

*Keywords:* low-income workers, work-in benefits, IRPF, Income Tax microdata.

*JEL classification:* H23, H24, I30, J31.

# COSTE Y EFECTOS REDISTRIBUTIVOS DE DIVERSOS ESQUEMAS DE SUBSIDIO SALARIAL EN EL IRPF: ALGUNAS SIMULACIONES CON MICRODATOS TRIBUTARIOS

Fernando RODRIGO SAUCO\*

Eduardo SANZ ARCEGA

Universidad de Zaragoza

*Sparsa colligo* («Reúno lo disperso»), adagio latino

## I. INTRODUCCIÓN

**A**TENDIENDO al 8.º Informe de EAPN España (European Anti Poverty Network), correspondiente a 2018, y que proporciona el seguimiento temporal del indicador AROPE (1), se constata que, en 2017, el factor de «baja intensidad de empleo por hogar» (BITH) (2), que, entre otros, sirve para cuantificar la citada tasa, se sitúa en un 12,8 por 100 en 2017.

Como señala el propio informe, si bien esta tasa supone una mejora de 4,3 puntos porcentuales respecto a su peor dato histórico (2014, 17,1 por 100), aún implica que en 2017 haya aproximadamente 2,1 millones de personas más que en 2008 formando parte de hogares con baja intensidad laboral.

Se debe tener en cuenta que buena parte de esta baja intensidad laboral es debida a situaciones involuntarias de desempleo o de contratación parcial o temporal, y que, en muchas ocasiones, están motivadas por razones de cuidado de hijos y/o de otros familiares dependientes (cuidado que en, un porcentaje alto, está a cargo de mujeres).

Si a esto sumamos la existencia de bajos salarios en muchos sectores productivos del actual mercado de trabajo español, no es difícil inferir que la coexistencia de ocupación laboral y de riesgo de pobreza y/o exclusión sea un fenómeno cada vez más preocupante en el debate social (Fundación FOESSA, 2019).

En el informe mencionado de EAPN España se calcula que en 2017 el 14,01 por 100 de las personas con empleo están en situaciones de pobreza. Esta cifra es la misma que en 2016, por lo que podemos señalar que el contexto de crecimiento económico no se traduce en España en una reducción de la pobreza. De hecho, una de cada tres personas pobres, mayores de 15 años, se encuentra ocupada en el mercado laboral.

Pues bien, constatando también que las prestaciones monetarias asistenciales con las que cuenta actualmente nuestro país han resultado insuficientes a la hora de paliar de forma efectiva la pobreza de muchos hogares (Ayala, 2016; Ayala y Triguero, 2017; AIRef, 2019) (3), se ha planteado en el citado debate la necesidad de implantar adicionalmente medidas tributarias, prácticamente inéditas para el caso

español, y dirigidas de forma singular a los trabajadores pobres.

De esta forma, en este trabajo se considera interesante analizar económicamente la introducción de deducciones fiscales reintegrables en nuestro IRPF (es decir, que permiten la existencia de cuota líquidas menores que cero, recogiendo una característica básica de la imposición negativa sobre la renta personal). En la literatura anglosajona, estos beneficios fiscales se denominan de forma genérica *Work-in-Benefits*.

El funcionamiento de una deducción reintegrable permite aumentar la renta obtenida en el mercado laboral. En efecto, los contribuyentes de bajos salarios cuyo sometimiento a los tipos de gravamen vigentes no les permite generar cuotas tributarias relevantes en el IRPF (o, incluso, les generan una cuota nula), tienen la posibilidad de obtener una ayuda monetaria a través de subsidios salariales que aparecen en el esquema de deducciones del gravamen. Como se ha señalado, si la cuantía de esta deducción agota la cuota hasta entonces calculada, el contribuyente recibe de la administración tributaria un abono monetario por el exceso.

En realidad, en el IRPF español ya existen actualmente dos grupos de deducciones reintegrables recogidas en los artículos 81 y 81 bis de la Ley 35/2006. Así, desde 2003, se regula (art. 81) la denominada deducción por maternidad (para madres participantes en el mercado laboral con niños menores de 3 años), y desde 2015 (art. 81 bis), la que favorece a varios grupos familiares (contribuyentes que realicen una actividad por cuenta propia o ajena y, bien estén al cargo de una familia numerosa, o bien

tengan a su cuidado determinados familiares con discapacidad).

Junto a la valoración de los efectos económicos inducidos por los *Work-in-Benefits* en la experiencia anglosajona revisada, el segundo objetivo de este trabajo es el de simular, desde una perspectiva estática, el coste recaudatorio y las consecuencias distributivas que tendría la implantación en nuestro IRPF de un beneficio fiscal que siguiera los estándares habituales con los que los *Work-in-Benefits* han aparecido en la experiencia internacional. Basaremos nuestras simulaciones en el uso de las completas bases de microdatos tributarios del IRPF que ofrece regularmente el Instituto de Estudios Fiscales (IEF).

La estructura del trabajo queda configurada conforme se detalla a continuación. En la siguiente sección, revisaremos los diseños de los subsidios salariales que han sido más analizados por los investigadores, los implantados en Estados Unidos y en Reino Unido, ofreciendo a su vez los hallazgos más consolidados de la literatura especializada.

En la sección tercera, tras una revisión de los (escasos) trabajos relacionados para el caso español, describiremos varios esquemas alternativos de subsidio salarial de posible introducción en nuestro país. Atendiendo al principio impositivo que se quiera privilegiar (eficiencia frente a equidad impositiva), aportaremos resultados de simulación de sus costes recaudatorios, de ganancias y pérdidas de cuotas tributarias en función de varios criterios personales, y de la redistribución potencialmente conseguida. Para ello, nos atenderemos a la legislación vigente del IRPF en el último ejercicio fiscal

del que actualmente el IEF provee información: el período impositivo de 2014.

En la última sección, trataremos de recopilar un conjunto de lecciones de política pública a la luz de la bibliografía revisada y de los resultados de las simulaciones efectuadas.

## II. DISEÑO Y VALORACIÓN ECONÓMICA DE LOS SUBSIDIOS SALARIALES EN LA EXPERIENCIA ANGLOSAJONA: ESTADOS UNIDOS Y REINO UNIDO

Los complementos salariales que vamos a analizar constituyen medidas fiscales que buscan un equilibrio entre los principios de equidad y eficiencia económica, puesto que, como se detalla líneas abajo, son ayudas que, como primer objetivo (equidad), buscan paliar situaciones de pobreza monetaria sufridas por participantes en el mercado de trabajo; y, como segundo objetivo (eficiencia), pretenden no introducir excesivos desincentivos en este mismo mercado. Este último problema ha sido enunciado al observar el diseño de muchas de las ayudas públicas dirigidas a las rentas bajas (que la literatura describe como problemas de la trampa de la pobreza y del desempleo).

De entre la variada y heterogénea casuística internacional que existe en este ámbito, hemos elegido realizar la descripción y el análisis valorativo de los subsidios salariales de dos países como son Estados Unidos y Reino Unido. Ambos responden a un esquema de subsidio de diseño familiar (es decir, se tienen en cuenta, a la hora de determinar el subsidio cobrado, el con-

junto de los ingresos laborales del hogar), y cuentan con una trayectoria de varias décadas. Como se discute en la sección dedicada a la descripción de las microsimulaciones para el caso español, la opción por un esquema familiar introduce, *a priori*, sus propios problemas de desincentivo, fundamentalmente, si existe un segundo perceptor de ingresos laborales en el hogar.

A continuación, se presenta una sucinta descripción de los subsidios salariales vigentes en ambos países para, acto seguido, poner de relieve los principales resultados de la literatura económica (más reciente, en lo que se conoce) que los ha evaluado.

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

El primer programa de subsidios salariales para hogares con rentas relativamente bajas que aparece en el tiempo es el estadounidense: *Earned Income Tax Credit (EITC)*. Su primera regulación data de 1975, y mantiene básicamente su diseño inicial, aunque se han ampliado los grupos familiares beneficiarios y/o la generosidad de las ayudas. A pesar de ser un programa federal, en la actualidad veintiséis estados establecen adicionalmente sus propios complementos salariales, aumentando de esta forma las cantidades provistas por el *EITC* (Rodrigo, 2015).

Las cifras globales del *EITC* (ejercicio fiscal de 2017, declarado en 2018) nos señalan que 25 millones de declarantes se beneficiaron de este subsidio (alrededor del 20 por 100 del universo de declarantes del IRPF estadounidense). La cuantía promedio

obtenida por las familias se cifra en 2.400 dólares. El coste del *EITC* del ejercicio 2017 ascendió a 65.000 millones de dólares (IRS, 2018). El porcentaje de hogares beneficiarios no se distribuye de forma uniforme en el territorio, ya que son los estados del Sur los que presentan una mayor tasa de beneficiarios dentro de la población de declarantes del impuesto federal sobre la renta.

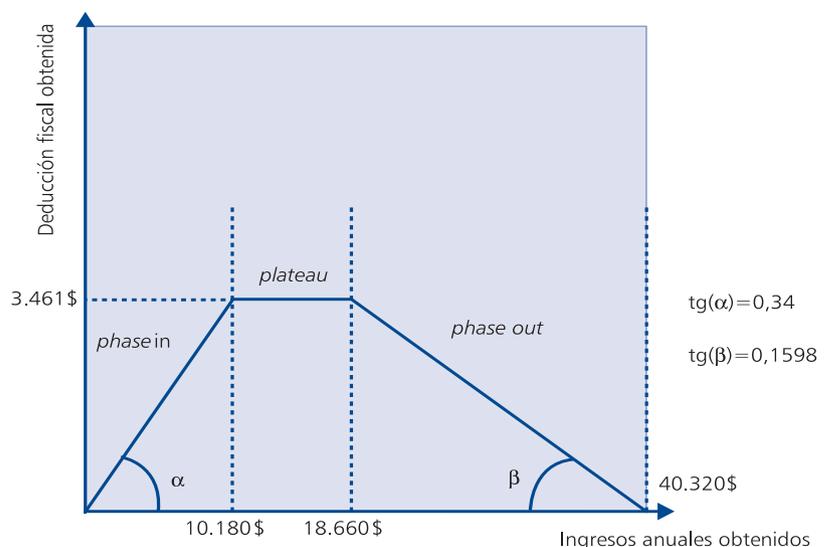
¿Cómo funciona el *EITC*? El gráfico 1 nos muestra los parámetros básicos de su diseño (ejercicio 2018). En el mismo, se puede ver que hay tres factores fundamentales para graduar la ayuda: las cantidades logradas por el hogar en el mercado de trabajo, el estado civil y las cargas familiares por descendientes (4).

El trapezoide mostrado en el gráfico 1 nos indica tres fases diferenciadas a la hora de determinar la cuantía obtenida. Existe un tramo creciente (*phase in*) donde el

hogar beneficiario ve aumentar la ayuda si también lo hace su renta laboral (con un porcentaje que varía según la situación familiar, *phase in rate*, y que, en el cuadro n.º 1, vemos que se sitúa entre el 7,65 y el 45 por 100; la renta que se ha de considerar es la agregada del hogar); una vez que se alcanza determinado nivel de ingresos laborales, el subsidio se establece de forma fija (*plateau*); finalmente, cuando el hogar sobrepasa una renta límite (que varía también según la situación familiar), el subsidio decrece conforme lo hace el nivel de ingresos obtenidos (*phase out*), pero aplicando un porcentaje, en general, menor que el inicial (porcentaje que se sitúa entre el 7,65 y el 21,06 por 100, como se puede observar en el cuadro n.º 1).

Se ha de señalar que el *EITC* se comporta como una deducción reembolsable. Es decir, y como ya se ha explicado, si el complemento salarial asegurado

GRÁFICO 1  
**EITC ESTADOUNIDENSE: RASGOS ESTRUCTURALES PARA UN HOGAR MONOPARENTAL CON UN HIJO A CARGO (2018)**



Fuente: IRS (2018).

CUADRO N.º 1

## PARÁMETROS DEFINITORIOS DE LOS ESQUEMAS INDIVIDUAL Y FAMILIAR DEL EITC (2018)

ESQUEMA PARA INDIVIDUOS SOLTEROS Y FAMILIAS MONOPARENTALES						
NÚMERO DE DESCENDIENTES	PLATEAU		PLATEAU		SUBSIDIO	
	SUBSIDIO MÁXIMO	PHASE IN RATE	COMIENZA EN	PHASE OUT RATE	TERMINA EN	SE ANULA EN
0	519,00 \$	7,65%	6.780,00 \$	7,65%	8.490,00 \$	15.270,00 \$
1	3.461,00 \$	34,00%	10.180,00 \$	15,98%	18.660,00 \$	40.320,00 \$
2	5.716,00 \$	40,00%	14.290,00 \$	21,06%	18.660,00 \$	45.802,00 \$
3 o más	6.431,00 \$	45,00%	14.290,00 \$	21,06%	18.660,00 \$	49.194,00 \$

ESQUEMA PARA MATRIMONIOS (DECLARANDO CONJUNTAMENTE)						
NÚMERO DE DESCENDIENTES	PLATEAU		PLATEAU		SUBSIDIO	
	SUBSIDIO MÁXIMO	PHASE IN RATE	COMIENZA EN	PHASE OUT RATE	TERMINA EN	SE ANULA EN
0	519,00 \$	7,65%	6.780,00 \$	7,65%	14.170,00 \$	20.950,00 \$
1	3.461,00 \$	34,00%	10.180,00 \$	15,98%	24.350,00 \$	46.010,00 \$
2	5.716,00 \$	40,00%	14.290,00 \$	21,06%	24.350,00 \$	51.492,00 \$
3 o más	6.431,00 \$	45,00%	14.290,00 \$	21,06%	24.350,00 \$	54.884,00 \$

Fuente: IRS (2018).

por el EITC supera la cuota del impuesto federal, y/o estatal, se acredita una transferencia de ingresos a favor del hogar. La mayor parte del EITC acaba siendo recibido en forma de transferencia (86 por 100 del coste total del EITC, en el ejercicio de 2015).

Finalmente, en el caso estadounidense existe una deducción reembolsable adicional, (pero con determinados límites): *Child Tax Credit* (CTC). De esta ayuda fiscal se benefician las familias con hijos de 16 años o menos. No obstante, en este caso no podemos hablar de una ayuda dirigida específicamente a hogares de bajos ingresos, ya que su diseño actual hace que se beneficien de la misma incluso familias de renta media e, incluso, medio-alta.

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

En Reino Unido existe un programa de subsidios salariales denominado *Working Tax Credit*

(WTC). Este subsidio, al igual de lo que ocurre en Estados Unidos, se ve complementado por otro programa, denominado *Child Tax Credit* (CTC), que se focaliza en ayudar a hogares con cargas por hijos (aunque para ser beneficiario de esta segunda ayuda no se tiene en cuenta la participación laboral del hogar) (5). El coste de ambos programas (2005) era de 15.800 millones de libras (el 1,3 por 100 del PIB británico) (6).

El WTC se estableció en el año 2003, aunque, junto al CTC, era la evolución de una ayuda anterior denominada *Working Family Tax Credit* (WFTC). Este último programa databa de 1999.

En el WTC los factores determinantes de la ayuda son los ingresos laborales y las horas trabajadas (tanto en una situación de trabajo asalariado como por cuenta propia), el estatus familiar, la edad (se debe tener una edad mínima de 25 años), y la existencia o no de discapacidad.

Para ser beneficiario del CTC únicamente se ha de tener en cuenta la presencia o no de menores en la familia, siendo relevante la edad de estos para fijar, en su caso, condiciones adicionales. También acrecienta la ayuda la presencia de hijos con discapacidad.

El cuadro n.º 2 muestra los parámetros y rasgos fundamentales tanto del WTC como del CTC. La información aquí recogida nos indica que los complementos británicos no presentan una fase creciente (*phase in*), pero sí disponen de un tramo decreciente con unas tasas de abatimiento relativamente intensas (41 por 100). Este *phase out rate* hace que los individuos que se sitúan en la fase decreciente de la ayuda se enfrenten a tipos marginales efectivos (7) significativamente elevados. Al llevar a cabo en la sección siguiente nuestras propuestas para España, haremos una mención expresa a este factor.

Como también se ha comentado, se puede inferir del cuadro n.º 2

<p>que la cuantía máxima que pueden recibir los beneficiarios es más o menos extensa en función del cumplimiento de determinados factores de necesidad (discapacidad, familias monoparentales, número de hijos, gastos por cuidado de los mismos) y/o de intensidad laboral (en el caso del <i>WTC</i>).</p> <p>Un rasgo interesante de estas ayudas es que los beneficiarios reciben las cantidades con una frecuencia mensual que in-</p>	<p>cluso puede ser semanal (diferenciándose del caso estadounidense donde la ayuda se fija como un pago único anual <i>-lump sum-</i>).</p> <p><b>2.3. La evaluación económica de los subsidios salariales estadounidense y británico</b></p> <p>La literatura se ha ocupado profusamente de la evaluación</p>	<p>de las experiencias estadounidense y británica en materia de subsidios salariales. A continuación, se refieren los resultados empíricos más recientes que, en lo que se conoce, indagan los principales efectos de ambos programas sobre la equidad –distributivos (8)– y la eficiencia –participación laboral–, así como las aproximaciones metodológicas más frecuentemente utilizadas.</p>
---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

CUADRO N.º 2

**RASGOS ESTRUCTURALES DE LOS SUBSIDIOS SALARIALES BRITÁNICOS ACTUALES VINCULADOS A RENTAS BAJAS (2019)**

<p><b>Working Tax Credit (WTC)</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Dependiente de la renta obtenida, de la composición familiar, edad, y de su esfuerzo laboral:             <ul style="list-style-type: none"> <li>• Familias sin hijos:                 <ul style="list-style-type: none"> <li>- Adultos con edad de &gt; 24 años deben trabajar al menos 30 h/semana.</li> <li>- Adultos con discapacidad deben trabajar al menos 16 h/semana.</li> <li>- Adultos con edad de &gt; 59 años deben trabajar al menos 16 h/semana.</li> </ul> </li> <li>• Familias con hijos:                 <ul style="list-style-type: none"> <li>- Padres solteros con edad de &gt; 15 años deben trabajar al menos 16 h/semana.</li> <li>- Parejas deben acreditar un trabajo semanal de al menos 24 h, y uno de ellos al menos de 16 h/semana.</li> </ul> </li> </ul> </li> <li>- A cada hogar se le atribuye una ayuda que es la suma de varios componentes (<i>elements</i>):             <ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Componente básico</i>: 1.960 libras anuales.</li> <li>• <i>Componente para parejas</i>: 2.010 libras anuales.</li> <li>• <i>Componente monoparental</i>: 2.010 libras anuales.</li> <li>• <i>Componente 30 horas</i>: se pagan 810 libras 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).</li> <li>• <i>Componente de discapacidad</i>: 3.165 libras para el que trabaje y acredite discapacidad (1.365 libras adicionales para el que trabaje y acredite discapacidad grave).</li> <li>• <i>Componente de cuidado de hijos</i>: puede llegar hasta el 70 por 100 de determinados gastos asociados al cuidado de hijos (con unos límites de gasto semanal).</li> </ul> </li> </ul>	<p><b>Restricciones globales:</b></p> <p>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.</p> <p>Primero, se suman todos los componentes de ambas ayudas Segundo, se observan determinados límites:</p> <p>a) Si el hogar solo se beneficia del <i>WTC</i>, recibe la ayuda máxima en el caso de que su ingresos brutos (conjuntos) no superen las 6.420 libras. A partir de aquí, esta deducción se reduce en un 41 por 100 por cada libra adicional obtenida.</p> <p>b) Si el hogar solo se beneficia del <i>Child Tax Credit</i>, recibe la ayuda máxima en el caso de que sus ingresos brutos no superen los 16.105 libras.</p> <p>A partir de aquí, los componentes atribuidos van reduciéndose, siguiendo un orden:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- El componente por hijo (y cualquiera vinculado a discapacidad) se reduce en un 41 por 100 por cada libra adicional obtenida por la familia.</li> <li>- El componente familiar solo se reduce (también en un 41 por 100) si el anterior se ha agotado.</li> </ul>
<p><b>Child Tax Credit (CTC)</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 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.</li> <li>- Los componentes (<i>elements</i>) de esta ayuda son:             <ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Componente familiar</i>: 545 libras.</li> <li>• <i>Componente por hijo</i>: 2.780 libras por hijo.</li> <li>• <i>Componente de discapacidad</i>: 3.355 libras por cada hijo con discapacidad (4.715 libras con discapacidad severa).</li> </ul> </li> </ul>	<p>c) Si el hogar se beneficia de ambas ayudas, se recibe la ayuda máxima si los ingresos brutos no superan las 6.420 libras.</p> <p>La ayuda se reduce en un 41 por 100 de cada libra adicional obtenida por la familia. El componente familiar del <i>Child Tax Credit</i> sigue la misma regla descrita anteriormente.</p>

Fuentes: HM Revenue & Customs y HM Treasury (2019).

### 2.3.1. Efectos sobre la equidad: consecuencias distributivas

#### a) Efectos sobre la mejora en las ratios de pobreza observadas

Con datos del ejercicio fiscal de 2013, el *EITC* estadounidense sirvió para que 6,2 millones de personas superaran el umbral de la pobreza. De forma particular, el diseño del programa ha paliado especialmente el problema de los hogares pobres con niños: para el mismo año, se calcula que, sin el *EITC*, la incidencia de la pobreza infantil hubiera sido un 25 por 100 superior. Eamon, Wu y Zhang (2009) ofrecen un dato adicional en este sentido: entre 1996 y 2005, el *EITC* explica un descenso del 19,5 por 100 de la tasa de pobreza infantil.

Adicionalmente, la literatura ha destacado el papel del *EITC* a la hora de dotar a los hogares pobres de un colchón monetario a corto plazo ante circunstancias como el nacimiento de un niño, o situaciones de desempleo de uno de los miembros de la familia. En este punto, empero, debe ponerse de relieve la incapacidad del *EITC*, por su propia naturaleza, para mutualizar el riesgo de desempleo, cuando este afecta a hogares cuyos miembros se ven expulsados del mercado laboral con mayor facilidad en un contexto de crisis económica –mujeres solteras e individuos con un nivel educativo menor– (Jones, 2017).

Por otra parte, Dowd y Horowitz (2011) muestran un resultado interesante, que confirmaría la relación entre permanencia en el mercado laboral y probabilidad de que el salario percibido se incremente. De acuerdo con sus cálculos, una buena parte de los beneficiarios

del *EITC* (el 61 por 100) entre los ejercicios fiscales de 1989 y 2006 lo obtuvieron por un tiempo limitado (menos de dos años).

Además, Dowd y Horowitz (2008) también destacan que los beneficiarios del *EITC* acaban siendo, a la larga, contribuyentes netos del impuesto federal sobre la renta (9). Lo cual, por otra parte, no parece sino confirmar que el coste neto del *EITC* es sustancialmente menor a lo que se conjeturaba, y que se erige en uno de los programas redistributivos menos onerosos vigentes en Estados Unidos (Bastian y Jones, 2019).

El notable papel de la experiencia británica a la hora de luchar contra la pobreza también aparece confirmado por abundante experiencia empírica. A modo de ilustración, Dilnot y Mc Crae (1999) muestran que los rasgos estructurales del *WTC* y del *CTC* conducen a una concentración de los beneficiarios de los mismos en torno a las decilas inferiores de renta, lo que fortalece su eficacia a la hora de mejorar las situaciones de pobreza.

A mayor abundamiento, Brewer *et al.* (2010) señalan que la implantación de los complementos salariales ha sido el principal responsable a la hora de revertir algunas tendencias preocupantes observadas en el Reino Unido respecto a la evolución de las tasas de pobreza infantil. De acuerdo con Brewer (2006), 100.000 niños salieron de una situación de pobreza monetaria entre 2002 y 2004, sin duda, gracias en buena medida a los créditos fiscales.

#### b) Efectos sobre los salarios recibidos por los beneficiarios de las ayudas

Una duda habitual en la concesión de cualquier subsidio fiscal es la que se deriva de su posible incidencia económica. Dicho de otra forma, siempre existe cierta incertidumbre de si los beneficiarios legales de la ayuda van a ver mejoradas sus rentas de mercado exactamente en la cuantía del subsidio, o si, alternativa o complementariamente, va a haber otros agentes que mejoren sus posiciones económicas tras el establecimiento de la intervención pública. En el caso de los subsidios salariales, interesa especialmente la incidencia de la ayuda en los salarios abonados por los empleadores.

En este punto, Rothsein (2010) señala que, si el subsidio fiscal acaba provocando un aumento de la oferta laboral, será también esperable una minoración en el salario pagado por las empresas. Pues bien, en todos los escenarios simulados en este trabajo se muestra una importante captura del complemento salarial por parte de la demanda laboral. En la estimación preferida de esta investigación, se calcula que cada dólar gastado en concepto de *EITC* se traduce en una subida en la renta individual de 73 centavos (cálculo para el caso de que la ayuda fiscal sea en favor de una madre soltera).

Por otra parte, Leigh (2010), encuentra que la incidencia del *EITC* sobre el salario obtenido en el mercado de trabajo es dependiente del nivel educativo de los beneficiarios. Así, si el complemento se incrementa en un 10 por 100, aparece un descenso del 5 por 100 en el salario obtenido por los beneficiarios que no cuentan con estudios secundarios; este descenso es del 2 por 100 si el beneficiario sí que tiene estos estudios; y no hay va-

riación alguna si este cuenta con estudios superiores.

En la experiencia británica, Azmat (2006) señala que los varones beneficiarios del *WFTC* sufrieron una reducción consecuente de sus salarios que no se daba en individuos de la misma cualificación que no eran perceptores de la ayuda. Tal reducción salarial alcanzaba el 34 por 100 del complemento (sin embargo, en el caso de las mujeres no se constataba reducción alguna).

También, Azmat (2006) aporta un hallazgo interesante: la visibilidad de la ayuda contribuye a la reducción salarial posterior. En efecto, el pago del complemento salarial se sirve en la práctica del sistema existente de retenciones sobre el trabajo, por lo que el empleador conoce quiénes son beneficiarios de la ayuda y cuál es la cuantía percibida en cada caso (puesto que se percibe en la nómina) (10). En consecuencia, el empleador puede utilizar esta información retributiva en las negociaciones salariales que tenga con los trabajadores.

### 2.3.2. Efectos sobre la eficiencia: participación e intensidad laboral

Si hay un grupo familiar donde la oferta laboral posterior a la implantación de los subsidios ha mejorado de forma significativa ese es, sin duda, el de los hogares monoparentales (que, también en el caso anglosajón, están encabezados en la mayor parte de las veces por mujeres). Tal resultado se encuentra en la evaluación económica tanto del *EITC* como del subsidio británico.

En el caso estadounidense, se estima que la participación

laboral de las madres solteras aumentó en un 12 por 100 en el período comprendido entre 1984 y 2003, resultado que la literatura achaca de forma unánime al efecto decisivo del *EITC*. En este sentido, Meyer y Rosebaum (2001) señalan que el *EITC* contribuye a explicar un tercio del aumento de esta participación laboral entre 1992 y 1996, mientras que Keane y Moffit (1998) destacan que, entre 1984 y 1996, el programa de subsidios salariales supuso una subida del 10,7 por 100 en el empleo observado en los hogares monoparentales.

A mayor abundamiento sobre la participación laboral de los hogares monoparentales, deben ponerse de relieve dos efectos adicionales. De un lado, Noonan, Smith y Corcoran (2007) explican que el efecto laboral del *EITC* se acrecentaba en aquellos hogares monoparentales en los que el nivel educativo de la madre era más reducido y, aún en mayor medida, en el caso de que aquella fuera de raza negra. De otro lado, Gregg, Harkness y Smith (2009), para el caso británico, destacan que, en situaciones de rupturas de convivencia, donde, de forma frecuente, la mujer se encarga del cuidado posterior de los hijos comunes, los subsidios salariales ayudan a que esta mantenga su oferta laboral preexistente.

Llegados a este punto, empero, los efectos laborales de los subsidios salariales medidos sobre el margen intensivo se han mostrado menos favorables. Con otras palabras: apenas hay efectos positivos sobre las horas ofertadas por los individuos que, antes de la percepción del *EITC*, ya participaban en el mercado de trabajo.

De forma más global, y utilizando aportaciones de la experiencia en el Reino Unido, determinados trabajos sugieren que la adopción en 1999 del *WFTC* supuso un efecto neto positivo total sobre el mercado laboral, pero de tamaño reducido: atendiendo a Gregg, Johnson y Reed (1999) se crearon 32.270 empleos, y, según Blundell *et al.* (2000), 27.500 empleos. Nuevamente, en estos estudios los efectos más cuantiosos se concentran entre los hogares monoparentales (con una subida de 1,85 p.p. en el primer trabajo citado, y de 2,20 p.p. en el segundo de ellos) y en aquellas familias donde uno de los cónyuges se encontraba en el paro (con una subida, respectivamente, de 1,75 p.p., y de 1,32 p.p.). Este resultado parece esperable, sobre todo, si se tiene en cuenta que ambos tipos de hogares contaban con una participación laboral relativamente reducida antes de la puesta en marcha del *WFTC*.

Además, Blundell, Brewer y Shephard (2005 y 2006), aportan un resultado interesante acerca del impacto de los subsidios sobre la participación laboral. En Gran Bretaña, las interacciones existentes en su prolijo sistema de prestaciones orientadas a las rentas bajas a menudo han conllevado efectos monetarios que se han contrarrestado entre sí. De esta forma, el conjunto de reformas aprobadas en 1999, y que, en muchas ocasiones, tenían como población objetivo a los hogares de renta baja, globalmente provocaban que los efectos laborales sobre estos hogares fueran al final mucho menores que de haber tenido en cuenta exclusivamente el *WFTC*. Es decir, en Reino Unido las elasticidades de respuesta laboral no

fueron comparativamente bajas, sino que eran los tipos marginales efectivos los que podían ser, en la práctica, demasiado altos para determinados colectivos.

Para culminar la revisión de la literatura, otra cuestión destacada del análisis ha sido la medición de la respuesta laboral de los segundos perceptores del hogar ante la existencia de complementos salariales. Este es siempre un punto problemático asociado a los esquemas familiares puesto que, en el caso de que un cónyuge ya participe en el mercado de trabajo y el otro cónyuge esté considerando hacerlo o no, se debe de tener en cuenta que este último se puede enfrentar a unos tipos marginales efectivos elevados, especialmente, si el rendimiento agregado del hogar sitúa el posible subsidio obtenido en el tramo decreciente de la ayuda (al tipo marginal en el IRPF al que se enfrentará este segundo receptor se le ha de sumar el porcentaje de abatimiento del subsidio *-phase out rate-* para calcular la renta neta efectivamente percibida).

En este punto, Eissa y Hoynes (2004) ofrecen datos para medir la respuesta laboral de los cónyuges en las varias extensiones que el *EITC* experimentó entre 1984 y 1996. De acuerdo con sus resultados, si bien hay un aumento laboral en el caso de los esposos (de 0,2 p.p.), este se ve contrarrestado por la reducción observada en sus parejas (de 1,1 p.p.). Los autores señalan que, *de facto*, el *EITC* se convierte de forma indirecta en una ayuda que subsidia la permanencia de las esposas en sus hogares.

Para el caso británico, Blundell *et al.* (2000) encuentran evidencia de que el *WFTC* británico pudo

desincentivar la oferta laboral de las esposas pertenecientes a hogares de bajos ingresos. No obstante, el efecto negativo no es muy relevante: en este trabajo, se estima que su tasa de participación se reduce en 0,57 p.p.

### III. EFECTOS RECAUDATORIOS Y REDISTRIBUTIVOS DE DIVERSOS ESQUEMAS DE SUBSIDIO SALARIAL: UN EJERCICIO DE MICROSIMULACIÓN PARA ESPAÑA

#### 3.1. Subsidios salariales y evidencia sobre España

La novedad que presentaría la introducción de un esquema de subsidios salariales en nuestro país motiva que sean escasas las investigaciones previas que indagan en los efectos recaudatorios y redistributivos que para nuestro país pudieran tener iniciativas fiscales de naturaleza similar o relacionada a las deducciones reintegrables. En lo que conocemos, y con distinta ambición, y siempre a partir de ejercicios de microsimulación que explotan los datos que proporciona la *Encuesta de condiciones de vida*, destacan los trabajos de Paniagua (2018), Granell y Fuenmayor (2019) y la AIReF (2019).

El trabajo de Paniagua (2018) ofrece una primera y valiosa aportación a la hora de cuantificar posibles efectos dinámicos derivados de la inclusión de un subsidio salarial para madres trabajadoras, neutralizando su impacto recaudatorio. A tal fin, se construye un microsimulador con comportamiento que permite estimar respuestas laborales en el contexto del mercado de

trabajo español. Centrando su simulación en la sustitución de la actual deducción por maternidad del IRPF por un complemento salarial, focalizado también en las mujeres con hijos menores de tres años, pero con un diseño similar al canónico del *EITC*, los resultados de esta reforma permiten detectar efectos favorables en el margen extensivo de las beneficiarias por el subsidio (aunque negativos en el margen intensivo), un aumento significativo en la renta media de la decila inferior y una reducción relevante en las cifras de pobreza monetaria posteriormente observadas.

En segundo lugar, Granell y Fuenmayor (2019) proponen un impuesto negativo sobre la renta con vocación de renta mínima universal (o renta básica) que, en última instancia, y, a su vez, funcionaría como un subsidio salarial para aquellos trabajadores con bajos ingresos. No en vano, a tenor de esta propuesta todos los ingresos de los sujetos *-salariales o no-* son gravados, pero, hasta un cierto umbral de renta, se generaría el derecho a percibir una transferencia, con independencia, por tanto, de que el ciudadano hubiera participado en el mercado laboral. Los autores, en cualquiera de los escenarios simulados, detallan importantes mejoras en los indicadores de pobreza monetaria y de desigualdad tras la adopción de su propuesta. No obstante, los potenciales efectos negativos sobre el mercado laboral, el considerable aumento en los tipos impositivos, y el elevado coste directo de la prestación (renta básica) dificultan la eventual aprobación legislativa del esquema presentado en este trabajo, tal y como aceptan sus autores.

Por último, el estudio de la AIReF (2019), que recogemos aquí por abordar cuestiones relacionadas con nuestra investigación, presenta como objetivo principal el de enjuiciar los costes y los efectos distributivos de la iniciativa legislativa popular registrada el 9 septiembre de 2016 por CC.OO y UGT para la aprobación de una renta mínima para personas con bajos o nulos ingresos (que, en los casos de beneficiarios que cuentan con ingresos laborales, funcionaría, en la práctica, como un complemento salarial). De la evaluación de la AIReF emergen dos conclusiones fundamentales. De un lado, y, en línea con Granell y Fuenmayor (2019), la mayor efectividad que, para la reducción de la pobreza, devendría la compatibilización de la percepción de una renta mínima con la obtención de ingresos salariales. De otro lado, la sensibilidad que los resultados recaudatorios y distributivos muestran ante leves retoques en el diseño de la renta mínima.

Con todo lo anterior, el ejercicio que se propone en este trabajo presenta varias novedades respecto de la literatura descrita. En primer lugar, se realiza a partir de datos fiscales provistos por la Agencia Tributaria, por lo que las estimaciones de los distintos costes recaudatorios de las propuestas simuladas serán de una fiabilidad elevada. En segundo término, presenta dos alternativas de subsidios salariales, detallando las ventajas y desventajas económicas de ambas propuestas, e identificando sus efectos redistributivos y recaudatorios tanto para el colectivo de declarantes como de no declarantes del IRPF. En tercer lugar, en línea con Paniagua (2018), se conecta la financiación de la prestación con la eliminación de un beneficio fiscal relacionado

con esta, cual resulta la reducción que el IRPF introduce para los rendimientos del trabajo, por lo que se genera un coste fiscal asumible por las administraciones. En cuarto lugar, se vincula la percepción del subsidio con la participación del sujeto en el mercado laboral, previendo, al menos en parte, la eventual aparición de incentivos perversos.

### 3.2. Descripción de los subsidios salariales propuestos y microsimulaciones de su coste fiscal

El ejercicio fiscal con el que se llevan a cabo las simulaciones es el año 2014 pues es la última actualización común disponible tanto para la *Muestra de declarantes y no declarantes del IRPF*, como para el *Panel de declarantes del IRPF* –bases de microdatos tributarios provistas por el Instituto de Estudios Fiscales (IEF)–. Creemos que esta información es la que posibilita una mayor exactitud en la cuantía real de los ingresos por trabajo de los hogares españoles (11). El ámbito regional cubierto por ambas bases de datos es el de las comunidades autónomas del conocido como régimen común de financiación regional, así como el de las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla. Por tanto, País Vasco y Navarra quedan fuera de los resultados ofrecidos.

En cada una de las simulaciones, se pretende conocer tanto los efectos recaudatorios de los distintos complementos salariales propuestos como los efectos distributivos de los mismos sobre los contribuyentes del IRPF.

A su vez, se ha optado por dejar fuera de la percepción del

complemento y del análisis distributivo efectuado, en primer lugar, a los perceptores de pensiones públicas (que fiscalmente también son calificados como rendimientos del trabajo) ya que entendemos que no es un colectivo objetivo para un subsidio salarial como el que nos ocupa, y, en segundo lugar, a los perceptores por rendimientos de actividades económicas. Con esta última categoría de declaración existe en nuestro país un problema de infradeclaración en este tipo de rendimientos, evidenciado en trabajos como el de Domínguez *et al.* (2015), que nos hace adoptar una postura cautelosa a la hora de aplicar a este colectivo un complemento cuya cuantía, en última instancia, depende de la veracidad de los ingresos declarados.

En cualquier escenario, como forma de mitigar los costes recaudatorios de nuestras propuestas, la introducción del subsidio salarial viene acompañada de la eliminación de las distintas reducciones por rendimientos de trabajo vigentes en 2014 y recogidas en el artículo 20 de la ley 35/2006 del IRPF: la denominada reducción «general» (art. 20.1) (12), que afecta a cualquier perceptor de rendimientos del trabajo; las reducciones ampliadas por prolongación de la vida laboral con una edad superior a los 65 años y/o por movilidad geográfica de trabajadores desempleados (art. 20.2); por último, la reducción adicional por trabajadores con discapacidad (art. 20.3).

De todos los anteriores beneficios fiscales eliminados, sin duda, el de mayor coste para las arcas públicas es la reducción general, que tiene como objetivo principal minorar el gravamen efectivo de los salarios. Por tanto, hay una relación evidente de

este gasto fiscal con los subsidios salariales que nos ocupan, pero también un diseño bastante distinto, ya que las reducciones sobre el trabajo actuales no dan lugar, en su caso, a una cuota tributaria negativa.

Por otra parte, en ambas simulaciones, el complemento salarial que tratamos de replicar adopta en sus elementos fundamentales el *EITC* estadounidense (con la forma trapezoidal que ya se ha descrito). Y las dos simulaciones difieren en que parten de referencias distintas a la hora de determinar los umbrales de las distintas fases, hecho este que se explicará con detalle cuando se describan los parámetros de ambos escenarios.

Por último, también hemos optado por ofrecer en cada simulación la doble posibilidad de diseñar un subsidio que tenga en cuenta exclusivamente las rentas obtenidas individualmente en el mercado de trabajo (esquema individual), o, por el contrario,

considere las rentas agregadas del hogar (esquema familiar).

Queremos hacer hincapié en que ambos esquemas presentan, *a priori*, ventajas e inconvenientes (que se alternan entre esquemas): 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 (algo que un esquema familiar propicia por sus mayores probabilidades de situar al hogar en el tramo decreciente del subsidio); 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.

### 3.2.1. Simulación 1

En primer lugar, partiendo de una propuesta ya presentada a

la opinión pública y, por tanto, relativamente conocida y difundida, 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 salarial de base fiscal (13).

Como se ve en el cuadro n.º 3, esta propuesta (para la que no se ha encontrado ulterior argumentación del porqué de los parámetros inicialmente adoptados), tiene el interés particular 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/monoparentales frente a casados), las cuantías son crecientes con el número de hijos, y presenta los tres tramos característicos de un complemento salarial.

Si bien para la situación de «no casados» (que llamamos es-

CUADRO N.º 3

#### SUBSIDIOS SALARIALES DE LA SIMULACIÓN 1 (ESQUEMAS INDIVIDUAL Y FAMILIAR)

NO CASADO	TRAMO CRECIENTE (PHASE IN)		TRAMO PLANO (PLATEAU)		TRAMOS DECRECIENTE (PHASE OUT)	
	HASTA	SUBSIDIO FISCAL (% SOBRE EL RNT*)	ENTRE	SUBSIDIO FISCAL	ENTRE	SUBSIDIO FISCAL
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

CASADOS	TRAMO CRECIENTE (PHASE IN)		TRAMO PLANO (PLATEAU)		TRAMOS DECRECIENTE (PHASE OUT)	
	HASTA	SUBSIDIO FISCAL (% SOBRE EL RNT*)	ENTRE	SUBSIDIO FISCAL	ENTRE	SUBSIDIO FISCAL
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

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

Fuente: Esquema de complemento salarial publicado en *Propuestas de Ciudadanos para devolver a España su futuro. Tercera parte: Las finanzas públicas*, 2015 (modificado en parte en este trabajo para los hogares de parejas casadas).

quema individual) nos limitamos a simular de forma exacta la propuesta original de Ciudadanos, en nuestro trabajo hemos sustituido los parámetros que este partido propone para las parejas casadas (que llamamos esquema familiar) ya que hemos ampliado los intervalos de renta para otorgar un mayor valor a las necesidades del segundo adulto de esos hogares (14).

Además, se ha de pensar que esta ampliación mitiga (pero no corrige en su totalidad) el problema que puede existir en muchas ocasiones si se compara el subsidio salarial obtenido por un hogar con dos trabajadores no casados con el obtenido por otro hogar con dos trabajadores casados que obtengan la misma renta laboral que los primeros. Lógicamente, la aplicación de dos subsidios individuales en el primer caso, frente a uno familiar en el segundo, introduce una distorsión económica adicional al favorecer las situaciones de convivencia no conyugal.

### 3.2.1.a) Simulación 1: complemento salarial de base individual

Para poder realizar esta primera simulación hemos utilizado las *Muestras de declarantes y no declarantes del IRPF, 2014*. 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 2014 (*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 euros en dicho año (15).

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 simulaciones (16). Hemos de entender de esta forma que el coste simulado de la reforma será algo menor del que de forma efectiva se produciría (17).

Se detallan ahora los pasos seguidos con ambas muestras para la obtención de los distintos resultados de interés. El proceso seguido con las dos muestras no es similar debido a que las variables disponibles en cada una de ellas son diferentes.

- *Simulación con la Muestra de declarantes del IRPF, 2014*

Como se ha comentado con anterioridad, cualquier simulación se basa en la introducción simultánea de un complemento salarial determinado y la eliminación de las reducciones que se aplican en las declaraciones so-

bre los rendimientos de trabajo (RRT, reguladas en el art. 20 de la LIRPF).

Se considera que la suma de la base imponible general (BIG) y del ahorro (BIA) es una buena aproximación a la capacidad económica efectivamente gravada por el IRPF. Teniendo en cuenta la eliminación propuesta de la RRT, suponemos finalmente que la renta de mercado (*renta antes de impuestos*) será el resultado de la siguiente expresión:  $BIG + BIA + RRT$ .

Como aplicamos un esquema de ayuda fiscal puramente individual, se simula el complemento salarial/deducción reintegrable (al que, en adelante nos referimos como CSAL) obtenido por cada declarante en función de sus rendimientos netos del trabajo y del número de hijos a cargo (18) siguiendo las cantidades mostradas en el cuadro n.º 3 para las situaciones donde no hay una pareja casada.

La no consideración de una renta global para las parejas casadas, además de evitar el problema ya aludido de desincentivo laboral que los complementos salariales han parecido tener para los segundos perceptores de las familias, se ve forzado por el hecho de que esta muestra concreta de declarantes no proporciona la información necesaria para conformar hogares fiscales (es decir, 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 2014

(renta neta = renta antes de impuestos – cuota resultante de la autoliquidación) como la que resulta tras la reforma fiscal que nosotros planteamos [renta neta simulada = renta antes de impuestos – cuota resultante simulada de la autoliquidación + CSAL].

Tras efectuar estos cálculos, hemos obtenido la incidencia que este conjunto de medidas fiscales puede tener sobre las arcas públicas –cuadro n.º 4–, calculando el coste directo de los complementos salariales, y por otro, 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 15.505,30 millones de euros en el gasto fiscal para pagar un complemento salarial de esquema individual.
- Un ahorro fiscal de 9.421,80 millones de euros en la recaudación del IRPF por la supresión de las actuales reducciones del trabajo.
- Por tanto, el coste fiscal neto es de 6.083,50 millones de euros tras aplicar la medida.
- El número global de beneficiarios del subsidio salarial se sitúa en 6.715.168. Teniendo en cuenta la no consideración de los contribuyentes pensionistas, la anterior cifra se sitúa en el 45,60 por 100 de los (posibles) declarantes.

En el cuadro n.º 4, que ofrece datos por comunidades autónomas, 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.

Lógicamente, el complemento salarial medio de los hogares es creciente con el número de hijos declarado pues es una de las características impuestas por el diseño de la deducción. Este resultado, junto a la concentración del complemento en los hogares de renta más baja (como se detallará más adelante), nos permite subrayar el posible papel de los complementos salariales a la hora de reducir otro de los problemas tradicionalmente apuntados en la experiencia española: el del crecimiento de la pobreza infantil.

También desde este punto de vista regional, se puede comprobar en el cuadro n.º 4 que

Andalucía, Extremadura y Murcia son las comunidades autónomas en las que, teniendo en cuenta exclusivamente a los beneficiarios del subsidio, este representa un mayor porcentaje de su rendimiento neto del trabajo declarado (representando el complemento un porcentaje superior al 26 por 100). Este resultado es ciertamente esperado si se tiene en cuenta la estadística salarial que ofrece el INE: en 2014, estas regiones, junto con Canarias, eran donde se encontraban los salarios medios brutos menores del conjunto nacional. Por otra parte, hemos destacado en negrita las regiones donde este porcentaje se encuentra por encima del calculado para el promedio nacional (cifrado en un 24,52 por 100).

En la última sección del cuadro n.º 4 se puede ver a su vez que

CUADRO N.º 4

**RESULTADOS DE LA SIMULACIÓN 1 CON LA MUESTRA DE DECLARANTES IRPF 2014 (ESQUEMA INDIVIDUAL)**

	COSTE DIRECTO DEL SUBSIDIO SALARIAL, MILLS. € (1)	AUMENTO RECAUDACIÓN POR ELIMINACIÓN RRT, MILLS. € (2)	COSTE NETO REFORMA, MILLS. € (1) - (2)
Andalucía	3.160,00	1.410,00	1.750,00
Aragón	487,00	322,00	165,00
Principado de Asturias	293,00	235,00	58,00
Islas Baleares	448,00	251,00	197,00
Canarias	794,00	393,00	401,00
Cantabria	200,00	131,00	69,00
Castilla y León	846,00	531,00	315,00
Castilla-La Mancha	805,00	393,00	412,00
Cataluña	2.370,00	1.760,00	610,00
Extremadura	451,00	186,00	265,00
Galicia	961,00	555,00	406,00
Comunidad de Madrid	2.080,00	1.900,00	180,00
Región de Murcia	626,00	282,00	344,00
La Rioja	117,00	73,00	44,00
Comunidad Valenciana	1.830,00	965,00	865,00
Ceuta	17,60	17,90	-0,30
Melilla	19,70	16,90	2,80
<b>TOTAL</b>	<b>15.505,30</b>	<b>9.421,80</b>	<b>6.083,50</b>

Fuente: Elaboración propia.

CUADRO N.º 4 (Continuación)

**RESULTADOS DE LA SIMULACIÓN 1 CON LA MUESTRA DE DECLARANTES IRPF 2014  
(ESQUEMA INDIVIDUAL)**

	COSTE (MILLS. €) Y SUBSIDIO MEDIO (€) POR GRUPO FAMILIAR				SUBSIDIO: % SOBRE RDTO. NETO TRABAJO (BENEFICIARIOS)
	SIN HIJOS	1 HIJO	2 HIJOS	3 O MÁS HIJOS	
Andalucía	874	907	1170	210	
	1.525,52	2.609,28	3.179,55	3.467,68	<b>26,75</b>
Aragón	147	146	166	28,1	
	1.469,79	2.552,3	3.087,93	3.592,37	23,20
Principado de Asturias	110	110	67,4	5,57	
	1.536,52	2.629,39	3.161,67	3.411,14	23,62
Islas Baleares	128	133	156	30,8	
	1.552,09	2.630,32	3.380,83	3.655,47	23,15
Canarias	228	272	244	49,5	
	1.562,8	2.715,58	3.292,2	3.869	<b>25,01</b>
Cantabria	59,9	63,5	67,9	8,27	
	1.538,28	2.588,3	3.417,93	3.477,87	23,89
Castilla y León	273	261	275	36,4	
	1.491,88	2.614,22	3.267,83	3.416,21	23,63
Castilla-La Mancha	215	232	304	54,6	
	1.472,38	2.540,3	3.211,11	3.495,06	24,46
Cataluña	651	673	860	186	
	1.520,09	2.523,15	3.059,41	3.453,08	23,19
Extremadura	141	127	160	23,2	
	1.511,11	2.559,48	3.195,34	3.463,48	<b>26,48</b>
Galicia	308	321	302	30,1	
	1.504,89	2.613,62	3.262,11	3.542,29	23,53
Comunidad de Madrid	606	630	706	140	
	1.482,03	2.598	3.304,45	3.324,53	23,05
Región de Murcia	165	170	224	66,8	
	1.044,5	2.700,63	3.286,42	3.913,36	<b>26,09</b>
La Rioja	35,7	33,7	39,4	7,86	
	1.529,07	2.428,17	3.123,87	3.726,59	23,43
Comunidad Valenciana	534	562	642	91,9	
	1.510,71	2.631,29	3.232,48	3.556,02	<b>24,89</b>
Ceuta	3,95	4,19	5,81	3,68	
	1.529,2	2.180,39	2.759,67	3.471,91	23,54
Melilla	4,07	4,11	6,55	4,96	
	1.526,19	2.314,18	2.828,61	3.532,77	24,19

	HOMBRE	MUJER	EDAD ≤ 35	EDAD ≤ 50	EDAD ≤ 65
Subsidio medio (€) por sexo y edad	2.219,35	2.400,00	2.005,90	2.619,05	2.098,85

Fuente: Elaboración propia.

el subsidio, en promedio global, favorece algo más a las mujeres (frente a los varones), y que presenta las mayores cuantías para los contribuyentes con una edad entre los 35 y los 50 años.

• *Simulación con la Muestra de no declarantes del IRPF, 2014*

En este caso, para poder realizar la simulación de los efec-

tos recaudatorios que tendría la adopción de un complemento salarial para los no declarantes del IRPF, se han de llevar a cabo las siguientes operaciones previas:

- En primer lugar, se han de agrupar todas las retribuciones percibidas por cada percceptor: algunos no declarantes, al haber tenido distintos empleadores, aparecen en varios registros de la muestra.
- En segundo lugar, una vez que se obtienen las retribuciones salariales globales, se supone que estas son sus únicas rentas anuales (premisa no muy exigente ya que, de lo contrario, los individuos normalmente estarían obligados a declarar), e iguales a sus bases liquidables pues lógicamente tampoco se dispone de datos de las hipotéticas reducciones que se podrían o no aplicar en esta etapa de la liquidación del IRPF (artículos 51 a 55 de la Ley 35/2006) (19). Con este supuesto, hemos pasado a calcular las distintas cuotas íntegras autonómicas y estatales del IRPF para el año 2014. Para estimar estas cuotas, previamente, ha sido necesario calcular el mínimo personal y familiar de cada individuo, utilizando para ello la información sobre las circunstancias del hogar al que pertenece el no declarante y que queda consignada en esta muestra.
- En tercer lugar, se ha estimado el complemento salarial (CSAL) que obtendría cada no declarante en función de sus rendimientos netos del trabajo y del número de hijos a cargo.

Tras completar los pasos anteriores, se pueden obtener las rentas netas de los trabajadores derivadas de una reforma que incluya complementos salariales y la eliminación de las reducciones 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 –cuadro n.º 5–. Ahora, tenemos los siguientes cambios:

- Aumento de 1.728,70 millones de euros derivado de la implantación de los complementos salariales.
- Un ahorro fiscal de 755,22 millones de euros en la recaudación del IRPF por la supresión de las reducciones del trabajo.
- Por tanto, el coste neto de la reforma propuesta se valora en 973,15 millones de euros tras aplicar la medida.

El cuadro n.º 5 también ofrece, con datos regionales, el coste directo de los complementos salariales, y su importe medio, dependiendo del número de hijos declarados por cada individuo.

### 3.2.1.b) Simulación 1: complemento salarial de base familiar

Como ya se ha explicado, se ha decidido completar los resultados anteriores cuantificando el coste recaudatorio de una propuesta que atienda, en su caso, a las rentas salariales del hogar y no solo a los obtenidos a nivel individual.

CUADRO N.º 5  
RESULTADOS DE LA SIMULACIÓN 1 CON LA MUESTRA DE NO DECLARANTES IRPF 2014  
(ESQUEMA INDIVIDUAL)

	COSTE DIRECTO DEL SUBSIDIO SALARIAL, MILLS. EUROS (1)	AUMENTO RECAUDACIÓN POR ELIMINACIÓN RRT, MILLS. EUROS (2)	COSTE NETO REFORMA, MILLS. EUROS (1) - (2)
Andalucía	292,00	122,00	170,00
Aragón	44,70	22,10	22,60
Principado de Asturias	28,00	15,50	12,50
Islas Baleares	44,20	21,50	22,70
Canarias	123,00	45,70	77,50
Cantabria	21,00	8,89	12,10
Castilla y León	86,60	44,20	42,50
Castilla-La Mancha	74,50	28,80	45,70
Cataluña	307,00	150,00	157,00
Extremadura	44,40	16,60	27,80
Galicia	116,00	54,50	61,00
Comunidad de Madrid	295,00	115,00	180,00
Región de Murcia	73,90	28,00	45,90
La Rioja	10,90	5,47	5,41
Comunidad Valenciana	164,00	75,60	88,30
Ceuta	1,93	0,73	1,21
Melilla	1,57	0,64	0,93
<b>TOTAL</b>	<b>1.728,70</b>	<b>755,22</b>	<b>973,15</b>

COSTE (MILLS. EUROS) Y SUBSIDIO MEDIO (EUROS) POR GRUPO FAMILIAR

	SIN HIJOS	1 HIJO	2 HIJOS	3 O MÁS HIJOS
Andalucía	116,00	64,40	94,50	17,00
Aragón	1.570,28	2.812,49	3.839,55	4.620,15
Aragón	18,70	12,10	11,30	2,63
Principado de Asturias	1.409,77	2.829,09	3.900,28	4.162,79
Principado de Asturias	15,20	9,37	3,44	(n.d)
Principado de Asturias	1.490,36	2.535,79	4.152,18	(n.d)
Islas Baleares	21,10	9,29	12,30	1,58
Canarias	1.486,57	2.824,37	3.817,50	5.237,79
Canarias	45,30	36,00	33,60	8,30
Canarias	1.642,20	3.047,68	4.065,29	4.822,58
Cantabria	9,19	6,24	5,17	0,36
Castilla y León	1.532,19	2.990,07	4.146,57	5.379,90
Castilla y León	39,70	22,20	21,30	3,47
Castilla-La Mancha	1.408,54	2.619,46	3.885,05	5.018,16
Castilla-La Mancha	30,20	15,50	24,40	4,46
Castilla-La Mancha	1.539,33	2.870,15	3.944,00	4.852,06
Cataluña	140,00	62,70	76,00	28,00
Cataluña	1.588,20	2.657,42	3.751,26	4.786,59
Extremadura	14,30	10,50	14,90	4,71
Extremadura	1.470,06	2.716,63	3.906,48	4.716,72
Galicia	54,10	32,20	26,10	3,22
Galicia	1.488,58	2.742,51	3.788,93	4.509,67
Comunidad de Madrid	122,00	75,70	82,60	14,50
Comunidad de Madrid	1.622,33	2.761,94	4.275,51	4.686,10
Región de Murcia	25,90	18,40	24,30	5,37
Región de Murcia	1.585,64	2.911,53	4.088,00	4.854,32
La Rioja	4,89	2,42	3,14	0,43
La Rioja	1.432,29	2.847,32	3.965,14	5.070,64
Comunidad Valenciana	65,80	46,30	48,00	3,82
Comunidad Valenciana	1.429,38	2.615,37	3.817,36	4.482,33
Ceuta	0,98	0,30	0,37	0,28
Ceuta	1.533,16	2.118,12	2.966,80	4.656,42
Melilla	0,84	0,22	0,30	0,21
Melilla	1.424,26	2.258,56	3.437,78	4.738,74

Fuente: Elaboración propia.

En la literatura (véase Kleven *et al.*, 2006) se puede encontrar apoyo para el uso de un IRPF individual y de subsidios con base familiar –que, por otra parte, es la opción mayoritariamente seguida en la experiencia occidental–, argumentando que, en el caso de convivencia económica, la tributación óptima de las parejas es «conjunta», entendido este término como que el tipo óptimo para cada cónyuge debe considerar también la renta obtenida por el otro. De forma concreta, los tipos impositivos implícitos óptimos para los segundos perceptores de los hogares deben ser decrecientes conforme aumentan los ingresos del primer perceptor. En la práctica, este resultado se consigue si existe simultáneamente un IRPF de base individual y una deducción fiscal reintegrable basada en los ingresos familiares.

Este esquema, seguido en la experiencia anglosajona analizada, conllevará menor coste fiscal (será más probable superar los umbrales de renta que suponen tener derecho o no a la ayuda), probablemente atenderá a la capacidad económica más generalmente aceptada desde el punto de vista de la equidad fiscal (tratamiento tributario igual de hogares fiscales que también lo son), pero, a su vez, introducirá los problemas de eficiencia en el mercado laboral ya argumentados.

La construcción de hogares fiscales no es posible, como se ha señalado, con las muestras del IRPF, pero sí, mediante un procedimiento algo más laborioso, con la provista por otra publicación del IEF: el *Panel de declarantes del IRPF, 1999-2014*.

No obstante, para los no declarantes, no se cuenta con otra

información que la proporcionada por la muestra correspondiente, por lo que, también con esta nueva estrategia, hemos de partir de los resultados mostrados en el cuadro n.º 5 como los únicos posibles para este subconjunto de población.

Si se adopta para los hogares declarantes la misma estrategia de simulación descrita en 3.2.1. a), mostramos en el cuadro n.º 6 el coste detallado de un esquema familiar que replique los parámetros recogidos en el cuadro n.º 2, ahora sí teniendo en cuenta la situación o no de matrimonio (20). En el mismo cuadro n.º 6, se vuelve a ofrecer el subsidio medio y el coste directo del complemento atendiendo al número de hijos presentes en el hogar.

Como era de esperar, el coste directo de este enfoque familiar (13.347,16 millones de euros) es sensiblemente inferior al obtenido en el cuadro n.º 4 para declarantes que obtienen un subsidio

salarial individual: en concreto, comparando ambos esquemas, el ahorro por considerar globalmente los ingresos del hogar es aproximadamente de un 14 por 100. Por otra parte, el número de beneficiarios (5.330.360 hogares) se sitúa en torno a un tercio de los (posibles) hogares representados por el panel.

### 3.2.2. Simulación 2

Como se ha señalado, la adopción de los parámetros concretos de la Simulación 1 no ha sido económicamente justificada, y en el trabajo nos hemos limitado a reproducir la propuesta de Ciudadanos-2015 (con la modificación explicada en el diseño del tramo plano para las parejas casadas, y consecuente aumento del umbral de renta para el que el subsidio se anula).

Pues bien, introducimos ahora unos nuevos esquemas –individual y familiar–, mostrados

CUADRO N.º 6

#### RESULTADOS DE LA SIMULACIÓN 1 CON EL PANEL DE DECLARANTES IRPF, PERÍODO 2014 (ESQUEMA FAMILIAR)

	SIMULACIÓN 1			
	PANEL DE DECLARANTES IRPF 2014			
Coste directo del esquema de subsidio salarial (CSAL), mills. euros	13.347,16			
Aumento de la recaudación IRPF por eliminación de la reducciones por rendimientos de trabajo, mills. euros	9.421,80			
Coste neto de la reforma simulada, mills. euros	3.925,36			
Número total de beneficiarios (hogares)	5.330.360			
	SIN HIJOS	1 HIJO	2 HIJOS	≥ 3 HIJOS
Subsidio salarial medio (CSAL), euros	1.622,97	2.791,71	3.418,65	3.803,34
Coste directo del subsidio salarial (CSAL) por grupo familiar, mills. euros	4.054,90	2.636,10	4.626,10	2.030,10

Fuente: Elaboración propia.

en el cuadro n.º 7, con los que tratamos de abordar de forma inicial un triple objetivo:

- Conseguir que los distintos grupos familiares recogidos en este cuadro sitúen sus ingresos, tras el cobro adicional del complemento máximo, en una cobertura de entre el 75 y el 125 por 100 del umbral de pobreza que les corresponde (según datos del INE, 2014), imponiendo a su vez que el citado complemento equivalga al 25 por 100 de este umbral (21). Los anteriores porcentajes son aproximadamente equivalentes a los que el *EITC* estadounidense muestra en 2018 atendiendo a las estadísticas de pobreza de ese país.
- Aumentar los incentivos laborales en el tramo creciente (es decir, aumento del *phase in rate* al 50 por 100) respecto a los valores mostrados en la Simulación 1. En la práctica, esta subida supone una

minoración del denominado tipo de gravamen de la participación (TGP) para este intervalo de rentas. Este tipo intenta medir cómo afecta el sistema de impuestos y de beneficios sociales al incentivo a realizar un trabajo retribuido (pues mide la proporción en que se reducen los ingresos totales como consecuencia de la existencia simultánea de impuestos y prestaciones que dependen de la cuantía de esos rendimientos). Si existe un beneficio fiscal que aumenta conforme lo hacen las rentas del trabajo, este diseño reduce claramente el TGP y con ello se induce a que los individuos con salarios bajos encuentren más rentable una posible participación laboral. En Brewer *et al.* (2010), se encuentra apoyo para recomendar que, atendiendo a desarrollos de la teoría de la imposición óptima, los TGP a los que se enfrentan las rentas bajas sean relativamente re-

ducidos (y que incluso adopten valores negativos).

- Mitigar el importante desincentivo laboral que para el tramo decreciente de la Simulación 1 supone el porcentaje de abatimiento del subsidio del 50 por 100 (22). Para ello, como se ve en el cuadro n.º 7, hemos fijado ahora el denominado *phase out rate* en un valor del 30 por 100 (23).

### 3.2.2.a) Simulación 2: complemento salarial de base individual

- Simulación con la Muestra de Declarantes del IRPF 2014

Procediendo de una forma similar que en el apartado 3.2.1. a), y adoptando los nuevos complementos salariales, mostramos en el cuadro n.º 8 los costes para el erario que supone el conjunto de medidas fiscales introducidas, detallando cuantías medias de

CUADRO N.º 7

#### SUBSIDIOS SALARIALES DE LA SIMULACIÓN 2 (ESQUEMAS INDIVIDUAL Y FAMILIAR)

ESQUEMA INDIVIDUAL/HOGAR MONOPARENTAL						
NÚMERO DE DESCENDIENTES	SUBSIDIO MÁXIMO EUROS	PHASE IN RATE %	PLATEAU COMIENZA EN EUROS	PHASE OUT RATE %	PLATEAU TERMINA EN EUROS	SUBSIDIO SE ANULA EN EUROS
0	1.990,25	50	3.980,50	30	7.961,00	14.595,17
1	2.814,64	50	5.629,28	30	11.258,55	20.640,68
2	3.447,21	50	6.894,43	30	13.788,86	25.279,57
3 o más	3.980,50	50	7.961,00	30	15.922,00	29.190,33
ESQUEMA FAMILIAR (CASADOS)						
NÚMERO DE DESCENDIENTES	SUBSIDIO MÁXIMO EUROS	PHASE IN RATE %	PLATEAU COMIENZA EN EUROS	PHASE OUT RATE %	PLATEAU TERMINA EN EUROS	SUBSIDIO SE ANULA EN EUROS
0	2.814,64	50	5.629,28	30	11.258,55	20.640,68
1	3.447,21	50	6.894,43	30	13.788,86	25.279,57
2	3.980,50	50	7.961,00	30	15.922,00	29.190,33
3 o más	4.450,33	50	8.900,67	30	17.801,34	32.635,78

Fuente: Elaboración propia.

subsidio en función de distintas variables sociodemográficas.

El coste neto de la reforma propuesta asciende a 2.474,90 millones de euros. El número de beneficiarios en este caso es de 6.473.694. Cualquiera de las dos cifras anteriores es menor a sus correlativas en la Simulación 1 de la muestra de declarantes.

En este cuadro n.º 8, se ofrece de nuevo información regionalizada de costes, subsidios medios y del porcentaje que el complemento salarial obtenido representa sobre el rendimiento neto declarado por sus beneficiarios (en negrita, las regiones con un porcentaje por encima del promedio para el conjunto nacional, estimado en un 23,19 por 100). De nuevo, Extremadura, Andalucía y Murcia son las comunidades autónomas donde encontramos los mayores porcentajes, aunque en este caso con un orden algo distinto al que se ha visto en la Simulación 1 (en la Simulación 2 es Extremadura y no Andalucía la región que presenta un mayor valor para este porcentaje).

En la última sección del cuadro n.º 8 aparecen datos medios por categorías de sexo y edad: con cuantías algo menores que en la Simulación 1, vuelven a ser las mujeres y los declarantes entre los 35 y los 50 años los más beneficiados por esta propuesta.

• *Simulación con la Muestra de no declarantes del IRPF 2014*

Ahora, procediendo de una forma similar que en el apartado 3.2.1. a), mostramos en el cuadro n.º 9 los costes recaudatorios (un coste neto de 200,85 millones de euros) que supone el conjunto de medidas fiscales introducidas para los no declarantes del IRPF.

CUADRO N.º 8

**RESULTADOS DE LA SIMULACIÓN 2 CON LA MUESTRA DE DECLARANTES IRPF 2014 (ESQUEMA INDIVIDUAL)**

	COSTE DIRECTO DEL SUBSIDIO SALARIAL, MILLS. DE EUROS (1)	AUMENTO RECAUDACIÓN POR ELIMINACIÓN RRT, MILLS. DE EUROS (2)	COSTE NETO REFORMA, MILLS. DE EUROS (1) - (2)
Andalucía	2.560,00	1.410,00	1.150,00
Aragón	367,00	322,00	45,00
Principado de Asturias	218,00	235,00	-17,00
Islas Baleares	323,00	251,00	72,00
Canarias	600,00	393,00	207,00
Cantabria	149,00	131,00	18,00
Castilla y León	635,00	531,00	104,00
Castilla-La Mancha	618,00	393,00	225,00
Cataluña	1.790,00	1.760,00	30,00
Extremadura	367,00	186,00	181,00
Galicia	717,00	555,00	162,00
Comunidad de Madrid	1.540,00	1.900,00	-360,00
Región de Murcia	485,00	282,00	203,00
La Rioja	87,60	73,00	14,60
Comunidad Valenciana	1.410,00	965,00	445,00
Ceuta	14,30	17,90	-3,60
Melilla	15,80	16,90	-1,10
<b>TOTAL</b>	<b>11.896,70</b>	<b>9.421,80</b>	<b>2.474,90</b>

	COSTE (MILLS. EUROS) Y SUBSIDIO MEDIO (EUROS) POR GRUPO FAMILIAR				SUBSIDIO: % SOBRE RDTO. NETO TRABAJO (BENEFICIARIOS)
	SIN HIJOS	1 HIJO	2 HIJOS	3 O MÁS HIJOS	
Andalucía	721,00	698,00	954,00	189,00	
Aragón	1.362,64	2.031,16	2.509,81	2.853,26	<b>26,37</b>
Principado de Asturias	108,00	102,00	133,00	24,80	21,95
Islas Baleares	1.235,26	1.813,42	2.355,90	2.895,79	22,78
Canarias	80,50	78,70	53,50	5,02	20,33
Cantabria	1.260,55	1.920,08	2.387,28	2.715,97	23,20
Castilla y León	84,30	91,60	120,00	27,00	21,95
Castilla-La Mancha	1.173,48	1.852,65	2.508,27	2.949,87	22,48
Cataluña	166,00	198,00	194,00	42,20	23,30
Extremadura	1.274,32	1.993,41	2.513,03	3.233,86	21,27
Galicia	43,30	45,40	52,60	7,51	26,72
Comunidad de Madrid	1.227,25	1.881,32	2.581,08	2.814,11	22,09
Región de Murcia	199,00	186,00	217,00	32,80	20,73
La Rioja	1.239,35	1.895,33	2.458,71	2.756,17	24,32
Comunidad Valenciana	160,00	168,00	241,00	48,50	22,64
Ceuta	1.239,56	1.871,30	2.453,25	2.897,62	
Melilla	472,00	475,00	677,00	166,00	
	1.229,50	1.806,70	2.287,26	2.902,53	
	117,00	99,30	130,00	20,90	
	1.354,46	2.044,29	2.515,08	2.748,98	
	223,00	230,00	237,00	26,80	
	1.230,40	1.915,09	2.437,71	2.747,99	
	418,00	439,00	552,00	127,00	
	1.179,65	1.829,13	2.379,39	2.531,98	
	127,00	123,00	178,00	57,40	
	1.334,37	1.994,03	2.518,89	3.110,40	
	25,40	23,90	31,50	6,91	
	1.205,82	1.803,53	2.341,85	2.960,76	
	403,00	410,00	512,00	81,60	
	1.284,86	1.974,45	2.499,65	2.965,64	
	3,18	3,05	4,77	3,32	
	1.362,88	1.623,38	2.115,17	2.853,78	
	3,02	2,95	5,35	4,48	
	1.313,08	1.713,52	2.212,83	2.950,23	

	HOMBRE	MUJER	EDAD ≤ 35	EDAD ≤ 50	EDAD 65
Subsidio medio (€) por sexo y edad	1.753,43	1.919,42	1.637,27	2.042,13	1.662,83

Fuente: Elaboración propia.

CUADRO N.º 9

**RESULTADOS DE LA SIMULACIÓN 2 CON LA MUESTRA DE NO DECLARANTES DEL IRPF 2014 (ESQUEMA INDIVIDUAL)**

	COSTE DIRECTO DEL SUBSIDIO SALARIAL, MILLS. EUROS (1)	AUMENTO RECAUDACIÓN POR ELIMINACIÓN RRT, MILLS. EUROS (2)	COSTE NETO REFORMA, MILLS. EUROS (1) - (2)
Andalucía	165,00	122,00	43,00
Aragón	24,30	22,10	2,20
Principado de Asturias	13,70	15,50	-1,80
Islas Baleares	24,00	21,50	2,50
Canarias	70,60	45,70	24,90
Cantabria	11,20	8,89	2,31
Castilla y León	45,60	44,20	1,40
Castilla-La Mancha	41,70	28,80	12,90
Cataluña	169,00	150,00	19,00
Extremadura	26,10	16,60	9,50
Galicia	61,60	54,50	7,10
Comunidad de Madrid	164,00	115,00	49,00
Región de Murcia	42,70	28,00	14,70
La Rioja	5,88	5,47	0,41
Comunidad Valenciana	88,80	75,60	13,20
Ceuta	1,05	0,73	0,33
Melilla	0,84	0,64	0,20
<b>TOTAL</b>	<b>956,07</b>	<b>755,22</b>	<b>200,85</b>

**COSTE (MILLS. EUROS) Y SUBSIDIO MEDIO (EUROS) POR GRUPO FAMILIAR**

	SIN HIJOS	1 HIJO	2 HIJOS	3 O MÁS HIJOS
Andalucía	45,30	38,80	67,20	13,30
	763,46	1.694,92	2.732,34	3.615,27
Aragón	6,88	7,24	8,01	2,16
	394,39	1.696,55	2.766,54	3.415,37
Principado de Asturias	5,79	5,54	2,40	(n.d.)
	763,17	1.500,40	2.897,09	(n.d.)
Islas Baleares	8,36	5,62	8,88	1,18
	785,43	1.709,49	2.756,70	3.926,65
Canarias	18,10	22,10	23,80	6,50
	798,25	1.871,35	2.886,27	3.779,47
Cantabria	3,48	3,77	3,73	0,27
	679,06	1.804,80	2.985,55	3.980,50
Castilla y León	14,90	13,00	15,00	2,63
	713,25	1.544,58	2.739,03	3.794,38
Castilla-La Mancha	11,70	9,16	17,40	3,46
	733,05	1.703,65	2.809,56	3.764,64
Cataluña	56,10	37,00	54,20	21,90
	759,62	1.607,64	2.677,99	3.736,53
Extremadura	5,55	6,33	10,50	3,72
	739,29	1.631,30	2.759,81	3.724,75
Galicia	20,90	19,50	18,60	2,64
	737,47	1.666,19	2.702,94	3.695,33
Comunidad de Madrid	48,50	45,70	58,20	11,20
	774,79	1.667,01	3.012,31	3.628,38
Región de Murcia	10,30	11,00	17,20	4,12
	813,33	1.752,14	2.890,63	3.719,28
La Rioja	1,85	1,51	2,20	0,32
	697,56	1.777,44	2.783,76	3.820,59
Comunidad Valenciana	24,40	27,40	33,90	3,04
	703,02	1.546,38	2.698,79	3.567,12
Ceuta	0,39	0,17	0,27	0,22
	806,22	1.201,45	2.165,99	3.648,90
Melilla	0,31	0,14	0,22	0,17
	727,88	1.514,30	2.586,96	3.777,09

Fuente: Elaboración propia.

**3.2.2.b) Simulación 2:  
complemento salarial  
de base familiar**

Finalmente, en el cuadro n.º 10, se muestran los costes netos del nuevo esquema familiar (1.538,48 millones de euros) y el detalle del subsidio medio y de los costes directos del complemento atendiendo al número de descendientes de cada hogar.

El número de receptores del complemento es algo menor al que se ha detallado en la Simulación 1 (ver cuadro n.º 6): en concreto, hay 106.578 hogares beneficiarios menos si comparamos ambas simulaciones.

**3.3. Resultados del coste neto global de ambas simulaciones**

En el cuadro n.º 11, por último, presentamos los costes netos globales de las medidas fiscales propuestas (es decir, considerando la introducción simultánea de los diversos esquemas de subsidios salariales presentados y de la eliminación del gasto fiscal que suponen las reducciones por rendimientos del trabajo en el IRPF).

Los resultados mostrados en este cuadro nos permiten comprobar cómo la opción más costosa recaudatoriamente es, lógicamente, la alternativa de introducir el esquema individual presentado en la Simulación 1 (7.056,65 millones de euros). En el extremo, un esquema familiar que introdujera los parámetros que hemos justificado en términos de equidad y eficiencia en la Simulación 2 tendría un coste que sería aproximadamente el 25 por 100 de la anterior cifra (situándose ahora en los 1.739,33 millones de euros).

CUADRO N.º 10

**RESULTADOS DE LA SIMULACIÓN 2 CON EL PANEL DE DECLARANTES IRPF, PERÍODO 2014 (ESQUEMA FAMILIAR)**

SIMULACIÓN 2				
PANEL DE DECLARANTES IRPF 2014				
Coste directo del esquema de subsidio salarial (CSAL), mills. de euros	10.960,28			
Aumento de la recaudación IRPF por eliminación de la reducciones por rendimientos de trabajo, mills. de euros	9.421,80			
Coste neto de la reforma simulada, mills. de euros	1.538,48			
Número total de beneficiarios (hogares)	5.223.782			
	SIN HIJOS	1 HIJO	2 HIJOS	≥ 3 HIJOS
Subsidio salarial medio (CSAL), euros	1.483	2.111	2.698	3.153
Coste directo del subsidio salarial (CSAL) por grupo familiar, mills. de euros	3.464,21	1.980,65	3.742,79	1.772,63

Fuente: Elaboración propia.

CUADRO N.º 11

**COSTE NETO GLOBAL DE LAS REFORMAS PROPUESTAS (INCLUSIÓN DE SUBSIDIOS SALARIALES Y ELIMINACIÓN DE LAS REDUCCIONES POR RENDIMIENTOS DEL TRABAJO)**

	SIMULACIÓN 1	SIMULACIÓN 2
Coste neto global del esquema individual, mills. de euros: (Muestra de no declarantes) + (Muestra de declarantes)	7.056,65	2.675,75
Coste neto global del esquema familiar, mills. de euros: (Muestra de no declarantes) + (Panel de declarantes)	4.898,51	1.739,33

Fuente: Elaboración propia.

### 3.4. Resultados distributivos de ambas simulaciones

Una vez descrito el proceso de simulación y detallados los distintos costes netos de todos los escenarios, vamos a efectuar una lectura de los impactos redistributivos de las reformas propuestas.

Para no extender de forma excesiva el trabajo, centramos esta presentación en los resultados alcanzados exclusivamente con la adopción de un esquema individual. A su vez, para esta discusión, nos centraremos en los datos de

declarantes, puesto que el análisis distributivo interno de la muestra de no declarantes ofrece un alcance muy parcial cuya generalización al resto de contribuyentes sería desafortunada (24). Además, para no desvirtuar los resultados mostrados, en los cálculos efectuados no se tendrá en cuenta a los declarantes pensionistas, ya que, como se ha insistido en varias ocasiones, es una categoría de rentas que queda fuera de los objetivos de los complementos salariales.

Atendiendo a las cuestiones distributivas, para ambas simu-

laciones, 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 2014 (*renta neta*) y la distribución de las rentas una vez aplicado nuestro IRPF modificado con la introducción de un complemento salarial (*renta neta simulada*).

Como podemos ver en el cuadro n.º 12, que también ofrece datos regionales, en el año 2014 el índice de Gini, tras la aplicación de un impuesto globalmente progresivo como es el IRPF, mejora de manera forzosa, es decir, se aminora, en 5,4 p.p. (y también en cualquier comunidad autónoma, en un rango de 2,32 a 6,24 p.p.).

Tras las reformas impositivas propuestas en cualquiera de las dos simulaciones, la capacidad redistributiva del gravamen se fortalece, consiguiendo una menor desigualdad final a través de la Simulación 1, con una reducción adicional de 3,2 p.p. en el índice de Gini, entre otras razones, por el mayor coste recaudatorio de las medidas fiscales propuestas en la misma (con la Simulación 1, se produce, respecto a la redistribución conseguida con el IRPF vigente en 2014, una reducción del 8,37 por 100 en el índice de Gini, y un 6,92 por 100 con la Simulación 2) (25).

En la línea de lo comentado en apartados anteriores, son las regiones donde los salarios medios observados son más bajos (según el INE, en 2014 estas son, y por este orden, Extremadura, Canarias, Murcia y Andalucía) las que experimentarían mayores mejoras redistributivas con cualquiera de las simulaciones del complemento

CUADRO N.º 12

**RESULTADOS GENERALES DEL EJERCICIO DE SIMULACIÓN: ASPECTOS DISTRIBUTIVOS  
(APLICACIÓN DE UN ESQUEMA INDIVIDUAL DE COMPLEMENTO)**

	SIMULACIÓN 1				SIMULACIÓN 2			
	GINI RENTA ANTES IRPF	GINI TRAS IRPF 2014	GINI TRAS CSAL	% REDUCCIÓN GINI	GINI RENTA ANTES IRPF	GINI TRAS IRPF 2014	GINI TRAS CSAL	% REDUCCIÓN GINI
Andalucía	0,433	0,386	0,346	10,36	0,433	0,386	0,349	9,57
Aragón	0,403	0,356	0,327	8,21	0,403	0,356	0,333	6,64
Principado de Asturias	0,418	0,373	0,346	7,22	0,418	0,373	0,352	5,77
Islas Baleares	0,422	0,367	0,335	8,88	0,422	0,367	0,343	6,72
Canarias	0,418	0,367	0,328	10,42	0,418	0,367	0,334	8,82
Cantabria	0,405	0,358	0,328	8,48	0,405	0,358	0,334	6,77
Castilla y León	0,409	0,364	0,334	8,26	0,409	0,364	0,339	6,77
Castilla-La Mancha	0,407	0,362	0,327	9,72	0,407	0,362	0,332	8,42
Cataluña	0,426	0,370	0,343	7,24	0,426	0,370	0,349	5,62
Extremadura	0,428	0,382	0,342	10,43	0,428	0,382	0,344	10,01
Galicia	0,422	0,374	0,340	8,97	0,422	0,374	0,346	7,43
Comunidad de Madrid	0,462	0,399	0,377	5,61	0,462	0,399	0,383	4,00
Región de Murcia	0,422	0,373	0,332	10,83	0,422	0,373	0,338	9,37
La Rioja	0,407	0,360	0,331	8,10	0,407	0,360	0,336	6,56
Comunidad Valenciana	0,433	0,383	0,348	9,19	0,433	0,383	0,353	7,87
Ceuta	0,378	0,354	0,332	6,32	0,378	0,354	0,336	5,18
Melilla	0,380	0,357	0,332	6,96	0,380	0,357	0,337	5,68
TOTAL	0,438	0,385	0,352	8,37	0,438	0,385	0,358	6,92

Fuente: Elaboración propia.

(y con cifras de mejora superiores al 10 por 100 atendiendo a las estimaciones de la Simulación 1).

En cuadro nº 13 (también con datos desagregados regionalmente), podemos vislumbrar la clara orientación de la reforma propuesta hacia la mejora de las rentas declaradas de menor cuantía: 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, en casi todas las comunidades, fundamentalmente en las cinco/seis primeras decilas de renta (la Simulación 1, al favorecer al 60 por 100 de los declarantes del IRPF, parece una propuesta que podría recoger un apoyo socialmente mayoritario).

Por otra parte, en la Simulación 1, en términos absolutos, es la tercera decila la principal

beneficiada, mientras que, en la Simulación 2, la segunda decila presenta las mayores ganancias. Atendiendo a las rentas bajas, la Simulación 2 es comparativamente algo más beneficiosa para las dos decilas inferiores.

Las decilas superiores en cualquiera de las dos simulaciones son las perdedoras (en orden creciente) del conjunto de medidas propuestas. Con todo, si las anteriores pérdidas se relativizan respecto al valor de las cuotas (realmente) pagadas por los contribuyentes del IRPF en 2014 (26), en el mismo cuadro n.º 13, se puede ver que, en cualquier escenario, son la sexta y la séptima decila las que comparativamente se ven más perjudicadas.

No obstante, debe señalarse que los aumentos en la base imponible que, en última instancia, implican las reformas propuestas

(por la eliminación de reducciones en la base), lógicamente, pueden acarrear aumentos en los tipos marginales para alguno de estos contribuyentes (con los problemas de eficiencia que estos aumentos llevan asociados).

#### IV. IMPLICACIONES DE POLÍTICA PÚBLICA

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,

CUADRO N.º 13

## GANANCIA O PÉRDIDA NETA (EUROS) DE LA REFORMA SIMULADA SEGÚN DECILAS DE RENTA DECLARADA\*

GANANCIA/PÉRDIDA DECILAS (EUROS)	SIMULACIÓN 1									
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Andalucía	335,08	1.396,13	1.870,33	2.288,87	2.215,64	1.254,69	166,11	-616,95	-806,63	-1.098,17
Aragón	403,74	1.549,00	1.972,12	1.747,96	737,79	60,29	-524,60	-783,04	-823,04	-1.060,89
Principado de Asturias	203,39	1.275,49	1.776,04	1.683,43	631,45	-298,90	-761,58	-831,70	-921,08	-1.157,43
Islas Baleares	496,78	1.644,88	2.214,53	1.946,96	1.256,59	373,12	-327,11	-698,40	-823,21	-1.033,57
Canarias	495,31	1.609,61	2.073,29	2.254,51	1.729,54	754,67	-4,29	-630,30	-836,70	-1.123,38
Cantabria	393,32	1.486,30	2.097,54	1.938,42	807,92	-30,23	-562,86	-789,35	-917,08	-1.122,42
Castilla y León	259,15	1.314,64	1.856,16	1.897,95	1.087,34	308,70	-451,54	-721,08	-857,55	-1.060,67
Castilla-La Mancha	289,15	1.371,79	1.981,22	2.246,53	1.667,44	906,23	93,84	-601,79	-810,46	-1.080,70
Cataluña	519,02	1.664,09	2.009,20	1.445,82	515,27	-285,41	-691,52	-741,07	-950,63	-1.144,78
Extremadura	311,68	1.275,62	1.688,74	2.091,42	2.221,28	1.576,27	591,87	-425,20	-775,98	-1.031,96
Galicia	256,57	1.341,33	1.896,42	2.126,88	1.397,50	547,67	-278,83	-757,73	-883,47	-1.134,78
Comunidad de Madrid	624,14	1.874,69	1.909,47	771,31	-9,03	-536,57	-768,85	-840,66	-1.009,29	-1.277,46
Región de Murcia	403,23	1.552,95	2.064,46	2.525,88	2.173,01	11,41	215,73	-618,28	-860,22	-1.135,79
La Rioja	350,30	1.474,72	1.936,91	1.741,01	879,50	203,80	-409,96	-692,81	-794,73	-1.059,48
Comunidad Valenciana	305,47	1.425,35	1.995,68	2.236,98	1.615,51	679,20	-235,73	-697,71	-806,88	-1.105,40
Ceuta	979,82	1.946,60	1.887,67	546,82	-312,97	-778,72	-878,67	-1.057,58	-1.198,66	-1.247,38
Melilla	849,22	1.895,95	2.070,00	1.139,77	3,55	-558,18	-831,53	-980,90	-1.135,78	-1.232,65
TOTAL	395,55	1.536,71	2.072,06	2.037,25	1.132,77	240,74	-484,36	-758,12	-900,08	-1.131,21
TOTAL: % (ganancia/pérdida)/cuota pagada IRPF	31.392,9	10.460,9	2.278,0	383,9	94,5	12,8	-16,6	-17,0	-13,7	-5,6

GANANCIA/PÉRDIDA DECILAS (EUROS)	SIMULACIÓN 2									
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Andalucía	516,29	1.776,50	1.731,92	1.410,31	1.122,58	598,78	-42,50	-590,00	-811,65	-1.102,64
Aragón	600,88	1.569,46	1.118,82	748,62	244,29	-156,00	-528,69	-780,21	-843,29	-1.071,80
Principado de Asturias	321,60	1.470,22	1.042,87	658,41	141,37	-430,94	-750,19	-830,79	-927,66	-1.158,78
Islas Baleares	691,99	1.496,56	1.203,33	825,41	541,16	49,71	-399,23	-686,19	-826,72	-1.053,84
Canarias	739,21	1.786,68	1.419,88	1.133,13	716,06	261,35	-190,43	-625,76	-842,78	-1.131,08
Cantabria	587,22	1.514,88	1.201,29	870,83	284,88	-238,16	-565,37	-773,25	-916,90	-1.124,33
Castilla y León	406,03	1.500,26	1.193,54	852,27	388,14	-5,50	-494,17	-713,20	-863,12	-1.069,07
Castilla-La Mancha	442,90	1.632,19	1.517,91	1.178,75	742,90	397,64	-106,55	-590,51	-815,48	-1.090,25
Cataluña	726,11	1.467,06	998,54	646,93	145,63	-346,67	-672,67	-746,88	-951,03	-1.150,44
Extremadura	489,03	1.700,20	1.714,18	1.384,76	1.152,92	730,05	213,44	-446,42	-772,16	-1.030,64
Galicia	399,04	1.572,76	1.306,20	1.014,17	541,11	146,92	-410,41	-744,52	-886,90	-1.139,68
Comunidad de Madrid	841,14	1.363,97	822,44	166,96	-224,28	-518,39	-762,36	-853,07	-1.016,39	-1.279,11
Región de Murcia	618,98	1.804,28	1.580,71	1.393,79	1.073,27	544,63	-19,76	-597,81	-849,01	-1.145,17
La Rioja	527,81	1.543,41	1.138,69	750,11	319,46	-58,75	-444,35	-685,12	-808,08	-1.067,13
Comunidad Valenciana	473,05	1.699,09	1.488,28	1.137,28	694,35	236,06	-327,86	-694,39	-826,93	-1.116,17
Ceuta	1.242,53	1.449,84	995,65	214,54	-327,52	-729,17	-876,33	-1.049,93	-1.195,44	-1.247,70
Melilla	1.081,12	1.540,69	1.099,70	641,69	-136,92	-516,48	-818,29	-971,87	-1.148,11	-1.239,54
TOTAL	596,48	1.684,31	1.314,56	954,31	461,95	-37,93	-489,51	-755,86	-906,72	-1.137,51
TOTAL: % (ganancia/pérdida)/cuota pagada IRPF	47.339,7	11.465,7	1.445,2	179,8	38,5	-2,0	-16,8	-17,0	-13,8	-5,6

Nota: \*Se exceptúa de este análisis a los declarantes de pensiones.

Fuente: Elaboración propia.

al menos, algún miembro de la familia. De otra forma, trabajar y ser pobre no es incompatible.

Para su solución, y viendo las importantes limitaciones del actual sistema español de

prestaciones asistenciales para proporcionar una clara solución, hemos elegido presentar el análisis

sis, valoración y simulación fiscal de distintos programas de complementos salariales.

Estos podrían introducirse por medio de las oportunas reformas del esquema de liquidación del IRPF ahora vigente y de los criterios que rigen la obligación o no de declarar en este gravamen, y aprovechar la gestión tributaria ordinaria del impuesto para abonar 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 ocurre, entre otras bonificaciones, 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 la significativa redistribución de las rentas ya conseguida con el IRPF vigente en 2014 mejoraría todavía más de adoptarse el conjunto de medidas simuladas y que proponen la inclusión de esquemas alternativos de subsidios salariales.

Por otro lado, hemos obtenido que la financiación de los subsidios propuestos en el ámbito espacial de las comunidades autónomas de régimen común, y dependiendo de los objetivos redistributivos del decisor público, tendría un coste fiscal acotado entre los 1.739,33 y los 7.056,65 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 ob-

tenidos 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, con la necesaria reforma previa del sistema de financiación regional, y como hacen distintos gobiernos estatales en Estados Unidos, las comunidades autónomas podrían complementar estas ayudas fiscales haciendo uso de su espacio normativo propio.

Cabe resaltar, además, que el modo en que al final 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.

Este es, sin duda, un tema controvertido en el debate económico en torno a la conveniencia de la puesta en marcha de los subsidios salariales. Con cualquier subsidio, la teoría estándar de incidencia económica señala la posibilidad de que sus beneficiarios legales no coincidan con los efectivos, dependiendo de cuál sea la estructura y funcionamiento de los mercados afectados, de restricciones institucionales o legales (por ejemplo, la existencia de políticas de salario mínimo) y, por supuesto, de las elasticidades-precio (en este caso, salario) de demandantes y oferentes. Este último aspecto resulta decisivo, y se debería recordar que las estimaciones de la elasticidad de la oferta de trabajo respecto al salario neto se muestran muy heterogéneas

y altamente dependientes de las características socioeconómicas individuales (mayor para mujeres y, especialmente, cuando ellas son los adultos en familias monoparentales y cuando su nivel educativo es bajo).

Hemos visto cómo la literatura relacionada para el caso anglosajón es muy escasa, y para el español, inédita. No obstante, cuando se ha medido el porcentaje de apropiación del subsidio por parte de los demandantes de trabajo (en forma de rebaja en los costes salariales) lo sitúan en torno al 30 por 100. Además, los efectos sobre los salarios previamente percibidos afectarían probablemente tanto a los trabajadores beneficiarios del complemento salarial como a los no beneficiarios, especialmente, en el colectivo de trabajadores menos formados.

Dentro de las limitaciones del artículo, es importante recordar que nuestro trabajo ofrece una simulación estática para un año concreto, el año 2014 (27), 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).

En este sentido, y como única referencia que ofrece para el caso español estimaciones de respuestas laborales ante subsidios salariales, recordemos que Paniagua (2018) calcula los efectos que tendría una hipotética modificación de la actual deducción por maternidad del IRPF por un subsidio salarial tipo *EITC* (28). Centrándose en los incentivos causados para las mujeres

españolas de 18 a 55 años, la autora muestra unos resultados relevantes en el margen extensivo de este colectivo (alrededor de un 25 por 100 de las mujeres que no trabajaban se incorporarían al mercado laboral, con un porcentaje alto de contratos de tipo parcial), aunque también habría una respuesta no tan favorable en el margen intensivo (con transiciones para las mujeres ya incorporadas al mercado laboral: en concreto, el porcentaje de trabajadoras a tiempo completo se rebajaría en torno a 6 p.p.). De forma neta, el empleo potencialmente creado alcanzaría una cuantía de casi 1,4 millones de puestos de trabajo, aunque lógicamente esta cifra, como reconoce Paniagua (2018), dependería de forma decisiva de que coexistiera una fuerte demanda laboral en el mercado.

Además, hemos decidido no incluir en las simulaciones a las rentas laborales de individuos que trabajan por cuenta propia pues la literatura americana nos advierte de posibles problemas de manipulación de sus ingresos declarados para obtener de forma estratégica los subsidios más altos (Sáez, 2010). No obstante, esta opción deja pendientes otros debates como, por ejemplo, el tratamiento del numeroso grupo de los denominados «falsos autónomos» cuyo régimen fiscal en el IRPF se debería aproximar en la medida de lo posible al existente para los trabajadores por cuenta ajena (29).

Por otra parte, la propia naturaleza de los subsidios —el hecho de que su percepción se vincule insoslayablemente a la participación laboral de los beneficiarios— impide correlativamente que devengan un instrumento adecuado en aras a paliar situa-

ciones de pobreza de aquellos que se sitúan extramuros del mercado de trabajo (ilustrativamente, Jones, 2017).

A la mejora de las condiciones de vida de este colectivo, que con mayor probabilidad está formado por hogares monoparentales y unipersonales, así como por individuos con niveles educativos menores, se orientan los denominados programas de rentas mínimas (que se agrupan en una compleja e inconexa red de prestaciones estatales y autonómicas).

En este sentido, lo que este trabajo ha pretendido mostrar es que existen instrumentos fiscales inéditos para el caso español que pueden coadyuvar a paliar determinadas situaciones de pobreza (probablemente, solo moderada), con un coste recaudatorio razonable, y que el diseño de los subsidios salariales permite atender, de forma explícita, a los posibles desincentivos laborales que tan presentes han estado en la experiencia española con las rentas mínimas.

Reconociendo que las situaciones de pobreza extrema de hogares que no participan normalmente en el mercado de trabajo deben ser atendidas con instrumentos alternativos/adicionales, se ha de advertir que, en todo caso, se debe hacer una evaluación *ex ante* de los efectos agregados del conjunto de impuestos y prestaciones que afectan a las rentas bajas, en términos tanto distributivos como de medición de los tipos marginales efectivos que se introducen para los ingresos obtenidos laboralmente.

A modo de corolario, una visión e implantación coordinada

por parte de todas las administraciones públicas implicadas en el diseño de las distintas políticas de lucha contra la pobreza, que, por tanto, vincule lo diverso —*sparsa colligo*—, parece una condición más que necesaria si lo que se pretende finalmente es mejorar la eficacia y la eficiencia económica de las mismas.

## NOTAS

(\*) Los autores agradecen a Julio López Laborda por sus valiosas sugerencias a una versión anterior del manuscrito y la financiación recibida del Gobierno de Aragón y el FEDER (Grupo de investigación de Economía Pública de la Universidad de Zaragoza).

(1) El indicador AROPE de riesgo de pobreza y/o exclusión social considera personas en riesgo de pobreza y/o exclusión social a aquellos individuos que se encuentran en alguna de las tres situaciones siguientes: Personas que viven con bajos ingresos (60 por 100 de la mediana del ingreso por unidad de consumo); y/o personas que sufren privación material extrema; y/o personas que viven en hogares con una intensidad de empleo muy baja.

(2) El factor BITH se construye a partir de la identificación de las personas menores de 60 años que viven en hogares donde los miembros en edad de trabajar (con edad entre 18 y 59 años y que no son estudiantes entre 18 y 24 años) lo hacen por debajo del 20 por 100 del total de su potencial de trabajo en el año anterior a la entrevista. Por ejemplo, si en el hogar residieran dos adultos, para que la intensidad de trabajo del mismo fuera de 0,2, bastaría con que uno de ellos trabajara dos días a la semana aunque el otro estuviera en situación de desempleo.

(3) Cuestión de la que se ha hecho eco la propia Comisión Europea. En enero de 2018 alertó al Gobierno español por la ineficacia de nuestro sistema asistencial en su protección de las rentas más bajas.

(4) Los hijos que acreditan para obtener la ayuda son aquellos que tengan 18 años o menos, pudiendo alcanzar los 23 años si se trata de estudiantes con un régimen de dedicación de tiempo completo.

(5) En la actualidad, en Gran Bretaña existe el proyecto de sustituir ambos programas (e incluso otras prestaciones adicionales sometidas a una prueba de ingresos) por una ayuda conjunta denominada *Universal Credit*, también orientada a hogares de bajos ingresos (y donde puede haber una situación de desempleo por parte de todos los

integrantes del hogar). En la actualidad, este proceso de reforma se haya territorialmente incompleto (en octubre de 2018, se calculaba que algo más de un millón de hogares recibía la nueva ayuda sustitutoria, y que habrá un total de siete millones de hogares potencialmente beneficiarios cuando se haya completado el proceso, con una fecha prevista para finales de 2023) y, entre la opinión pública, ha suscitado notables críticas por su funcionamiento efectivo y sus elevados costes de administración.

(6) En BREWER (2006), se señala que, en 2005, el WTC contaba con 1,8 millones de familias beneficiarias, y que el CTC llegaba a más de cinco millones de hogares.

(7) El tipo marginal efectivo es un porcentaje que tiene en cuenta qué parte de los ingresos adicionales obtenidos por el individuo se traducen en una ganancia efectiva de renta, al tener en cuenta tanto los gravámenes aparecidos, los ahorros fiscales perdidos, e incluso la reducción en las prestaciones monetarias habitualmente percibidas.

(8) El análisis de los subsidios salariales se ha ligado a otros aspectos del bienestar individual como un mejor estado de salud de los niños de familias beneficiarias de la ayuda, con una incidencia positiva superior cuanto más duradera en el tiempo ha sido la percepción del subsidio (Braga, Blavin y Gangopadhyaya, 2019). Para una reciente revisión de la literatura, véase Bastian y Jones (2019).

(9) Así, entre 1989 y 2006, las cantidades pagadas por los beneficiarios del EITC (en alguno de estos ejercicios) en concepto de cuotas tributarias superan en varios cientos de miles de millones de dólares a las recibidas en concepto de deducción.

(10) Se aduce que este procedimiento de gestión del programa pretende reforzar el vínculo entre el abono de la ayuda y la decisión de trabajar.

(11) 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).

(12) La reforma de la tributación en el IRPF de los rendimientos del trabajos acaecida en 2015 ha supuesto un cambio sustancial en el tratamiento de esta reducción general. De hecho, con el nuevo régimen, la reducción se ha restringido y focalizado en los rendimientos netos del trabajo más bajos (desde 2018, solo pueden disfrutar de la misma aquellos con un rendimiento inferior a 16.825 euros), pasando a la vez a calificar como gasto deducible (y no como reducción) una cantidad de 2.000 euros, aplicable a

cualquier contribuyente que declare este tipo de ingresos (en concepto de otros “gastos distintos” a los expresamente mencionados en el artículo 19.2 de la Ley 35/2006). Como resultado de esta nueva caracterización, el presupuesto de beneficios fiscales del Estado, desde 2015, ya no considera esta minoración general como un gasto fiscal. Si, de forma consecuente, a partir de 2015 se simulara con las muestras de declarantes del IRPF una reforma que introdujera los complementos salariales a cambio de eliminar estrictamente las actuales reducciones por rendimientos de trabajo del artículo 20 de la ley del impuesto (ya las únicas reconocidas como beneficios fiscales), el coste neto de esta propuesta se elevaría notablemente respecto de las cifras ofrecidas en este trabajo.

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

(14) Para esta ampliación, hemos tenido en cuenta el ajuste por tamaño familiar que propone la OCDE a través de la escala de equivalencia que utiliza esta institución desde 2010.

(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 la ausencia descrita 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.

(18) Identificamos el número de hijos del hogar con los consignados en la declaración por los contribuyentes para el cálculo del

denominado «mínimo por descendientes» del IRPF.

(19) Aunque sí se dispone de información para poder considerar la aplicación de las posibles reducciones por tributación conjunta y por el pago de pensiones compensatorias.

(20) No obstante, en aquellas situaciones donde haya una convivencia económica 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. Dicho de otra forma, la aplicación «literal» de un esquema de no casados para parejas de hecho introduce un problema de equidad horizontal evidente: tratamos fiscalmente de forma desigual a familias (casados vs. parejas de hecho) con igual capacidad económica por una cuestión de mera consideración de su estado civil.

(21) Por ilustrar estos cálculos con un ejemplo, si, con datos del INE (2014), el umbral de pobreza de un hogar con dos adultos y dos hijos se sitúa en 15.922 euros, el subsidio máximo se cifra entonces en 3.980,50 euros (ya que es igual al 25 por 100 de ese umbral), y la fase plana del complemento (*plateau*) se inicia con una renta de 7.961 euros (ya que  $7.961 + 3.980,50 = 11.941,50$  euros, que, a su vez, es el 75 por 100 del umbral) y finaliza en una renta de 15.922 euros (ya que  $15.922 + 3.980,50 = 19.902,50$  euros, que, a su vez, es el 125 por 100 del umbral).

(22) Con este porcentaje del 50 por 100, si se tienen en cuenta tanto los intervalos de renta para los que opera esta fase decreciente como los valores que presenta la tarifa general del IRPF en 2014, los tipos marginales efectivos del impuesto a los que se enfrentan los contribuyentes situados en dicho tramo oscilan entre el 74,5 por 100 y el 80 por 100. Estos tipos marginales efectivos indican la proporción en que se reduce un (pequeño) aumento de los ingresos a consecuencia de los impuestos y de los beneficios fiscales existentes.

(23) Esta opción tiene como contrapartida lógica el aumento del coste del subsidio al ampliar el intervalo de rentas que tienen derecho al cobro del mismo.

(24) Lo único que podemos señalar para esta submuestra de no declarantes es que, atendiendo a cálculos efectuados que no se muestran aquí, la introducción del complemento también mejoraría notablemente la desigualdad interna de este colectivo.

(25) Aunque por razones de brevedad expositiva hemos decidido no mostrar en este apartado los resultados alcanzados con los esquemas de subsidio familiar, señalamos que también esta propuesta mejora, aunque en menor medida que con un complemento

individual, la capacidad redistributiva del actual IRPF. En concreto, con un esquema familiar, en la Simulación 1, se estima una reducción del 6,12 por 100 sobre el índice de Gini conseguido por el IRPF vigente en 2014, y, en la Simulación 2, una reducción del 5,31 por 100.

(26) En concreto, esta cuota se identifica con la denominada como «cuota resultante de la autoliquidación» en el modelo 100 de la declaración anual del IRPF.

(27) Incluso, habría que señalar que en este ejercicio 2014 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).

(28) El subsidio salarial propuesto en este trabajo alcanzaría una cifra máxima (fase de *plateau*) de 320 euros mensuales para las mujeres trabajadoras.

(29) De hecho, esta aproximación de los «falsos autónomos» al régimen fiscal de los asalariados ya se produce de alguna forma en el actual IRPF. Por ejemplo, en el artículo 32.2 de la Ley 35/2006 se incorpora un beneficio fiscal para estos autónomos que es similar al previsto para los trabajadores por cuenta ajena con bajos salarios y/o con discapacidad.

## BIBLIOGRAFÍA

AIReF (2019). *Los programas de rentas mínimas en España. Estudio*. Madrid: AIReF.

AYALA, L. (2016). El gasto público en programas de lucha contra la pobreza: tendencias, determinantes y necesidades de reforma. *Papeles de Economía Española*, 147, pp. 145-166.

AYALA, L. y TRIGUERO, Á. (2017). Economic Downturns, Endogenous Government Policy and Welfare Caseloads. *Hacienda Pública Española*, 220-(1-2017), pp. 107-136.

AZMAT, G. (2006). The incidence of an earned income tax credit: evaluating the impact on wages in the UK. *CEPRD*, n.º 724. Centre for Economic Performance, London School of Economics and Political Science.

BASTIAN, J. E. y JONES, M. R. (2019). Do EITC Expansions Pay for Themselves? Effects on Tax Revenue and Public Assistance Spending. Mimeo.

BLUNDELL, R., BREWER, M. y SHEPHARD, A., (2005). Evaluating the Labour Market Impact of Working Families' Tax Credit Using Difference-In-Differences. *H.M. Revenue and Customs Research Working Paper*, 4.

— (2006). *Earned Income Tax Credits: The Evaluation and Optimality of the WFTC Reform in the UK*. Londres: The Institute for Fiscal Studies.

BLUNDELL, R., DUNCAN, A., McCRAE, J. y MEGHIR, C., (2000). The labour market impact of the working families tax credit. *Fiscal Studies*, 21(1), pp. 65-67.

BRAGA, B., BLAVIN, F. y GANGOPADHYAYA, A. (2019). The Long-Term Effects of Childhood Exposure to the Earned Income Tax Credit on Health Outcomes. *IZA Discussion Paper Series*, n.º 12417.

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), pp. 699-720.

BREWER, M., SÁEZ, E. y SHEPHARD, A. (2008). *Means-testing and Tax Rates on Earnings*. Londres: The Institute for Fiscal Studies.

CIUDADANOS (2015). *Propuestas de Ciudadanos para devolver a España su futuro. Tercera parte: Las finanzas públicas*.

DILNOT, A. y McCRAE, 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, pp. 81-102.

DOWD, T. y HOROWITZ, J. B. (2008). The Earned Income Tax Credit: Safety Net or Bootstrap. *National Tax Association Conference on Taxation*, Philadelphia, 21 de noviembre de 2008.

— (2011). Income Mobility an the Earned Income Tax Credit: Short-Term Safety Net or Long-Term Income Support. *Public Finance Review*, 39, pp. 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, pp. 919-926.

EAPN ESPAÑA (2018). *8.º Informe. El estado de la pobreza*.

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, pp. 1931-1958.

FUNDACIÓN FOESSA (2019). *VIII Informe sobre exclusión y desarrollo social en España*.

GRANELL, R. y FUENMAYOR, A. (2019). Implementing a Negative Income Tax. Net Cost, Poverty and Inequality Effects. *Hacienda Pública Española*, 228-(1/2019), pp. 83-108.

GREGG, P., HARKNESS, S. y SMITH, S. (2009). «Welfare Reform and Lone Parents in the UK», *Economic Journal Features*, 119(535), pp. 38-65.

GREGG, P., JOHNSON, P. y REED, H. (1999). *Entering Work and the British Tax and Benefit System*. Londres: Institute for Fiscal Studies.

INTERNAL REVENUE SERVICE (2018). EITC Information for the Press. <https://www.irs.gov/eitc-central/eitc-information-for-press/eitc-information-for-the-press> (última consulta: 26/06/2019)

JONES, M. R. (2017). The EITC over the Great Recession: Who benefited? *National Tax Journal*, 70(4), pp. 709-736.

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.

<p>KLEVEN, H, KREINER, C. y SÁEZ, E. (2006). The Optimal Taxation of Couples, <i>NBER Working Paper</i>, N.º 12685.</p> <p>LEIGH, A. (2010). Who Benefits from the Earned Income Tax Credit? Incidence among Recipients, Coworkers and Firms? <i>Discussion paper series// Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit</i>, n.º 4960.</p> <p>MEYER, B. D. y ROSEBAUM, D. T. (2001). Welfare, the Earned Income Tax Credit and the labour supply of single mothers. <i>Quarterly Journal of Economics</i>, 116, pp. 1063-1114.</p> <p>MIRRLLES, J., ADAM, S., BESLEY, T., BLUNDELL, R., BOND, S., CHOTE, R., GAMMIE, M., JOHSON, P., MYLES, G., JAMES, M. (2011). Integrating personal taxes and benefits. En <i>Tax by Design</i>. Londres: Institute for Fiscal Studies.</p>	<p>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. <i>Social Science Research</i>, 36, 95-130.</p> <p>PANIAGUA, M. (2018). Incentivos y redistribución en las políticas <i>In-Work</i>: Un análisis de microsimulación para España. <i>Estudios de Hacienda Pública</i>. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.</p> <p>PÉREZ, C., VILLANUEVA, J., BURGOS, M. J., MARTÍN, R. y RODRÍGUEZ, L. (2017). La Muestra de IRPF de 2014: descripción general y principales magnitudes. <i>Documentos de Trabajo del IEF</i>, 10/2017.</p>	<p>PÉREZ, C., VILLANUEVA, J. y MOLINERO, I. (2018). Panel de declarantes de IRPF 1999-2014: metodología, estructura y variables. <i>Documentos de Trabajo del IEF</i>, 5/2018.</p> <p>RODRIGO, F. (2015). La integración de impuestos y prestaciones: el uso de subsidios salariales en la experiencia internacional. Lecciones para España. <i>Ekonomiaz</i>, 88, pp. 218-261.</p> <p>ROTHSTEIN, J. (2010). Is the EITC as Good as an NIT? Conditional Cash Transfers and Tax Incidence. <i>American Economic Journal: Economic Policy</i>, 2(1), pp. 177-208.</p> <p>SÁEZ, E. (2010). Do Taxpayers Bunch at Kink Points. <i>American Economic Journal: Economic Policy</i>, 2, pp. 180-212.</p>
-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------