

¿Es plausible introducir en España un complemento salarial en el IRPF? Una valoración a partir de un ejercicio de simulación

Is it plausible to introduce an in-work benefit in the Spanish PIT? An assessment stemming from a simulation exercise

Fernando Rodrigo Sauco

Departamento de Economía Aplicada, Facultad de Economía y Empresa,
Universidad de Zaragoza e Instituto Universitario de Investigación en Empleo,
Sociedad Digital y Sostenibilidad de la Universidad de Zaragoza

Eduardo Sanz-Arcega

Departamento de Economía Aplicada, Facultad de Ciencias Sociales
y del Trabajo, Universidad de Zaragoza

Resumen

A partir de la revisión de la literatura más reciente sobre el diseño y los efectos económicos de los denominados in-work benefits, este trabajo propone la introducción de una deducción reembolsable en el IRPF inspirada en el Earned Income Tax Credit estadounidense. Para cuantificar el coste recaudatorio ex ante y los efectos distributivos de esta propuesta, se explota la última oleada disponible de los microdatos tributarios contenidos en el Panel de Declarantes del IRPF (1999-2016). Los resultados obtenidos proporcionan un coste fiscal razonable. Por último, se discute la eventual complementariedad del subsidio salarial propuesto para coadyuvar a los objetivos del Ingreso Mínimo Vital.

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

Clasificación JEL: H24, I38, J38.

Abstract

This paper quantifies the tax costs and distributional effects derived from the introduction of a refundable tax deduction in the Spanish Personal Income Tax following the Earned Income Tax Credit. Based on a review of the most recent literature on the design and distributive and labor participation effects of this concrete type of in-work benefit, we exploit the latest wave of the microdatabase Panel de Declarantes del IRPF (1999-2016). Our proposal indicates an affordable economic cost. Finally, the eventual complementary role of our refundable tax deduction to contribute to the aims of the Spanish Minimum Vital Income is discussed.

Keywords: working poors, work-in benefits, personal income tax, tax microdata, Spain.

1. Introducción

La distribución de la renta de mercado es un campo de estudio en expansión que parece explicar, incluso en mayor medida que la intervención redistributiva del Sector Público, la desigualdad en renta disponible de los ciudadanos (Bozio *et al.*, 2020; Trillas, 2021). En el caso de España, se ha hallado evidencia de que es justamente la senda de polarización de las rentas de mercado laborales el factor que más determinadamente explica que España sea uno de los Estados más desiguallarios de la Unión Europea (Ayala y Cantó, 2022).

Todo lo cual, por otra parte, no es sino reflejo de la tendencia transversal que se observa en los mercados laborales de los Estados más desarrollados. En estos, el mayor crecimiento en el empleo está ocurriendo de forma simultánea en ocupaciones, bien (altamente) cualificadas, bien de baja cualificación. La consecuencia de todo ello no es solo la ampliación de la brecha salarial intersubjetiva y, por ende, de la desigualdad del conjunto de la sociedad (Autor y Dorn, 2013; Fernández *et al.*, 2019), sino también la aparición de trabajadores pobres, esto es, aquellos que, aun estando ocupados, se sitúan en riesgo de pobreza (Aguilar *et al.*, 2015; EAPN, 2021a).

En el caso de España, de acuerdo con los últimos datos disponibles publicados por el Instituto Nacional de Estadística (INE) y referidos al año 2020, la población ocupada en riesgo de pobreza relativa alcanza al 12,5% de los hombres y al 10,9% de las mujeres, y en mayor medida aún a los jóvenes de 18 a 24 años (para quienes aquella afecta al 16,7% de las mujeres y al 14,9% de los hombres). En este punto, resulta sintomático el indicador Baja Intensidad de Empleo por Hogar (BITH)¹, que, para el año 2020, constata que casi el 10% de la población (9,9%) convive en hogares con muy baja intensidad de trabajo (EAPN, 2021a). Si a ello se añade el hecho de que, hasta la fecha, el sistema de prestaciones monetarias asistenciales no está siendo capaz de reducir lo suficiente la pobreza en gran parte de hogares (Ayala, 2016; AIReF, 2019, 2022)², en el debate sobre cómo mejorar las condiciones de vida de la población en riesgo de pobreza, también en España, está concitando una creciente atención el desarrollo de medidas de complemento salarial (*making work pay*) focalizadas en los trabajadores con menores ingresos y, singularmente, en los subsidios denominados genéricamente por la literatura anglosajona como *in-work benefits* (Paniagua, 2018; Ayala y Paniagua, 2019; Comité de Personas Expertas para elaborar el Libro Blanco sobre la Reforma Tributaria, 2022; Gómez de Antonio y Villazán, 2022).

A pesar de que la orientación hacia el mercado laboral de diversos programas públicos a escala internacional ha motivado que la literatura más reciente los eng-

¹ Para el cálculo del factor BITH se tiene en cuenta los hogares donde las personas de entre 18 y 59 años que trabajan (y que no son estudiantes entre 18 y 24 años) lo hacen por debajo del 20 % del total de su potencial en el año anterior al de la entrevista (EAPN, 2021a).

² De hecho, de acuerdo con el trabajo de la AIReF (2019), uno de los factores que se estima mejora la eficacia de las prestaciones económicas orientadas a disminuir las situaciones de pobreza es su compatibilidad con el empleo.

lobe bajo la denominación de *in-work benefits*, o programas de bonificación del empleo (Aguilar *et al.*, 2015; Laun, 2019), en el presente trabajo focalizamos la atención en aquellos que operan como deducciones fiscales reintegrables en los impuestos sobre la renta de las personas físicas. En el caso español, se asemejarían en su diseño, aunque de forma básica —pues las siguientes tienen como límite las contribuciones previas y no se hallan exclusivamente dirigidos a los perceptores de rentas más bajas—, con la deducción por maternidad y con la deducción para determinados grupos familiares (respectivamente, arts. 81 y 81bis de la Ley 35/2006, que regula el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, en adelante, LIRPF).

En términos generales, la vocación principal de todos los programas encuadrables como *in-work benefits* es mejorar la situación económica de los trabajadores con salarios más bajos, al tiempo que su diseño se orienta a minorar los desincentivos al trabajo asociados a muchas prestaciones de sostenimiento de rentas.

La implantación pionera de una deducción fiscal reembolsable en el impuesto sobre la renta para cualquier trabajador con ingresos bajos se llevó a cabo en EE. UU., en los años setenta del siglo pasado³, a través del *Earned Income Tax Credit* (en adelante, EITC). Desde entonces, con mayor o menor grado de similitud, la aprobación de medidas de complemento salarial para paliar la pobreza de quienes se encuentran ocupados e incentivar, asimismo, la participación laboral de no ocupados es una realidad creciente en Europa (Abbas, 2020; Laun, 2019).

Este trabajo propone y cuantifica mediante un ejercicio de simulación *ex ante* los efectos distributivos y el coste recaudatorio mecánico derivados de la introducción de una deducción fiscal reembolsable *à la* EITC en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas en España. A tal fin, con base en la revisión de la literatura sobre el diseño y los efectos de este tipo concreto de *in-work benefit*, se propone una deducción específica atendiendo a diversos umbrales de renta y composiciones familiares de los hogares para, sin solución de continuidad, simular desde una perspectiva estática los efectos de la misma⁴.

A tenor de los resultados obtenidos a partir de la explotación de la última oleada disponible del Panel de Declarantes del IRPF (1996-2016), base de microdatos tributarios publicado por el Instituto de Estudios Fiscales (IEF) y la Agencia Estatal de Administración Tributaria (AEAT), la implantación conjunta del subsidio salarial propuesto y de una serie de modificaciones tributarias relacionadas tendría un coste inferior a 1.500 millones de euros, y podría paliar la situación de pobreza económica de 5,2 millones de hogares (fiscales).

El artículo se estructura como sigue. El siguiente apartado revisa tanto los aspectos de diseño como los efectos identificados por la literatura sobre subsidios

³ El programa implantado en el Reino Unido en 1971, *Family Income Supplement*, estaba destinado a complementar los ingresos de familias con hijos en las que, al menos, un progenitor trabajase 30 horas a la semana.

⁴ Una alternativa metodológica habría consistido en simular los efectos de la propuesta de complemento salarial mediante la utilización de bases de datos alternativas, como la Encuesta de Condiciones de Vida, que puede explotarse con la herramienta EUROMOD. Una discusión metodológica acerca de la conveniencia del uso de una u otra fuente estadística se detalla en el apartado tercero del trabajo.

salariales, atendiendo especialmente al caso estadounidense. El tercer apartado describe, simula y valora los resultados de la propuesta de subsidio salarial para España. El último apartado ofrece una serie de consideraciones finales y recomendaciones concretas de política pública.

2. Evidencia acumulada sobre el diseño y efectos económicos de los subsidios salariales *à la Earned Income Tax Credit*

En 1975, EE. UU. fue el país pionero en la implantación de un subsidio salarial para todas las rentas bajas instrumentado en el seno del sistema fiscal como una deducción tributaria reembolsable en el impuesto federal sobre la renta, *Earned Income Tax Credit* (EITC). A través de este beneficio fiscal, cualquier receptor de rentas del trabajo por debajo de un umbral, al liquidar el impuesto, puede acogerse a una deducción fiscal, incluso en el caso de que la cuota tributaria sea nula o negativa. En la actualidad, se trata del mayor programa federal antipobreza, que también ha sido establecido por 33 estados, el Distrito de Columbia, Guam, Puerto Rico e, incluso, por algunos municipios. Respecto de los resultados a nivel federal, con los últimos datos disponibles (año fiscal 2020), el programa benefició a más de 25 millones de contribuyentes con un coste de casi 60.000 millones de dólares, siendo la cuantía media de la deducción reembolsable de 2.411\$ (National Conference of State Legislatures, 2022).

En lo que sigue se va a describir las cuestiones principales que presiden el diseño de un programa *in-work benefit*, especialmente por lo que hace a un subsidio salarial *à la Earned Income Tax Credit* para, sin solución de continuidad, describir la evidencia empírica principal que se conoce sobre sus efectos, especialmente los redistributivos y sobre la participación laboral.

2.1. Aspectos de diseño

Antes de detallar el concreto diseño del *Earned Income Tax Credit*, experiencia a la que prestaremos una atención preferente, por ser la que, en mayor medida, se ajusta a la propuesta contenida en este trabajo, a continuación se atiende sucintamente a los pilares fundamentales (y posibilidades alternativas) de programas *in-work benefits*.

En términos generales, de acuerdo con la literatura (Aguilar *et al.*, 2015; Laun, 2019; Abbas, 2020), los elementos estructurales que presiden cualquier medida de bonificación al empleo se relacionan con los criterios de elegibilidad (existencia; nivel, procedencia de ingresos laborales o patrimonio; y situación familiar), la cuantía y periodicidad de cobro de las ayudas, y la determinación del organismo público que gestiona aquellas, incluyendo, para realidades de naturaleza federal, como efectivamente ocurre en EE. UU., la posibilidad de que el nivel regional pueda aprobar su propio esquema de subsidio salarial.

A continuación, se discute sucintamente cada uno de estos elementos, comparando los diseños norteamericano, británico (por ser el de más larga tradición en Europa, aunque en la actualidad se separa técnicamente del *Earned Income Tax Credit*, como se verá) y francés, por cuanto este último combina aspectos de los dos anteriores⁵.

En primer lugar, por lo que hace a los criterios de elegibilidad, las opciones de diseño principales pasan por considerar la necesidad o no de realizar un trabajo por cuenta propia o ajena —en este último caso, incluso estableciendo un mínimo de horas de jornada diaria o semanal—, así como, para modular la cuantía de la ayuda, la determinación de umbrales de ingresos o de patrimonio (individual o familiar) y del número de hijos dependientes, aunque también podrían considerarse otras situaciones de familiares dependientes.

Mientras en el caso norteamericano, a salvo del ejercicio fiscal 2021⁶, importa tanto la cuantía global de ingresos del trabajo del núcleo familiar, sean provenientes de rentas laborales dependientes o independientes, como el número de hijos a cargo, la apuesta francesa —*prime d'activité*— tiene en cuenta el conjunto de rentas del hogar⁷. Por su parte, el programa británico en implantación, el *Universal Tax Credit* (UTC), no restringe la elegibilidad de la ayuda al desempeño de un trabajo, pero sí tiene en cuenta el conjunto de recursos económicos del hogar⁸. De ahí, como se ha anticipado, la consideración de esta ayuda como *in-work benefit* sui generis.

Por lo que hace a la cuantía y periodicidad de las ayudas, en segundo lugar, en el conjunto de experiencias analizadas, las cantidades fijas resultan incrementables en función de las circunstancias personales y familiares del solicitante, por lo que el monto del *in-work benefit* aumenta con el número de hijos (en todos los casos) y para personas casadas (en la aproximación francesa); y decrece con la renta o el patrimonio del hogar. Ilustrativamente, en el caso británico la prestación disminuye en 55 peniques por cada libra obtenida. Por otra parte, la periodicidad en el cobro de las ayudas es anual en el caso norteamericano y mensual en Francia y Reino Unido —incluso bimensual en la región escocesa—.

⁵ La aprobación de programas incardinados generalmente como *in-work benefits* en Europa Continental ha sido creciente desde finales de los años noventa. No obstante, no todas las experiencias responden al objetivo principal de este trabajo, ya que, por ejemplo, las decilas de renta más beneficiadas en los subsidios salariales implantados en Bélgica, Italia o Suecia no recogen a los hogares con menores ingresos (Vandelannoote y Verbist, 2017, p. 8).

En el mismo sentido se posicionaría el subsidio neerlandés, *Arbeidskorting*, pues en la actualidad puede percibirse por sujetos que obtengan unos rendimientos del trabajo o de actividades económicas de hasta 109.347 euros.

Por último, en Laun (2019) se puede encontrar una descripción detallada de los *in-work benefits* ofrecidos en el presente siglo en Francia, Países Bajos, Alemania, Bélgica, Dinamarca, Finlandia y Suecia.

⁶ Merced a la aprobación de la *American Rescue Plan Act*, que amplía ostensiblemente el EITC para el año fiscal 2021, se incluye como criterio de exclusión del programa la percepción de rendimientos del capital y patrimoniales superiores a 10.000 \$.

⁷ Tal y como recoge la página web oficial: <https://www.service-public.fr/particuliers/vosdroits/F2882> (última consulta: 13/06/2022).

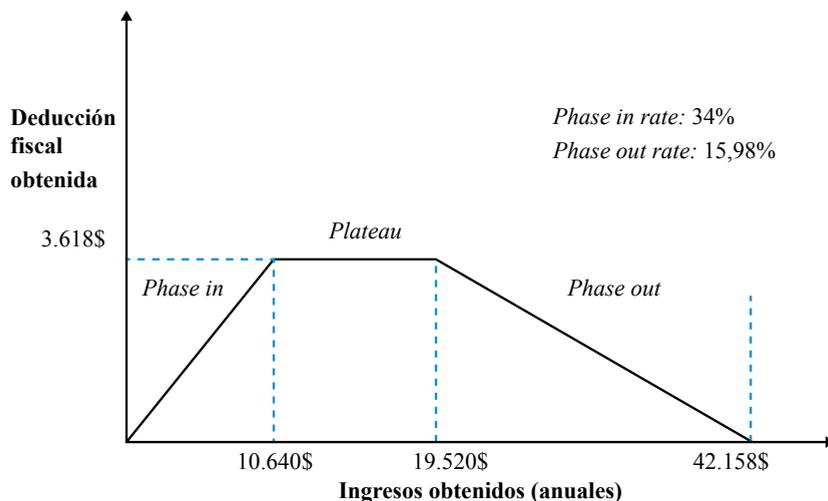
⁸ La aproximación en Reino Unido ha sido reformada recientemente y, a partir del año que viene, refunde en el mencionado programa, *Universal Tax Credit*, seis prestaciones preexistentes —una de ellas, *Working Tax Credit*, sustancialmente similar al EITC estadounidense— que, a día de hoy, coexisten transitoriamente. Respecto del UTC, como criterios de elegibilidad no solo se incluye la posibilidad de estar trabajando y percibir un salario reducido, sino que se establece una condición general: que el hogar del solicitante tenga unos recursos monetarios, inversiones o ahorros inferiores a 16.000 libras, y que ambos (en el caso de matrimonios) no sean pensionistas (todo ello, de acuerdo con la información pública provista por la página web oficial, <https://www.gov.uk/universal-credit>, última consulta: 13/06/2022).

En tercer y último lugar, respecto del diseño del *in-work benefit*, también debe considerarse qué organismo público va a ser el elegido para gestionarlo. En este punto, la reforma británica, en línea con lo que acontece en Francia, ha encargado la gestión del UTC extramuros de la autoridad tributaria (los organismos competentes son la Seguridad Social y el Ministerio de Trabajo y Pensiones, respectivamente). En EE. UU., desde el inicio del programa EITC en los setenta, este se encuentra a cargo del Fisco.

La propuesta incluida en este trabajo defiende la implantación de un *in-work benefit* a la EITC, a salvo de restringir su percepción a los trabajadores asalariados. De ahí que, en lo que sigue, se vaya a profundizar en el diseño concreto de la deducción vía EITC para, posteriormente, aportar evidencia empírica acerca de sus efectos (incluyendo algunos trabajos sobre el *Working Tax Credit* británico —WTC— que era, antes de la apuesta por el UTC, el programa sustancialmente similar al EITC⁹).

El *Earned Income Tax Credit* se conforma a través de cuatro elementos fundamentales: la renta de mercado obtenida por el hogar, el estado civil del o de los solicitantes —soltero o casados—, las cargas familiares por descendientes —número de hijos, menores de 19 años como requisito general—, la deducción, y la modulación de la cuantía de la misma a través de los coeficientes de entrada y salida (*phase-in/phase-out rates*). A continuación, se detalla el funcionamiento de la deducción a partir de la Figura 1 y la Tabla 1, y que se corresponde con el diseño para el año 2021 aprobado por la *American Rescue Plan Act*.

FIGURA 1
EITC ESTADOUNIDENSE: RASGOS ESTRUCTURALES PARA UN HOGAR MONOPARENTAL CON UN HIJO A CARGO (2021)



FUENTE: Elaboración propia a partir de IRS (2022).

⁹ La diferencia fundamental entre ambos estribaba en el requisito británico de trabajar un mínimo de horas a la semana (tal y como enfatiza la información pública contenida en la página web oficial, de nuevo, <https://www.gov.uk/working-tax-credit>, última consulta: 13/06/2022).

TABLA 1
PARÁMETROS DEFINITORIOS DE LOS ESQUEMAS INDIVIDUAL
Y FAMILIAR DEL EITC (AÑO FISCAL 2021)

Esquema para individuos solteros y familias monoparentales						
número de descendientes	subsidio máximo (\$)	<i>phase-in rate</i>	inicio <i>plateau</i> (\$)	<i>phase-out rate</i>	fin <i>plateau</i> (\$)	subsidio se anula en (\$)
0	1.502	15,3%	9.820	15,3%	11.610	21.430
1	3.618	34%	10.640	15,98%	19.520	42.158
2	5.980	40%	14.950	21,06%	19.520	47.915
3 o más	6.728	45%	14.950	21,06%	19.520	51.464
Esquema para matrimonios (declarado conjuntamente)						
número de descendientes	subsidio máximo (\$)	<i>phase-in rate</i>	inicio <i>plateau</i> (\$)	<i>phase-out rate</i>	fin <i>plateau</i> (\$)	subsidio se anula en (\$)
0	1.502	15,3%	9.820	15,3%	17.550	27.380
1	3.618	34%	10.640	15,98%	25.470	48.108
2	5.980	40%	14.950	21,06%	25.470	53.865
3 o más	6.728	45%	14.950	21,06%	25.470	57.414

FUENTE: Elaboración propia a partir de Congressional Research Service (2021a y 2021b) y <https://www.taxpolicycenter.org/statistics/eitc-parameters>.

De acuerdo con el trapezoide expuesto en la Figura 1, la cuantía de la deducción se estructura en torno a tres tramos diferenciados. En el primero, la deducción aumenta con la renta, quedando modulado el coeficiente de entrada (*phase in rate*) por el número de descendientes, y, en todo caso, estableciéndose una relación positiva con la cuantía de la deducción. Cuando se alcanza un determinado umbral de renta, diferente en función del número de hijos, la cuantía de la deducción se estabiliza, iniciándose el segundo tramo (*plateau*) hasta un nuevo umbral de ingresos (diferente para solteros y para casados), a partir del cual, de nuevo, en función del número de hijos, la deducción se adentra en el tercer tramo y decrece de acuerdo con un coeficiente de salida (*phase-out rate*). La Tabla 1 refleja las cuantías y coeficientes de entrada y salida de la deducción, atendiendo a la situación familiar.

2.2. Los efectos económicos de un esquema de subsidios salariales: del EITC a las simulaciones en el caso español

La evaluación de los programas de subsidios salariales cuenta con una larga tradición en la literatura. Habida cuenta de que este tipo concreto de *in-work benefits* trata de cohonestar dos objetivos principales, reducir la pobreza e incentivar la participación laboral, la evidencia empírica obtenida ha tratado justamente de indagar los resultados en ambas direcciones.

De un lado, y respecto de cuestiones relacionadas con el bienestar, la literatura se ha ocupado de analizar fundamentalmente tanto la capacidad de los subsidios para reducir el porcentaje de población en riesgo de pobreza como la propia capacidad redistributiva del programa. Además, recientemente está cobrando protagonismo una línea de investigación que trata cuantificar los efectos indirectos de este tipo de programas para mejorar el bienestar de las familias receptoras en ámbitos como la salud o la educación.

De otro lado, desde el punto de vista del impacto de los subsidios en el mercado laboral, las dos líneas de análisis preferentes centran su atención en los efectos de aquellos tanto sobre la participación como sobre la intensidad laboral de los que ya trabajan.

En lo que sigue, se van a detallar los resultados principales obtenidos por la literatura en relación con la aplicación efectiva del EITC, añadiendo, además, trabajos de referencia que analizaron el impacto observado del *Working Tax Credit* británico, por ser el programa más íntimamente relacionado con el norteamericano. Finalmente, se describirán los escasos trabajos, necesariamente de simulación *ex ante*, realizados sobre España que presentan alguna relación con el objetivo empírico aquí planteado.

2.2.1. Evidencia empírica sobre los subsidios salariales: EITC y WTC¹⁰

Por lo que hace a los efectos distributivos, en primer lugar, la literatura subraya la capacidad de ambos programas para mejorar las ratios de pobreza observadas, incluso en mayor medida que otras políticas públicas como el salario mínimo (Burkhauser, 2015). En el caso norteamericano, esta reducción es significativamente mayor en los hogares con niños (Eamon *et al.*, 2009; Michelmore y Loppo, 2021) y también se relaciona positivamente con aumentos en la cuantía de la deducción fiscal percibida (Hoynes y Patel, 2018). Estos últimos autores identifican una reducción del 8,4% en los hogares por debajo del umbral de pobreza cuando la deducción se incrementa en 1.000 dólares.

La mejora en las cifras de pobreza encuentra una explicación paralela en la proporción a los hogares con menores ingresos de una suerte de colchón financiero que, incluso, coadyuva a financiar el acceso de los hijos a la universidad (Manoli y Turner, 2018)¹¹, pero que, por el propio diseño de la deducción, impone para ello que los beneficiarios no sean expulsados del mercado laboral (Jones, 2017). Aunque en este punto, la literatura también ha observado efectos positivos de resiliencia laboral para los perceptores de la deducción (Dowd y Horowitz, 2008, 2011; Neumark y Shirley, 2020)¹².

¹⁰ Una revisión reciente de la evidencia empírica puede encontrarse en Abbas (2020) o en Laun (2019). Este último trabajo tiene el atractivo adicional de centrarse en la presentación de la evaluación económica de determinados programas europeos habitualmente menos conocidos.

¹¹ En este punto, parece que una mayor periodicidad de los pagos, pues en el caso norteamericano es un único pago anual, mejoraría la situación financiera de las familias (Maag *et al.*, 2021).

¹² A mayor abundamiento, Dowd y Horowitz (2011) identifican que una mayoría de beneficiarios del EITC (61 %) entre 1989 y 2006 lo fueron por un período menor a dos años debido a que experimentaron alzas salariales.

En consecuencia, una gran mayoría de perceptores del EITC deviene *a posteriori* contribuyente neto del programa, por lo que el propio coste neto de aquel sería menor que el de otros programas asistenciales (respectivamente, Dowd y Horowitz, 2008; Bastian y Jones, 2021).

Resultados similares se observan en el análisis del *Working Tax Credit* británico, tanto en términos de mejorar la situación de pobreza de los hogares con menores ingresos (Dilnot y McCrae, 2000) como, especialmente, si estos son familias con hijos (Brewer *et al.*, 2010). Brewer (2006) sitúa en 100.000 los menores que salieron de una situación de pobreza entre 2002 y 2004.

No obstante lo anterior, desde el punto de vista distributivo una preocupación concatenada de la literatura ha sido analizar: primero, si, realmente, la incidencia económica del subsidio salarial redonda en el beneficiario legal de la ayuda o si, al menos en parte, un porcentaje del mismo es capturado por un tercero, generalmente el empleador; y, segundo, qué porcentaje de los potenciales beneficiarios del programa realmente lo han sido.

Al efecto, en el caso norteamericano se ha hallado evidencia de que casi un 30% de la deducción podría ser capturada por el empleador, correlacionándose el nivel educativo del beneficiario con un menor porcentaje de apropiación (respectivamente, Rothstein, 2010; Leigh, 2010). Resultados similares se han obtenido para los varones en el caso del WTC británico (Azmat, 2006)¹³. No obstante, parece que la consideración conjunta de EITC y salario mínimo asegura una mayor captura del incentivo fiscal por parte de los asalariados (Rothstein y Zipperer, 2020).

Por otra parte, respecto del *take-up* del EITC, la literatura es unánime al enfatizar la simplicidad como condición para mejorar el porcentaje de potenciales beneficiarios que devengan siéndolo (Goldin, 2018). A modo de ilustración, Thomson *et al.* (2020) identifican que hasta un 20% de contribuyentes y un 25% de asalariados hispanos con derecho a la deducción no la solicitan.

En segundo lugar, respecto de los efectos de los subsidios salariales sobre la participación laboral, la literatura norteamericana es casi unánime en relación con una mejora de las ratios de participación —margen extensivo— (Keane y Moffit, 1998; Meyer y Rosenbaum, 2001)¹⁴, y en mayor medida, de nuevo, si se considera conjuntamente el EITC y políticas de salario mínimo (Rothstein y Zipperer, 2020). En EE.UU. la mejora en los indicadores de participación laboral es más intensa en el caso de madres solteras con menores niveles educativos y de minorías étnicas (Noonan *et al.*, 2007), cuyo contrapunto en el caso británico es el mantenimiento de la oferta laboral en hogares que han devenido monoparentales a consecuencia de un divorcio o separación (Gregg *et al.*, 2009), siendo los incrementos netos en el nivel de empleo observados a raíz de la implantación del WTC modestos —inferiores a 33.000 nuevos cotizantes— (Gregg *et al.*, 1999; Blundell *et al.*, 2000).

¹³ Este autor ofrece una cuestión de interés adicional. El diseño del WTC, que motiva un conocimiento del empleador de la condición de beneficiario del empleado, contribuye a visibilizar esta situación para el primero, información que consecuentemente utiliza en la negociación salarial.

¹⁴ En un reciente trabajo, Kleven (2021) encuentra que las ampliaciones del EITC no tuvieron efectos sobre el margen extensivo, a salvo de la reforma de 1993, que fue acompañada del desarrollo de otras políticas de bienestar. Precisamente entre 1992 y 1996, Meyer y Rosenbaum (2001) encuentran que el EITC explica un tercio del aumento en la participación laboral.

Por su parte, Keane y Moffit (1998) obtienen un incremento en la participación laboral de hogares monoparentales entre 1984 y 1996 de casi un 11%.

No obstante lo anterior, los resultados sobre participación laboral en el margen intensivo son menos optimistas, incluso (modestamente) negativos para el segundo perceptor, tanto en EE. UU. —en algo más de un punto porcentual— como en Reino Unido —ca. medio punto— (respectivamente, Eissa y Hoynes, 2004; Blundell *et al.*, 2000).

Finalmente, en relación con el EITC se ha hallado evidencia de que este programa contribuye a aspectos capitales del bienestar de las familias perceptoras, como un incremento en el nivel educativo alcanzado por los hijos (Manoli y Turner, 2018), incluso respecto del acceso a la universidad y la empleabilidad (Bastian y Michelmore, 2018); o la mejora en el estado de salud, a salvo de un leve repunte de la obesidad infantil (respectivamente, Braga *et al.*, 2020; Jo, 2018). Además, respecto de las externalidades positivas del EITC en el mercado laboral, Bastian (2020) subraya cómo el incremento en la participación laboral femenina ha contribuido positivamente a una mejora en la percepción social de las mujeres trabajadoras.

2.2.2. Simulaciones *ex ante* para el caso español

Más allá de las deducciones reintegrables por maternidad y para determinados grupos familiares (arts. 81 y 81bis LIRPF), hasta la entrada en vigor del Real Decreto 789/2022, de 27 de septiembre, que desarrolla las previsiones de la Ley 19/2021, de 20 de diciembre, por la que establece el Ingreso Mínimo Vital (LIMV, en adelante), en España no existía un esquema de subsidios salariales con la ambición general y un diseño semejable en parte al presentado por el EITC. Por ello, dada la recentísima aprobación del desarrollo reglamentario mencionado y que de facto introduce una suerte de complemento salarial, necesariamente los (escasos) trabajos que, hasta la fecha, han estudiado el potencial impacto de la introducción en nuestro país de este instrumento fiscal, o de programas relacionados, han debido basarse en simulaciones *ex ante* y, a salvo de un trabajo anterior (Rodrigo y Sanz-Arcega, 2019), en la explotación a través de EUROMOD —y con distinta ambición— de los microdatos que proporciona la Encuesta de Condiciones de Vida (Paniagua, 2018; Ayala y Paniagua, 2019; Granell y Fuenmayor, 2019; AIReF, 2019; Gómez de Antonio y Villazán, 2022).

En los dos primeros trabajos referidos, Paniagua (2018) y Ayala y Paniagua (2019) indagan los efectos de la sustitución de la deducción por maternidad (art. 81 LIRPF) por un complemento salarial para mujeres trabajadoras *à la* EITC. Los resultados de ambos trabajos, el primero circunscrito a madres con hijos menores de tres años y el segundo para mujeres entre 18 y 60 que no ejerzan una actividad por cuenta propia, obtienen mejoras tanto en las ratios de participación laboral en el margen extensivo como de equidad. Granell y Fuenmayor (2019), por su parte, simulan los efectos recaudatorios y distributivos de una renta mínima universal que, *de facto*, operaría como el actual Ingreso Mínimo Vital para los activos con menores ingresos —con independencia de su fuente—, pues la percepción de la presta-

ción resulta compatible con la obtención de ingresos, hasta un umbral. Los parámetros definitorios de la ambiciosa propuesta de este trabajo asumen el importante impacto negativo que tendría sobre la participación laboral, así como el elevado coste de aquella, que impondría un incremento de la presión fiscal no anecdótico.

En tercer lugar, la AIREF (2019) evaluó los efectos de la Iniciativa Legislativa Popular de 2016 patrocinada por CC. OO. y UGT de configuración similar a la contenida en Granell y Fuenmayor (2019). En la misma línea que estos autores, la AIREF destacó la gran sensibilidad de los resultados, tanto en términos distributivos como de coste de financiación de la prestación, en función de pequeñas modificaciones en los parámetros de aquella.

Finalmente, el reciente trabajo de Gómez de Antonio y Villazán (2022) añade a la simulación de una bonificación al empleo en el IMV para hogares en situación de pobreza severa el análisis de los efectos de un crédito fiscal reembolsable para trabajadores con salarios bajos. A tenor de los resultados que obtienen, esta última política es la más efectiva en términos redistributivos. Con el uso de ambas medidas, descendería el porcentaje de individuos sin incentivos para incorporarse al mercado laboral de un 60 a un 23%. Con todo, los autores muestran que, si se introdujese aisladamente la bonificación al empleo, un 55% de los individuos experimentarían una pérdida media del 47,2% de cualquier incremento salarial que pudiera obtenerse. Este porcentaje disminuiría al 41% con la implantación adicional del crédito fiscal propuesto.

3. Una propuesta de subsidio familiar en el IRPF para los hogares con rentas del trabajo relativamente más bajas. Un ejercicio a través de simulaciones *ex ante*

3.1. Diseño propuesto del subsidio salarial familiar en el IRPF

En primer lugar, se ha de señalar que todas las simulaciones efectuadas parten de los datos fiscales del Panel de Declarantes del IRPF (1999-2016)¹⁵, base de microdatos tributarios publicado periódicamente por la Agencia Estatal de Administración Tributaria (AEAT)-Instituto de Estudios Fiscales (IEF).

Entendemos que esta opción permite afinar las estimaciones *ex ante* de los costes/ahorros recaudatorios de las propuestas que se simulen, pues, como se detalla 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). Mientras tanto, el uso de los microdatos proporcionados por el IEF

¹⁵ Este instrumento estadístico es un panel expandido, que es representativo de los declarantes del IRPF en el período 1999-2016. Se utiliza el año 2003 como año base y el proceso de extracción se obtiene a través de un muestreo aleatorio estratificado (presenta tres niveles de estratificación).

asegura una gran precisión de cualquier simulación tributaria debido al origen netamente fiscal de los mismos.

Y, por otra parte, la utilización de la Encuesta de Condiciones de Vida, que presenta una menor capacidad para afinar el coste fiscal, permitiría una mejor detección de los posibles efectos sobre la oferta laboral (en los márgenes extensivo e intensivo) de una política fiscal como la que se propone en este trabajo al tener también en cuenta a individuos con rentas no gravadas. Dicho de otra manera, ambas aproximaciones, más que antitéticas, resultarían complementarias.

En segundo lugar, y tras la revisión efectuada de la experiencia comparada, hemos optado por presentar un esquema familiar de subsidios salariales (que tiene en cuenta la distinta composición y rentas salariales globales de los hogares), siguiendo así el diseño de deducción reintegrable efectivamente más utilizado en el ámbito internacional. Dicha opción, frente a una que tenga en cuenta estrictamente las rentas salariales individuales, presenta ventajas y desventajas que detallaremos más adelante.

En tercer lugar, se propone financiar parcialmente el coste total del subsidio salarial con la eliminación de determinados gastos deducibles y reducciones sobre los rendimientos de trabajo que se encuentran actualmente vigentes en el IRPF.

En cuarto lugar, se vincula el diseño del subsidio con los posibles incentivos/desincentivos que pueden surgir sobre la participación del sujeto en el mercado laboral —disminuciones/aumentos de los tipos marginales efectivos¹⁶ de los declarantes—. Como también se argumentará posteriormente, la existencia de un tramo creciente en el diseño del subsidio contribuye a rebajar el citado tipo marginal efectivo, mientras que la existencia de un tramo decreciente contribuye a su aumento. Por ello, se justifica que las pendientes del trapecio propuesto sean desiguales.

El ejercicio fiscal con el que se llevan a cabo las simulaciones es el año 2016 pues es la última actualización disponible para el *Panel de Declarantes del IRPF*¹⁷. Como ya se ha señalado, el uso de este panel posibilita un conocimiento bastante veraz de los ingresos laborales de los hogares españoles. En el Panel se recogen datos fiscales representativos de todas las Comunidades Autónomas, excepto de las dos regiones de régimen de financiación foral: País Vasco y Navarra. También se incluyen las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla.

Hemos querido centrar el análisis exclusivamente en aquellos hogares perceptores de rentas del trabajo por cuenta ajena con participación activa en el mercado de trabajo. De otro modo, proponemos un complemento salarial que deja fuera, en primer lugar, a los pensionistas (ya que se busca completar los salarios más bajos

¹⁶ El tipo marginal efectivo indica el porcentaje en que se reduce cualquier incremento salarial obtenido a causa de la acción global del sistema de impuestos, cotizaciones y prestaciones.

¹⁷ Al finalizar la redacción de este manuscrito, el IEF comenzaba, casi de forma simultánea, la distribución de un nuevo instrumento estadístico: el *Panel de Hogares*: ejercicios 2016-2019, preparado por el INE y la AEAT. Como su propio nombre indica, este proyecto permite disponer de una muestra representativa de los hogares españoles (en las CC. AA. de régimen común), con información tanto de renta como de patrimonio, y con un seguimiento temporal de los mismos. Por lo tanto, el ámbito poblacional pasa de ser el conjunto de declarantes a ser el conjunto de hogares, y también hay una ampliación del espectro de datos ya que se incorporan determinados modelos fiscales informativos (además de datos patrimoniales). El uso futuro de este nuevo instrumento posiblemente permita superar algunas de las limitaciones expuestas en el presente texto.

y, simultáneamente, atenuar los posibles problemas de participación en el mercado laboral inducidos por la presencia de desincentivos fiscales), y, en segundo lugar, a los trabajadores por cuenta propia (perceptores por rendimientos de actividades económicas) ya que, en este último colectivo puede existir *a priori* un incentivo a «moldear» los ingresos declarados para obtener así las cantidades máximas ofrecidas por la deducción reintegrable. Este problema ha sido evidenciado, por ejemplo, en trabajos como el de Nichols y Rothstein (2015).

Por otra parte, para los no declarantes del IRPF, no se cuenta con ningún tipo de información en el Panel. Sí que la proporciona la denominada *Muestra de No Declarantes del IRPF-2016* (AEAT-IEF) correspondiente, pero, a su vez, con este instrumento estadístico es imposible construir el hogar fiscal al que pertenece el no declarante pues la información base de esta muestra es la recogida por el denominado *Modelo 190-Declaración resumen anual de retenciones e ingresos a cuenta del trabajo, de determinadas actividades económicas, premios y determinadas imputaciones de renta*. Aquí se recoge, en definitiva, información de determinadas fuentes de renta que sufren un pago a cuenta pero que, por no tener obligación, no presentan su declaración de IRPF. Además, esta muestra solo recoge información de aquellos cuyos ingresos salariales superan los 10.000 euros anuales.

Pues bien, en Rodrigo y Sanz-Arcega (2019) se detalla que un esquema individual que beneficiara a los individuos recogidos por esta muestra y que se planteara de una forma similar a la que se presenta en este trabajo, tendría en 2014 un coste neto para el erario de 200,85 millones de euros. De forma plausible, podría tenerse en cuenta esta misma cifra en las simulaciones que vamos a efectuar para el ejercicio 2016 como un coste fiscal adicional al que se calcule¹⁸.

Por otra parte, y como forma de paliar el incremento recaudatorio necesario para introducir una nueva deducción reintegrable, en las simulaciones efectuadas hemos propuesto simultáneamente eliminar los siguientes gastos deducibles/reducciones que, en estos momentos, son aplicables sobre los rendimientos del trabajo declarados en el IRPF atendiendo a la Ley 35/2006:

- a) Los gastos deducibles incluidos en el art. 19.2.f) de la Ley. En concreto, el concepto de «otros gastos deducibles» (2.000€ anuales para cualquier perceptor de rendimientos de trabajo); el incremento adicional de 2.000€ sobre la cuantía anterior para aquellos trabajadores desempleados que acepten un nuevo empleo en un municipio que exija el cambio de su residencia habitual; por último, el incremento adicional de 3.500€ para aquellas personas con discapacidad que obtengan rendimientos del trabajo como trabajadores activos (y que puede llegar a 7.750€ en caso de discapacidades severas).

¹⁸ Lógicamente, por las características de su construcción, la *Muestra de No Declarantes del IRPF* no asegura la representatividad de aquellos trabajadores con escasos ingresos laborales, o de aquellos que no soportan retención por rendimientos de trabajo. Para obtener datos del posible impacto financiero y distributivo que sobre estos colectivos de salarios más reducidos tendría una medida de complemento salarial como la que se propone en este trabajo, podrían utilizarse bases de datos alternativas como EU-SILC (EUROSTAT), encuesta de ingresos y de condiciones de vida de los hogares, armonizada para el ámbito europeo.

- b) La reducción por rendimientos del trabajo incluida en el artículo 20 de la Ley, y que actualmente se focaliza en aquellos contribuyentes con rendimientos netos del trabajo¹⁹ inferiores a 16.825€ (y con rentas, distintas de las exentas, menores a 6.500€). Esta reducción alcanza un máximo de 5.565€ (para aquellos contribuyentes con rendimientos netos del trabajo iguales o inferiores a 13.115€) y se anula para la mencionada renta límite de 16.825€²⁰. Como es conocido, este beneficio fiscal no tiene carácter reintegrable, por lo que pudiera desaprovecharse, en todo o en parte, en una variedad de circunstancias (por ejemplo, cuando las rentas del trabajador, globalmente, no alcancen la cantidad a la que asciende el denominado mínimo personal y familiar del impuesto).

De los anteriores gastos/reducciones fiscales eliminados, sin duda, el de mayor coste para las arcas públicas es la deducción general de 2.000€, que tiene como objetivo principal minorar el gravamen efectivo de los salarios y que la AIReF (2020) cuantificó en una pérdida recaudatoria de aproximadamente 9.000 millones de euros (contribuyendo, a su vez, a reducir la progresividad del impuesto).

También tiene un impacto recaudatorio importante la reducción del artículo 20: en este caso, la AIReF (2020) cuantificó en 1.139 millones de euros su coste fiscal para el ejercicio 2016 (que ascendería 2.000 millones si se tiene en cuenta la modificación del artículo 20 que entró en vigor en 2018), y subrayó su claro carácter progresivo al focalizarse en los salarios más bajos.

Como también se ha comentado, el subsidio que se diseña tiene en cuenta las rentas agregadas del hogar (esquema familiar). Una alternativa hubiera sido, ya que el IRPF es un impuesto de base individual, tener en cuenta exclusivamente las rentas salariales obtenidas por cada contribuyente por separado (esquema individual)²¹. Ambas modalidades cuentan, a priori, con ventajas e inconvenientes: los programas individuales son a priori más eficientes, ya que no penalizan la participación laboral de un posible segundo perceptor de rentas en el hogar (con un esquema familiar es más probable que el hogar se ubique en el tramo *phase out*); sin embargo, los esquemas familiares presentan ventajas si se atiende al principio de equidad horizontal: con un subsidio individual puede transferirse renta de forma desigual a hogares con la misma capacidad económica pero que cuentan con un número distinto de miembros trabajando.

Con todo, Adam *et al.* (2011) apoyan el uso combinado de un IRPF de base individual y de subsidios con base familiar, al argumentar que la tributación óptima de las parejas debería ser «conjunta», ya que el tipo óptimo para cada cónyuge tendría que ser función también de la renta obtenida por el otro.

¹⁹ Se ha de precisar que el Legislador entiende que el rendimiento neto del trabajo a efectos de esta reducción es el que se obtiene previamente a aplicar el concepto de «otros gastos deducibles» previsto en el art. 19.2.f).

²⁰ En el ejercicio 2016, que es al que se refiere la simulación efectuada, la redacción del artículo 20 era distinta y tanto las cantidades máximas de reducción como los umbrales de renta eran inferiores a los incluidos en el texto.

²¹ En Rodrigo y Sanz-Arcega (2019) se pueden encontrar simulaciones alternativas de un complemento salarial con base individual, utilizando una metodología similar a la aquí presentada, para el ejercicio fiscal 2014, y, utilizando para ello, las *Muestras de Declarantes y No Declarantes del IRPF* (AEAT-IEF) del mismo ejercicio.

Los esquemas familiares, que, como hemos visto, se siguen en la experiencia estadounidense, acarrearán un menor coste fiscal, ya que, con mayor probabilidad, se superarán los límites de ingresos que condicionan la ayuda, atenderán a la perspectiva de equidad fiscal más apoyada (tratamiento tributario igual de hogares fiscales que también lo son), pero, finalmente, introducirán desincentivos laborales en aquellas parejas ubicadas en el tramo decreciente de la deducción.

En cualquier caso, la construcción de hogares fiscales es posible, mediante un procedimiento más o menos laborioso, a través del *Panel de Declarantes del IRPF*²². Hay que señalar que el hogar fiscal se identifica con el concepto de unidad familiar de acuerdo con la normativa del IRPF (art. 82 LIRPF). Por lo tanto, su definición no es coincidente con la del hogar económico utilizado, por ejemplo, por el Instituto Nacional de Estadística (INE, 2017)²³.

De forma concreta, la Tabla y Figura 2 presentan los tramos creciente, horizontal y decreciente del subsidio salarial ideado. Lógicamente, se ha atendido a la distinta composición familiar para hallar el subsidio máximo concedido a cada hogar fiscal.

TABLA 2
ESQUEMA GENERAL DE LOS SUBSIDIOS SALARIALES
PROPUESTOS EN LA SIMULACIÓN

Esquema para individuos no casados y familias monoparentales						
nº de descendientes	subsidio máximo	<i>phase-in rate</i>	<i>plateau comienza en</i>	<i>phase-out rate</i>	<i>plateau termina en</i>	subsidio se iguala a cero en
0	2.052,25 €	0,50	4.104,50 €	0,30	8.209,00 €	15.049,83 €
1	2.902,32 €	0,50	5.804,64 €	0,30	11.609,28 €	21.283,68 €
2	3.554,60 €	0,50	7.109,20 €	0,30	14.218,41 €	26.067,08 €
3 o más	4.104,50 €	0,50	8.209,00 €	0,30	16.418,00 €	30.099,67 €
Esquema para individuos casados						
nº de descendientes	subsidio máximo	<i>phase-in rate</i>	<i>plateau comienza en</i>	<i>phase-out rate</i>	<i>plateau termina en</i>	subsidio se iguala a cero en
0	2.902,32 €	0,50	5.804,64 €	0,30	11.609,28 €	21.283,68 €
1	3.554,60 €	0,50	7.109,20 €	0,30	14.218,41 €	26.067,08 €
2	4.104,50 €	0,50	8.209,00 €	0,30	16.418,00 €	30.099,67 €
3 o más	4.588,97 €	0,50	9.177,94 €	0,30	18.355,88 €	33.652,45 €

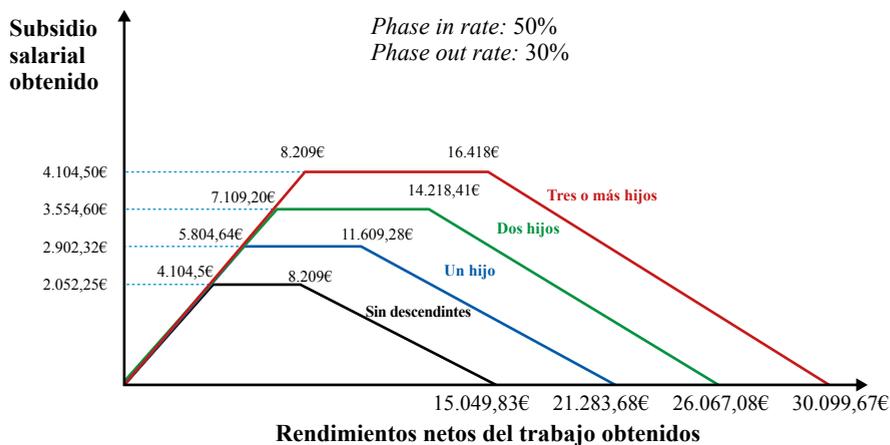
FUENTE: Elaboración propia

²² Aunque la *Muestra de Declarantes del IRPF* (AEAT-IEF) permite contar, en el momento de la redacción de este trabajo, con datos tributarios más recientes (2019), presenta simultáneamente el inconveniente de que no es posible conformar hogares fiscales con este instrumento estadístico.

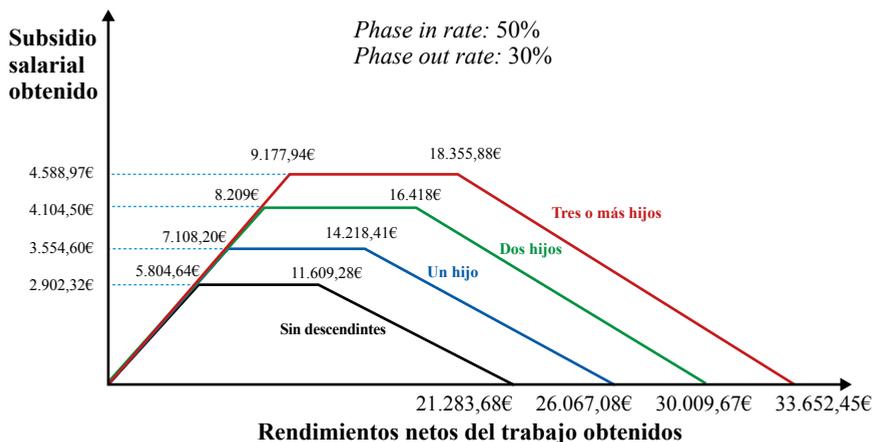
²³ El INE detecta 18.406.100 hogares en la *Encuesta Continua de Hogares de 2016*, y el número de hogares fiscales representados por el panel ese mismo año es 16.269.555 (ha de tenerse en cuenta, por ejemplo, la ausencia de datos en el panel para los residentes en País Vasco y Navarra).

FIGURA 2
SUBSIDIOS SALARIALES PROPUESTOS EN LA SIMULACIÓN

2A) Esquema para individuos no casados y familias monoparentales



2B) Esquema para individuos casados



FUENTE: Elaboración propia.

Con este diseño, se trata de plantear un doble objetivo:

- 1) conseguir que los distintos hogares fiscales mostrados en esta tabla sitúen sus ingresos, tras la obtención, en su caso, de la deducción máxima, en una cobertura de entre el 75 y el 125% del umbral de pobreza que corresponde a su grupo familiar (según datos del INE, 2017). Imponemos también que la citada deducción máxima sea igual al 25% de este umbral. La referencia de los anteriores porcentajes es nuevamente la experiencia estadounidense, ya que equivalen de forma aproximada a los que el EITC

presenta en la actualidad si se atiende a las estadísticas oficiales de pobreza de EE.UU. Por ilustrar estos cálculos con un ejemplo, si, con datos del INE (2017), el umbral de pobreza de un hogar con dos adultos y dos hijos se sitúa en 16.418€, el subsidio máximo se cifra entonces en 4.104,50€ (ya que es igual al 25% de ese umbral), y la fase plana del complemento (*plateau*) se inicia con una renta de 8.209€ (ya que $8.209 + 4.104,50 = 12.313,50$ €, que, a su vez, es el 75% del umbral) y finaliza en una renta de 16.418€ (ya que $16.418 + 4.104,50 = 20.522,5$ €, que, a su vez, es el 125% del umbral).

- 2) incentivar, en primer lugar, la participación laboral de aquellos declarantes ubicados en el tramo creciente del trapecio: para ello, se fija el *phase in rate* en un 50% (en la práctica, esta subida disminuye el tipo marginal efectivo para este intervalo de rentas): y, en segundo lugar, paliar el desincentivo laboral que en el tramo *phase out* supondría establecer un porcentaje elevado de abatimiento de la ayuda fiscal: para ello, se establece que el *phase out rate* tenga un valor más reducido e igual al 30%²⁴ ²⁵.

3.2. Resultados de las simulaciones ex ante efectuadas

En la Tabla 3 mostramos, en primer lugar, un conjunto de resultados generales del subsidio familiar presentado, teniendo en cuenta la situación o no de matrimonio: se detalla el subsidio medio, el coste directo del complemento y el coste fiscal neto de la reforma planteada. En este punto, debe puntualizarse que 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 completa²⁶.

²⁴ Teniendo en cuenta los intervalos de renta para los que opera este tramo decreciente, y los tipos impositivos que en 2016 presentaba la que podría calificarse como tarifa supletoria de la base liquidable general del IRPF (art. 101, Ley 35/2006), los tipos marginales efectivos del impuesto a los que se enfrentarían los contribuyentes que se sitúan en dicho tramo oscilarían entre el 49% y el 60%. Si el *phase out rate* se igualara al *phase in rate* propuesto (50%), estos tipos marginales oscilarían entre el 69% y el 80%.

²⁵ Por otra parte, la reducción por obtención de rendimientos de trabajo (que planteamos eliminar), con los parámetros que la misma presentaba en la redacción del artículo 20 para el ejercicio fiscal de 2016, y para su tramo decreciente, introducía unos tipos marginales efectivos que se situaban entre el 40,97% y el 51,75%. No obstante, la actual redacción del artículo 20 LIRPF hace que, para el mismo tramo decreciente, el tipo marginal efectivo se sitúe en el 60%.

²⁶ 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. Si, alternativamente, se tratara de la misma forma a las parejas casadas que a las no casadas pero con convivencia estable, se rebajaría el coste fiscal global del subsidio salarial al reducirse este para las parejas de hecho.

TABLA 3
RESULTADOS GENERALES DE LA SIMULACIÓN. DATOS POR C.A.

	Base imponible (general-ahorro) por hogar (unidad fiscal) (€)	Coste total subsidio salarial (€)	Número de hogares (unidades fiscales) beneficiados	Número de hogares (unidades fiscales) totales	Porcentaje de beneficiarios sobre el total de hogares (unidades fiscales)	Subsidio salarial promedio por hogar beneficiario (€)	Aumento de la recaudación por eliminación de determinadas reducciones sobre los rendimientos de trabajo (€)	Coste neto de la propuesta (€)
Andalucía	21.156,75	2.460.686.454	1.111.843	2.788.660	39,87%	2.213,16	1.465.553.492	995.132.962
Aragón	25.458,03	278.138.587	144.386	555.619	25,99%	1.926,36	355.250.447	-77.111.860
Asturias	25.265,25	196.707.989	104.835	429.362	24%	1.876,35	251.995.858	-55.287.869
Baleares	28.197,20	285.499.995	143.236	412.700	34,71%	1.993,22	242.354.031	43.145.965
Canarias	22.053,79	579.628.918	284.583	702.772	40,49%	2.036,77	391.408.168	188.220.750
Cantabria	25.085,30	134.783.130	65.725	230.356	28,53%	2.050,73	132.595.332	2.187.797
Castilla-La Mancha	21.041,96	537.729.810	248.261	756.982	32,80%	2.165,98	384.586.370	153.143.440
Castilla y León	23.667,56	536.186.702	271.868	1.027.784	26,45%	1.972,23	555.908.735	-19.722.033
Cataluña	31.961,17	1.592.932.371	788.285	2.865.814	27,51%	2.020,76	1.831.388.980	-238.456.608
Comunidad Valenciana	23.260,18	1.319.082.263	624.953	1.767.093	35,37%	2.110,69	1.013.803.343	305.278.920
Extremadura	17.917,57	352.086.717	159.613	392.397	40,68%	2.205,88	196.033.571	156.053.146
Galicia	22.966,44	649.969.824	322.508	1.050.600	30,70%	2.015,36	597.938.799	52.031.024
Madrid	38.258,64	1.368.350.966	683.828	2.611.438	26,19%	2.001,02	1.688.861.871	-320.510.905
Murcia	21.418,51	456.016.579	206.278	497.240	41,48%	2.210,69	279.866.462	176.150.117
La Rioja	25.422,04	72.782.778	36.069	131.716	27,38%	2.017,85	75.495.212	-2.712.434
Ceuta	30.725,47	14.602.093	6.656	24.765	26,88%	2.193,92	16.341.480	-1.739.387
Melilla	31.595,93	14.887.605	6.415	24.257	26,45%	2.320,72	14.408.905	478.700
Total	26.826,35	10.850.067.528	5.209.341	16.269.555	32,02%	2.082,81	9.493.791.326	1.356.276.203

FUENTE: Elaboración propia.

Se ofrecen además estos datos desde una perspectiva regional, lo que permite, a su vez, identificar a las comunidades autónomas «ganadoras» (identificadas como aquellas en las que la cuantía que proporciona el complemento salarial a los hogares beneficiarios supera la ganancia de recaudación inducida por la eliminación de los preceptos recogidos en los artículos 19.2.f) y 20 de la LIRPF), y a las «perdedoras» (el resto de comunidades autónomas) tras la reforma impositiva planteada.

El coste directo de este enfoque familiar, 10.850 mills. €, se compensa en buena parte con la eliminación de los gastos deducibles y reducciones de los rendimientos del trabajo señalados (esta eliminación supone un aumento de la recaudación de 9.494 mills. €), por lo que el coste fiscal neto asciende a 1.356 mills. €.

El número de beneficiarios estimados, 5.209.3413 hogares fiscales, alcanza a casi un tercio de las (posibles) unidades familiares representadas en el panel, con un subsidio promedio de 2.083€ por hogar.

Por otra parte, la Tabla 4 recoge el subsidio promedio atendiendo al número de descendientes presentes en el hogar, y también con datos regionales. Derivado de su diseño, el subsidio efectivo es creciente con el número de descendientes: si se atiende al promedio nacional, los hogares con tres o más descendientes reciben un complemento salarial (3.320,9 €) que supera el doble de lo obtenido por los hogares sin hijos (1.522,08 €).

TABLA 4
SUBSIDIO SALARIAL MEDIO SEGÚN DESCENDIENTES DECLARADOS.
DATOS POR C.A.

	Subsidio salarial (€) Hogar sin descendientes	Subsidio salarial (€) Hogar con 1 descendiente	Subsidio salarial (€) Hogar con 2 descendientes	Subsidio salarial (€) Hogar con 3 descendientes o más
Andalucía	1.617,33	2.392,62	2.866,38	3.329,00
Aragón	1.480,61	2.143,74	2.649,94	3.036,67
Asturias	1.516,65	2.126,46	2.539,46	3.587,62
Baleares	1.403,37	2.153,32	2.730,09	3.326,12
Canarias	1.471,70	2.217,90	2.812,69	3.323,17
Cantabria	1.477,95	2.259,61	2.771,40	3.340,32
Castilla-La Mancha	1.551,70	2.264,24	2.856,70	3.311,80
Castilla y León	1.449,42	2.229,02	2.732,48	3.334,78
Cataluña	1.489,96	2.092,33	2.597,14	3.302,33
Comunidad Valenciana	1.555,25	2.248,49	2.791,74	3.317,12
Extremadura	1.660,13	2.459,71	2.867,16	3.361,40
Galicia	1.493,42	2.284,96	2.741,29	3.322,73
Madrid	1.438,79	2.154,55	2.695,82	3.264,70
Murcia	1.554,21	2.323,21	2.861,60	3.506,61
La Rioja	1.474,12	2.237,58	2.708,85	3.329,41
Ceuta	1.461,48	1.967,15	2.428,23	3.430,10
Melilla	1.392,21	2.155,43	2.528,49	3.398,93
Total	1.522,08	2.243,80	2.761,22	3.320,90

FUENTE: Elaboración propia.

La Tabla 5 nos permite comprobar ahora cómo el subsidio salarial medio recibido se sitúa entre el 65,89% y el 78,17% de la deducción máxima (tramo horizontal del trapecio) ofrecida para cada grupo familiar. Este aprovechamiento de la deducción media es también creciente conforme aumenta el número de descendientes del hogar. Además la Tabla 5 permite comprobar cómo, de forma consecuente con los parámetros mostrados en la Tabla 2, los hogares de contribuyentes casados obtienen, para los distintos grupos sin y con hijos, subsidios salariales relativamente mayores a los conseguidos para los hogares sin vínculo matrimonial²⁷.

TABLA 5
SUBSIDIO SALARIAL MEDIO SEGÚN DESCENDIENTES DECLARADOS:
CASADOS VS NO CASADOS

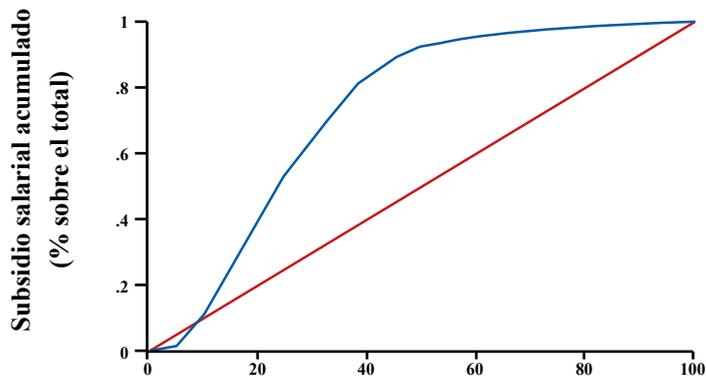
	Subsidio salarial (€) Hogar sin descendientes	Subsidio salarial (€) Hogar con 1 descendiente	Subsidio salarial (€) Hogar con 2 descendientes	Subsidio salarial (€) Hogar con 3 descendientes o más
No casados	1.352,18	2.068,83	2.640,26	3.208,47
Porcentaje sobre subsidio máximo	65,89%	71,28%	74,28%	78,17%
Casados	1.922,78	2.379,74	2.813,79	3.359,07
Porcentaje sobre subsidio máximo	66,25%	66,95%	68,55%	73,20%

FUENTE: Elaboración propia.

Con las precisiones metodológicas establecidas, revisamos ahora el efecto mecánico de algunos resultados distributivos de las reformas propuestas en la simulación. La Figura 3, que presenta la curva de concentración de la deducción (que recoge la distribución acumulada del subsidio con una ordenación de los hogares fiscales atendiendo a sus bases imponibles agregadas), nos da un primer indicio de la progresividad de la medida al situarse dicha curva (exceptuando, *grosso modo*, a los hogares de la primera decila) por encima de la diagonal (de esta forma, el coeficiente de concentración de la deducción tiene un valor de -0,13).

²⁷ Como salvedad a la hora de interpretar las cifras de la Tabla 5, se ha de señalar que el panel no permite la identificación de hogares conformados por parejas de hecho. En estos hogares ambos miembros, por separado, pueden ser beneficiarios de un subsidio salarial. Como ya se ha señalado en el texto, podría darse el caso de que hubiera dos hogares, uno conformado por dos cónyuges, el otro por una pareja de hecho, que obtuvieran las mismas rentas netas salariales y que tuvieran el mismo número de descendientes, pero que recibieran una ayuda fiscal desigual (mayor, en muchas situaciones, en el caso de la pareja de hecho). Este problema que tienen los datos fiscales utilizados para identificar los hogares donde conviven dos adultos no casados provoca que haya que actuar con cautela a la hora de interpretar los resultados de la Tabla 5 en términos comparativos entre hogares, con el mismo número de descendientes, de declarantes casados frente al resto de situaciones.

FIGURA 3
CURVA DE CONCENTRACIÓN DEL SUBSIDIO SALARIAL



Porcentaje de la población (ordenada según la base imponible equivalente)

— Curva de concentración del subsidio salarial

FUENTE: Elaboración propia.

En la Tabla 6 se muestra la desigualdad en la distribución de las rentas de mercado (calculada como la suma de las bases imponibles general y del ahorro declaradas por el hogar fiscal, teniendo en cuenta la eliminación propuesta de diversos gastos deducibles/reducciones de los rendimientos del trabajo, y en términos de renta equivalente —ingresos por unidad de consumo—²⁸), la distribución de las mismas rentas tras aplicar únicamente el IRPF vigente en 2016, y la distribución de las rentas que surgen tras la aplicación del IRPF que simula la introducción simultánea de un subsidio salarial y la eliminación de los gastos deducibles/reducciones de los rendimientos del trabajo mencionados.

TABLA 6
RESULTADOS GENERALES DEL EJERCICIO DE SIMULACIÓN:
ASPECTOS DISTRIBUTIVOS (I)

	Índices de Gini			
	Gini renta antes IRPF (Bases imponibles declaradas con eliminación de gasto/reducciones en RT)	Gini tras IRPF 2016 (recaudación efectiva)	Gini tras subsidio salarial y eliminación de gastos/reducciones en RT	% de reducción adicional en el índice de Gini tras la reforma global propuesta
		0,4805	0,4310	0,4131
Índice de Reynolds-Smolensky		0,0495	0,0674	

FUENTE: Elaboración propia

²⁸ Se utiliza, para el cálculo de las unidades de consumo, la escala propuesta por Buhmann *et al.* (1988).

Pues bien, tras las reformas impositivas propuestas, la capacidad redistributiva del gravamen vigente (que reduce el índice de Gini de la base imponible utilizada en 4,95 p.p.) se fortalece con una reducción adicional de 1,79 p.p. en el índice de Gini. Esto ocurre, entre otras razones, por el mayor coste recaudatorio de las medidas fiscales propuestas en la misma, por la eliminación de un gasto general de 2.000 € que beneficia a cualquier perceptor de rendimientos de trabajo, y por la introducción de un complemento salarial cuyas cuantías mayores se concentran en las rentas laborales más bajas.

TABLA 7
RESULTADOS GENERALES DEL EJERCICIO DE SIMULACIÓN:
ASPECTOS DISTRIBUTIVOS (II)

	Ganancia/pérdida neta (€)	Pérdida respecto a la base imponible declarada en el IRPF (en términos de renta equivalente)	Pérdida respecto a la cuota pagada en el IRPF
1ª	727,21		
2ª	1.785,92		
3ª	1.286,12		
4ª	644,96		
5ª	-9,31	0,07%	1,05%
6ª	-440,80	2,61%	24,26%
7ª	-576,73	2,76%	18,37%
8ª	-694,35	2,68%	13,94%
9ª	-813,59	2,38%	10,34%
10ª	-1.075,83	1,36%	3,88%

FUENTE: Elaboración propia.

Finalmente, en la Tabla 7 se comprueba la mejora global de las rentas declaradas de menor importe: las ganancias netas (diferencia entre la deducción reintegrable obtenida y el aumento de la recaudación que, per se, acarrea la supresión de determinadas cantidades que minoran actualmente los rendimientos de trabajo) se concentran en las cuatro primeras decilas de renta. En cuanto al importe global, se comprueba que la segunda decila es la que obtiene mayores ganancias netas. Tal y como cabía esperar, las decilas superiores son las perdedoras (y en orden creciente) en la simulación efectuada.

Si las anteriores pérdidas se expresan como un porcentaje de las bases imponibles declaradas por los hogares (en términos de renta equivalente), la séptima decila aparece como la más perjudicada (la pérdida neta alcanza el 2,76% de dicha base), mientras que si la pérdida se expresa como un porcentaje de las cuotas del IRPF (realmente) pagadas por los hogares fiscales en 2016²⁹, se puede comprobar

²⁹ En concreto, esta cuota se identifica con la denominada como «cuota resultante de la autoliquidación» en el *Modelo 100* de declaración anual del IRPF.

que, entonces, es la sexta decila la más perjudicada (la pérdida neta alcanza el 24,26% de dicha cuota)³⁰.

3.3. *Una valoración de los resultados alcanzados*

Como se ha argumentado de forma reiterada en el presente trabajo, en cualquier país, y España no es una excepción, trabajar y ser pobre no es incompatible. A su vez, el actual sistema español de prestaciones asistenciales no parece haber sido eficaz en la reducción significativa de los niveles observados de pobreza, pues nuestro país mantiene tasas de pobreza extrema particularmente altas en el contexto europeo (Consejo de la Unión Europea, 2019). Además, el citado sistema introduce simultáneamente no pocos desincentivos laborales entre los beneficiarios de las prestaciones (AReF, 2019).

Por ello, hemos centrado el análisis en la presentación de varios esquemas internacionales de subsidio salarial focalizados en salarios bajos o moderados, constatando, a su vez, que este instrumento se ha convertido en una medida ampliamente utilizada en las economías más desarrolladas (Laun, 2019); hemos destacado las regularidades subrayadas por la trabajos que se han ocupado de valorar sus efectos económicos: como resultado general, existe cierto consenso a la hora de subrayar el impacto neto positivo de los subsidios en la promoción del empleo, especialmente, entre determinados individuos/grupos familiares; finalmente, hemos aportado una simulación de un programa de complemento salarial con base familiar instrumentado por medio del IRPF español.

Se ha defendido que el citado complemento podría 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. De esta forma, se podría aprovechar la gestión tributaria ordinaria del impuesto para abonar estas ayudas con la periodicidad prevista. Por ejemplo, se podría plantear una percepción mensual anticipada de la ayuda de forma similar a lo que ocurre con las deducciones reintegrables ya existentes (deducción por maternidad -art. 81-, o deducciones por familia numerosa o personas con discapacidad a cargo -art. 81 bis-), y, en el momento de la declaración anual, se podría proceder a una potencial regularización de las cantidades indebidamente percibidas.

A su vez, se ha mostrado que la deducción reintegrable propuesta para el ámbito espacial de las Comunidades Autónomas de régimen común tendría un coste fiscal de 10.850 millones de euros, y que, si se combinara con la desaparición de determinadas reducciones y gastos deducibles que en estos momentos afectan a los rendimientos de trabajo en el IRPF, esta cifra podría rebajarse hasta los 1.356 mi-

³⁰ Debe señalarse también que los aumentos en la base imponible que, para algunas declaraciones, implican las reformas propuestas (al ampliar las bases declaradas), pueden elevar los tipos marginales de los contribuyentes afectados (con los posibles problemas de eficiencia que esto conlleva).

llones de euros. El esquema propuesto en este trabajo llegaría a 5,2 millones de hogares (fiscales).

Los resultados distributivos que se han mostrado en el ejercicio de simulación, y que refuerzan el actual papel jugado por el IRPF, podrían matizarse si la elasticidad de la oferta laboral tanto en el margen extensivo como en el intensivo es muy elevada, o si, como se ha evidenciado por ejemplo en el caso británico, una parte del subsidio fiscal acaba siendo capturado por las empresas en forma de menores costes laborales. Al menos respecto de la primera de las cautelas expuestas, como se argumenta en la siguiente sección, parece que puede esperarse una respuesta positiva de la oferta laboral a la introducción en España de un complemento salarial (Barrios *et al.*, 2018; Gómez de Antonio y Villazán, 2022).

Nuestra propuesta, en todo caso, es incluir una deducción reintegrable vinculada a los salarios bajos y moderados en el ámbito de una reforma global del IRPF, tal y como también se propone en el Libro Blanco sobre la Reforma Tributaria (2022). A su vez, y tal y como ocurre con los distintos gobiernos estatales en Estados Unidos, no debería haber grandes obstáculos para que, de manera armonizada, y esta vez en el ámbito de una reforma futura de la financiación de las comunidades autónomas, estas pudieran ofrecer deducciones salariales complementarias a sus residentes haciendo uso de su espacio normativo propio.

4. Conclusiones

Según EAPN-España (2021b), el 27,5% del total de las personas adultas en situación de pobreza severa³¹ están ocupadas. Por ello, queremos también abordar, a modo de breve coda, la posible relación e interacción que un posible complemento salarial en el IRPF y otro programa, existente desde 2020, que se focaliza en los hogares más vulnerables: el Ingreso Mínimo Vital (IMV), configurado como prestación económica de la Seguridad Social. El IMV es una renta exenta en el IRPF³² en la mayor parte de los casos, por lo que la cuota tributaria de sus beneficiarios será, en ausencia de otras rentas, nula.

Ha sido el reciente RD 789/2022, de 27 de septiembre, con entrada en vigor en 2023, el que ha regulado la posible compatibilidad de IMV con los ingresos procedentes de la participación laboral de los beneficiarios. Así el IMV contará desde 2023 con un diseño adicional de incentivos al empleo que garantizará que el beneficiario que participe en el mercado de trabajo pueda disfrutar de una renta disponible mayor que la que habría tenido de no haber participado. Este incremento en

³¹ Las personas en pobreza severa se definen en este trabajo como aquellas que viven en hogares cuyos ingresos por unidad de consumo son inferiores al 40% de la mediana de la renta nacional.

³² Aunque sí se deberán declarar las cuantías de IMV que superen, en 2021, los 11.862,90€ (cantidad que equivale a 1,5 veces el Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples, IPREM). Incluso, si junto al IMV, se perciben rentas dirigidas de forma particular a hogares con riesgo de exclusión social (renta mínima de inserción, rentas y ayudas garantizadas de comunidades autónomas o ayuntamientos), también existirá una exención conjunta hasta el límite mencionado de ingresos.

la renta disponible será decreciente conforme las retribuciones salariales aumenten. Este nuevo diseño de la prestación es una respuesta a los desincentivos laborales causados por la normativa previa, que suponían, en la práctica, la existencia de un tipo marginal efectivo del 100%.

Pues bien, una forma alternativa de tener en consideración los posibles efectos sobre el comportamiento laboral de los beneficiarios de un IMV cuya finalidad fuera exclusivamente asegurar una renta garantizada de un determinado importe, sería plantear su coexistencia con un complemento salarial *à la* EITC que contribuiría también a rebajar el mencionado tipo marginal efectivo.

Si el tramo creciente del complemento salarial, para cada grupo familiar beneficiado por el IMV, se extiende hasta la cantidad prefijada como renta garantizada, se habrá conseguido una disminución del tipo marginal efectivo en el porcentaje fijado para el mencionado tramo (por ejemplo, en nuestra simulación, se ha propuesto un *phase in rate* del 50%)³³.

Llegados a este punto, también se ha de recordar que tanto los beneficiarios del IMV como el resto de los miembros de la unidad de convivencia, y a pesar de la exención de esta prestación, deben presentar la declaración anual del IRPF, sean cuáles sean sus otros ingresos. Por ello, el programa de ayuda para la declaración electrónica del impuesto (*Renta WEB*) podría contribuir a aumentar la tasa de aprovechamiento del subsidio fiscal forzando a los declarantes a cumplimentar las casillas donde aparezca y se cuantifique, en su caso, la deducción, contribuyendo, además, a visibilizar la ayuda fiscal, un aspecto clave resaltado por la literatura³⁴.

Así las cosas, la propuesta contenida en este trabajo está en la línea apuntada por la AIREF (2020) cuando señala la necesidad de armonizar los distintos programas existentes que buscan fomentar la oferta de trabajo en nuestro país, promoviendo la coordinación con los incentivos al empleo previstos en la LIMV.

Con los datos más actuales ofrecidos por la Secretaría de la Seguridad Social y Pensiones (marzo de 2022), el IMV llega a 428.043 hogares (con 1,06 millones de beneficiarios, de los cuales el 43% son menores). En 2022, la renta garantizada por el IMV para una unidad familiar compuesta por un adulto asciende a 5.899,60€³⁵. A pesar de lo anterior, la propia AIREF (2022) ha concluido recientemente, en línea con las previsiones de la literatura (Ayala *et al.*, 2022), que la tasa de aprovechamiento

³³ En Gómez y Villazán (2022), utilizando EUROMOD, se ofrece un cálculo detallado de la significativa reducción del tipo marginal efectivo que acarrearía una propuesta, relacionada con la que aquí se presenta, que concediera diversas políticas de complemento salarial a los perceptores del IMV. Un resultado general del trabajo de Gómez y Villazán (2022) es que su propuesta paliaría notablemente los desincentivos laborales que el IMV ocasiona en el margen extensivo.

³⁴ Como se señala en Laun (2019), la literatura especializada ha destacado que la eficacia de los subsidios viene condicionada por la comprensión cabal, por parte de los potenciales beneficiarios, de los incentivos perseguidos con los mismos. Sin esta comprensión, difícilmente se producirá el cambio en el comportamiento laboral perseguido. El papel crucial que puede jugar la información ha sido destacado, en el ámbito concreto del EITC, por Chetty *et al.* (2013) y Nichols y Rothstein (2015).

³⁵ Con entrada en vigor en 2022, la LIMV incorpora un nuevo complemento de ayuda para la infancia. Este complemento concede una cantidad mensual por cada menor de edad miembro de la unidad de convivencia en función de la edad y de unos umbrales prefijados de renta y patrimonio.

del IMV a 31 de diciembre de 2021 llega al 40% de sus potenciales beneficiarios (la denominada por la literatura especializada *take up rate*, que en Estados Unidos, y para el EITC, se sitúa en torno al 80% del total de potenciales beneficiarios).

Relacionado con lo anterior, en Barrios *et al.* (2018) se muestra cómo distintos beneficios fiscales introducidos en varios países europeos, y que se han focalizado en los salarios menos elevados, han contribuido de forma significativa a estimular la oferta laboral, particularmente de las decilas más bajas. De esta forma, el complemento salarial ampliaría las bases imponibles y contribuiría así a financiar en parte su coste fiscal.

La AIREF (2020), por ejemplo, calcula que ampliar la reducción por rendimientos de trabajo contenida en el art. 20 de la LIRPF (que recordamos está restringida a los perceptores de salarios relativamente bajos) en un millón de euros supondría un coste fiscal final de 710.000€. Dicho de otra forma, el 29% de su coste mecánico se hallaría compensado por el aumento de las bases imponibles procedentes del trabajo, principalmente por las personas que comenzarían a trabajar³⁶. Y, como señala la propia AIREF (2020) el coste recaudatorio es notablemente menor para las decilas más bajas por sus relativamente mayores elasticidades de la oferta laboral, sobre todo en el denominado margen extensivo.

A modo de corolario, la senda de polarización creciente que se observa en las rentas laborales de mercado en los Estados más desarrollados ha motivado la implantación de políticas públicas orientadas a mejorar la situación económica de los trabajadores pobres. La evidencia empírica que, a través de ejercicios de simulación como el ofrecido en el presente trabajo, se está proporcionando sobre España no parece sino aconsejar la conveniencia de adoptar esquemas similares en nuestro país.

Referencias bibliográficas

- Abbas, J. (2020). *What role for 'in-work benefits'? A comparison of policies in EU Member States, 20006-2017* [doctoral thesis, University of Bath].
- Aguilar, M., Arriba, A., Ayala, L., Fernández, G., Sanzo, L. y Zalakain, J. (2015). Primera Parte. Ideas y reflexiones para la reforma del Sistema de Garantía de Rentas en España. En G. Fernández, *Hacia un sistema más inclusivo de garantía de rentas en España: diferentes alternativas de desarrollo* (pp. 7-86). Fundación FOESSA.
- AIREF, Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal. (2019). *Los programas de rentas mínimas en España*. https://www.airef.es/wp-content/uploads/RENTA_MINIMA/20190626-ESTUDIO-Rentas-minimas.pdf

³⁶ La AIREF (2020) señala que, para realizar estos cálculos, ha partido de las estimaciones de elasticidades de la oferta laboral para la economía española recogidas en Bargain *et al.* (2014). Así, las elasticidades de referencia en el margen extensivo, dependiendo del colectivo de referencia, se sitúan en un rango de valores entre 0,07 y 0,47, y las del margen intensivo en un rango entre 0,04 y 0,09. Estas elasticidades están en la línea de las estimadas en otros países avanzados, y hacen prever que, como también apunta la literatura revisada en la sección 2, los efectos positivos en el margen extensivo causados por la introducción de un complemento salarial sean más relevantes que los posibles desincentivos laborales provocados en el margen intensivo.

- AIReF, Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal. (2020). *Estudio de beneficios fiscales. Evaluación del gasto público 2019*. https://www.airef.es/wp-content/uploads/2020/10/Docus_Varios_SR/Estudio_Beneficios_Fiscales_Spending_Review.pdf
- AIReF, Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal. (2022). *1ª Opinión Ingreso Mínimo Vital*. Opinión 1/22. <https://www.airef.es/wp-content/uploads/2022/08/IMV/OPI-NION-AIREF-IMV.pdf>
- Autor, D.H., & Dorn, D. (2013). The Growth of Low-Skill Service Jobs and the Polarization of the US Labor Market. *American Economic Review*, 103(5), 1553-1597.
- Ayala, L. (2016). El gasto público en programas de lucha contra la pobreza: tendencias, determinantes y necesidades de reforma. *Papeles de Economía Española*, 147, 145-166.
- Ayala, L., & Paniagua, M. (2019). The Impact of Tax Benefits on Female Labor Supply and Income Distribution in Spain. *Review of Economics of the Household*, 17(3), 1025-1048. <https://doi.org/10.1007/s11150-018-9405-5>
- Ayala, L., & Cantó, O. (2022). *Radiografía de medio siglo de desigualdad en España. Características y factores que explican que España sea uno de los países más desiguales de Europa*. Informe 01, Desigualdad y pacto social. El Observatorio Social, Fundación La Caixa.
- Ayala, L., Jurado, A., & Pérez Mayo, J. (2022). El Ingreso Mínimo Vital: adecuación y cobertura. *Papeles de Economía Española*, 172, 155-169.
- Azmat, G., (2006). *The incidence of an earned income tax credit: evaluating the impact on wages in the UK*. Centre for Economic Performance, London School of Economics and Political Science, CEPDP n° 724.
- Bargain, O., Orsini, K., & Peichl, A. (2014). Comparing Labor Supply Elasticities in Europe and the US: New results. *Journal of Human Resources*, 49(3), 723-838.
- Barrios Cobos, S., Fatica, S., Martínez López, D., & Mourre, G. (2018). The fiscal effects of work-related tax expenditures in Europe. *Public Finance Review*, 46(5), 793-820, <https://doi.org/10.1177/1091142116679729>.
- Bastian, J., & Micheltore, K. (2018). The Long-Term Impact of the Earned Income Tax Credit on Children's Education and Employment Outcomes. *Journal of Labor Economics*, 36(4), 1127-1163, <https://www.journals.uchicago.edu/doi/abs/10.1086/697477>
- Bastian, J. (2020). The Rise of Working Mothers and the 1975 Earned Income Tax Credit. *American Economic Journal: Economic Policy*, 12(3), 44-75. <https://doi.org/10.1257/pol.20180039>.
- Bastian, J. E., & Jones, M. R. (2021). Do EITC expansions pay for themselves? Effects on tax revenue and government transfers. *Journal of Public Economics*, 196, C, 10.1016/j.jpubeco.2020.104355.
- Blundell, R., Duncan, A., McCrae, J., & Meghir, C., (2000). The labour market impact of the working families tax credit. *Fiscal Studies*, 21(1), 65-67.
- Bozio, A., Garbinti, B., Guillot, M., Goupille-Lebret, J., & Piketty, T. (2020). *Predistribution vs. Redistribution: Evidence from France and the U.S*. Working Papers 2020-24, Center for Research in Economics and Statistics.
- Braga, B., Blavin, F., & Gangopadhyaya, A. (2020). The long-term effects of childhood exposure to the earned income tax credit on health outcomes. *Journal of Public Economics*, 190, <https://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2020.104249>.

- Brewer, M., Duncan A., Shephard, A., & Suarez, M. (2006). Did working families tax credit work? The impact of in-work support on labour supply in Great Britain. *Labour Economics*, 13(6), 699-720. <https://doi.org/10.1016/j.labeco.2005.11.002>
- Brewer, M., Browne, J., Joyce, R., & Sibieta, L. (2010). *Child Poverty in the UK since 1998-99: Lessons from the Past Decade*. IFS Working Paper, 10/23.
- Buhmann, B., Rainwater, L., Schmaus, G., & Smeeding, T. (1988). Equivalence Scales, Well-Being, Inequality and Poverty: Sensitivity Estimates Across Ten Countries Using the Luxembourg Income Study (LIS) Database. *The Review of Income and Wealth*, 34(2), 115-142.
- Burkhauser, R.V. (2015). The minimum wage versus the earned income tax credit for reducing poverty. *IZA World of Labor*, 2015: 153.
- Chetty, R., Friedman, J.N., & Saez, E. (2013). Using differences in knowledge across neighborhoods to uncover the impacts of the EITC on earnings. *American Economic Review*, 103(7), 2683-2721.
- Comité de Personas Expertas para elaborar el Libro Blanco sobre la Reforma Tributaria. (2022). *Libro Blanco sobre la reforma tributaria*. https://www.ief.es/docs/investigacion/comiteexpertos/LibroBlancoReformaTributaria_2022.pdf
- Consejo de la Unión Europea. (2019). *Recomendación del Consejo relativa la Programa Nacional de Reformas de 2019 de España y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Estabilidad de 2019 de España*. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A52019DC0509>
- Dilnot, A., & Mc Crae, J. (2000). The Family Credit System and the Working Families' Tax Credit in the United Kingdom. *OECD Economic Studies*, 31(2), 69-84.
- 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*, 23(68), 81-102.
- Dowd, T., & Horowitz, J. B. (2008, November 21). *The Earned Income Tax Credit: Safety Net or Bootstrap*. National Tax Association Conference on Taxation, National Tax Association, Philadelphia, PA.
- Dowd, T., & Horowitz, J.B. (2011). Income Mobility an the Earned Income Tax Credit: Short-Term Safety Net or Long-Term Income Support. *Public Finance Review*, 39(5), 619-652. <https://doi.org/10.1177/1091142111401008>
- Eamon, M.K., Wu, C., & Zhang, S. (2009). Effectiveness and limitations of the Earned Income Tax Credit for reducieng child poverty in the United States. *Children and Youth Services Review*, 31(8), 919-926. <https://doi.org/10.1016/j.childyouth.2009.04.008>
- EAPN, European Anti-Poverty Network. (2021a). *El estado de la pobreza. Seguimiento del indicador de pobreza y exclusión social. 11º Informe*. <https://www.eapn.es/ARCHIVO/documentos/documentos/informe-ARPE-2021-contexto-nacional.pdf>
- EAPN, European Anti-Poverty Network. (2021b). *El mapa de la pobreza severa en España. El paisaje del abandono. 2º Informe*. https://www.eapn.es/ARCHIVO/documentos/documentos/1631255247_informe-paisaje-abandono-eapn_vf.pdf
- Eissa, N., & Hoynes, H. W. (2004). Taxes and the labor market participation of married couples: the earned income tax credit. *Journal of Public Economics*, 88(9-10), 1931-1958.

- Fernández, A., De la Rica, S., Gorjón, L., & Vega Bayo, A. (2019). *The Impact of Technological Progress on the Labor Market: Employment Polarization in Europe*. ISEAK Working Paper 2019/5.
- Goldin, J. (2018). Tax benefit complexity and take-up: lessons from the earned income tax credit. *Tax L. Rev.*, 72. <https://law.stanford.edu/publications/tax-benefit-complexity-take-lessons-earned-income-tax-credit/>
- Gómez de Antonio, M. y Villazán Pellejero, N. (2022). Propuesta de implantación de políticas de complemento salarial en el Ingreso Mínimo Vital y en el IRPF: análisis empírico con EUROMOD. *Hacienda Pública Española/Review of Public Economics*, Manuscript 2300.
- Granell Pérez, R., & Fuenmayor Fernández, A. (2019). Implementing a Negative Income Tax. Net Cost, Poverty and Inequality Effects. *Hacienda Pública Española/Review of Public Economics*, 228(1), 83-108.
- Gregg, P., Harkness, S., & Smith, S. (2009). Welfare Reform and Lone Parents in the UK. *The Economic Journal*, 119(535), 38-65.
- Gregg, P., Johnson, P., & Reed, H. (1999). *Entering Work and the British Tax and Benefit System*. Institute for Fiscal Studies.
- Hoynes, H. W., & Patel, A. J. (2018). Effective Policy for Reducing Poverty and Inequality? The Earned Income Tax Credit and the Distribution of Income. *Journal of Human Resources*, 53(4), 859-890.
- INE, Instituto Nacional de Estadística. (2017). *Encuesta Continua de Hogares*. Año 2016.
- IRS, Internal Revenue Service. (2023, 25 de abril). *Earned Income and Earned Income Tax Credit (EITC) Tables*. <https://www.irs.gov/credits-deductions/individuals/earned-income-tax-credit/earned-income-and-earned-income-tax-credit-eitc-tables#EITC%20Tables>
- Jo, Y. (2018). Does the earned income tax credit increase children's weight? The impact of policy-driven income on childhood obesity. *Health Economics*, 27(7), 1089-1102. <https://doi.org/10.1002/hec.3658>
- Jones, M. R. (2017). The EITC over the Great Recession: Who benefited?. *National Tax Journal*, 70(4), 709-736. <https://doi.org/10.17310/ntj.2017.4.01>
- Keane, M., & Moffitt, R. (1998). A structural model of multiple welfare program participation and labor supply. *International Economic Review*, 39(3), 553-589. <https://doi.org/10.2307/2527390>
- Kleven, H. (2021). *The EITC and the Extensive Margin: A Reappraisal*. (NBER Working Paper No. 26405). National Bureau of Economic Research.
- Laun, L. (2019). *In-work benefits across Europe*. Institute for Evaluation of Labour Market and Education Policy Working Paper, 2019:16.
- Leigh, A. (2010). Who Benefits from the Earned Income Tax Credit? Incidence among Recipients, Coworkers and Firms. *The B.E. Journal of Economic Analysis & Policy*, 10(1).
- Maag, E., Congdon, W.J., & Yau, E. (2021, February). *The Earned Income Tax Credit: Program Outcomes, Payment Timing, and Next Steps for Research*. OPRE Report #2021-34, Office of Planning, Research, and Evaluation, Administration for Children and Families, U.S. Department of Health and Human Services

- Manoli, D., & Turner, N. (2018). Cash-on-Hand and College Enrollment: Evidence from Population Tax Data and the Earned Income Tax Credit. *American Economic Journal: Economic Policy*, 10(2), 242-271.
- Meyer, B. D., & Rosebaum, D. T. (2001). Welfare, the Earned Income Tax Credit and the labour supply of single mothers. *Quarterly Journal of Economics*, 116(3), 1063-1114. <https://doi.org/10.1162/00335530152466313>
- Michelmore, K., & Lopoo, L. M. (2021). Exposure to the Earned Income Tax Credit in Early Childhood and Family Wealth. RSF: *The Russell Sage Foundation Journal of the Social Sciences*, 7(3), 196-215. <https://doi.org/10.7758/RSF.2021.7.3.09>
- Adam, S., Besley, T., Blundell, R., Bond, S., Chote, R., Gammie M., Johnson P., Myles, G., Poterba, J. M., & Mirrlees, J. (2011). Integrating personal taxes and benefits. In S. Adam, T. Besley, R. Blundell, S. Bond, R. Chote, M. Gammie, P. Johnson, G. Myles, J. M. Poterba, & J. Mirrlees, *Tax by Design* (pp. 122-147). Institute for Fiscal Studies.
- National Conference of State Legislatures. (2022). *Earned Income Tax Credit Overview*. Consultado el 10 de abril de 2023. <https://www.ncsl.org/research/labor-and-employment/earned-income-tax-credits-for-working-families.aspx>
- Neumark, D., & Shirley, P. (2020). Long-Run Effects of the Earned Income Tax Credit. *Federal Research Bank of San Francisco Economic Letter*, 2020-21.
- Nichols, A., & Rothstein, J. (2015). *The Earned Income Tax Credit*. NBER Working Paper No. 21211. National Bureau of Economic Research.
- Noonan, M. C., Smith, S., & Corcoran, M. E. (2007). Examining the impact of welfare reform, labor market conditions, and the Earned Income Tax Credit on the Employment of lack and white single mothers. *Social Science Research*, 36(1), 95-130. <https://doi.org/10.1016/j.ssresearch.2005.09.004>
- Paniagua, M. (2018). *Incentivos y redistribución en las políticas In-Work: Un análisis de microsimulación para España*. Estudios de Hacienda Pública, Instituto de Estudios Fiscales.
- Rodrigo, F. & Sanz-Arcega, E. (2019). Coste y efectos redistributivos de diversos esquemas de subsidio salarial en el IRPF: algunas simulaciones con microdatos tributarios. *Papeles de Economía Española*, 161, 195-220.
- Rothstein, J. (2010). Is the EITC as Good as an NIT? Conditional Cash Transfers and Tax Incidence. *American Economic Journal: Economic Policy*, 2(1), 177-208.
- Rothstein, J., & Zipperer, B. (2020). *The EITC and minimum wage work together to reduce poverty and raise incomes*. Economic Policy Institute. <https://www.epi.org/publication/eitc-and-minimum-wage-work-together/>
- Thomson, D., Gennetian, L. A., Chen, Y., Barnett, H., Carter, M., & Deambrosi, S. (2020). *State Policy and Practice Related to Earned Income Tax Credits May Affect Receipt among Hispanic Families with Children*. Child Trends.
- Trillas, F. (2021). Explicar las desigualdades a partir de la empresa. *Papeles de Economía Española*, 167, 61-70.
- Vandelannoote, D., & Verbist, G. (2017). *The impact of in-work benefits on employment and poverty*. Euromod Working Paper Series 4/17.