

# 7

## Los complementos salariales y la garantía de ingresos: posibilidades y límites

### Resumen

**Luis Ayala Cañón**

Universidad Rey Juan Carlos

**Milagros Paniagua**

**San Martín\***

AIReF

**Palabras clave:**

complemento salarial, empleo, renta, trabajadores, incentivos.

*\* Este trabajo es responsabilidad exclusiva de la autora y no refleja necesariamente la opinión de la AIReF (Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal).*

Una de las propuestas que más protagonismo está teniendo en el debate sobre cómo garantizar una renta a toda la sociedad es la de asignar algún tipo de complemento a los salarios. En este capítulo se identifican las principales características de los complementos salariales a partir de la revisión de los diseños, tanto propuestos en la literatura como en los países donde más se han desarrollado; se revisan distintas experiencias de complementos salariales, prestando una especial atención a los sistemas de Estados Unidos y Reino Unido, y se resume la evidencia conocida para España, incluidos los intentos que se han realizado de simulación de estas políticas.

**Destacados:**

1. El objetivo principal de estos complementos es incrementar la renta disponible de sus perceptores creando incentivos para aumentar el número de horas trabajadas.
2. Hacer descansar el grueso de la protección social en los complementos salariales o desarrollarlos sin conexión con otras prestaciones puede reducir la capacidad redistributiva del sistema.
3. En las dos últimas décadas son muchos los países que han establecido algún tipo de complemento salarial, siendo los anglosajones los primeros en desarrollar este tipo de ingresos.
4. Las experiencias de distintos países, sobre todo los anglosajones, parecen indicar que en determinadas condiciones estos complementos pueden producir efectos netos positivos sobre la participación laboral y una reducción de la incidencia de la pobreza.

## 1. Introducción

En el complejo debate sobre cómo hacer frente al problema de garantizar una renta en las sociedades contemporáneas, una de las propuestas que más eco ha tenido en algunos países es la de aumentar la renta de los hogares a través de algún tipo de complemento de los salarios. Instrumentados de distintas formas, estos complementos tratan de hacer frente a distintas necesidades, siendo las dos más subrayadas en su justificación: la mejora de la renta disponible de los hogares y los incentivos al empleo. Se señala, en su defensa, que este tipo de subsidios laborales son más eficientes que las prestaciones asistenciales, al impedir, en lugar de favorecer, la posible generación de cadenas de dependencia, aumentando la participación laboral de los trabajadores menos cualificados. Se argumenta en su contra, sin embargo, que podrían dar lugar a reducciones salariales por parte de los empleadores, haciendo descansar en la iniciativa pública la financiación de la caída de los ingresos.

Los intentos de encajar este doble objetivo –incentivar el empleo y aumentar la renta de los hogares– dentro de los sistemas actuales de impuestos y prestaciones sociales se han producido de manera desigual en los países de la OCDE. Aunque son varios los que han puesto en marcha alguna variedad de complemento salarial en los últimos años, ha sido en los del ámbito anglosajón donde mayor desarrollo han tenido. El *Earned Income Tax Credit* (EITC) en Estados Unidos y el extinto *Working Families Tax Credit* (WFTC) británico son, probablemente, los programas de esta naturaleza de mayor tradición. Pese a que son menos conocidos, a lo que no resulta ajena la menor dedicación de recursos y su papel más secundario dentro del Estado del bienestar, existen también esquemas similares, aunque menos ambiciosos, en varios países europeos.

Su discusión se ha avivado, en la última década, por la creciente incidencia del problema de los trabajadores pobres. Según los datos más recientes de Eurostat, cerca de un 10% de los trabajadores a tiempo completo en la Unión Europea disponen de un nivel de ingresos inferior al umbral de pobreza. El hecho, por tanto, de contar con un trabajo no garantiza a un segmento creciente de la población acceder a unas condiciones de integración social suficientes. La realidad se ha ido separando de uno de los supuestos más arraigados en la construcción de los Estados del bienestar tradicionales, que eran las distintas claves de seguridad que se generaban alrededor del mercado laboral: seguridad del empleo, seguridad del puesto de trabajo, seguridad de los ingresos y seguridad en las condiciones de trabajo.

No es extraño, por tanto, que estas fórmulas hayan tenido mayor arraigo en sociedades en las que los mercados de trabajo están muy desregulados y los problemas de subempleo tienen una incidencia mayor que en otros países. A menudo se contraponen, de hecho, las tasas de desempleo (inferiores al 5% de la población activa) y el tipo de protección social de Estados Unidos y Reino Unido, con un peso mayor de los complementos salariales, a las de los principales países europeos, con tasas de desempleo cercanas en algunos casos al 10% y una inversión mucho mayor en las prestaciones tradicionales de garantía de ingresos. Esta contraposición de modelos sitúa en un lugar complejo en el marco de alternativas a países como España, donde coincide el problema del subempleo, con uno de los porcentajes de trabajadores pobres más elevados de la Unión Europea (13%), con otro de desempleo estructural, cuya tasa de paro es casi el doble que la de la Unión Europea, pese al mayor ritmo de crecimiento económico.

Las particularidades de los mercados de trabajo y de los sistemas de protección social que más han apostado por los complementos salariales, junto a la persistencia

en ellos de altos niveles de desigualdad salarial, abren numerosos interrogantes sobre la efectividad de este tipo de instrumentos para conseguir los objetivos citados. A menudo se intenta extrapolar este tipo de experiencias a países donde las características de las ocupaciones y la regulación del mercado de trabajo hacen mucho más difícil que sean efectivas. Cuando se sostiene, además, que los complementos salariales deberían ser el eje de la protección asistencial, absorbiendo los recursos dedicados a otras prestaciones no contributivas, se corre el riesgo no solo de no rebajar significativamente los problemas de la desigualdad salarial y de las bajas remuneraciones, sino de producir el efecto contrario.

Cualquier intento, en todo caso, de valoración de las posibilidades y los límites de estos instrumentos remite tanto a la identificación de sus características más positivas como a la revisión de los resultados en aquellos países donde llevan más tiempo en funcionamiento. Más que generalizar, hay que tener presente que los efectos de los complementos salariales dependen tanto del contexto en el que se desarrollan como de determinados aspectos de su diseño. El objetivo de este capítulo es analizar las principales experiencias conocidas de complementos salariales y extraer de esa revisión algunos elementos de valoración sobre cuáles son los elementos de estas figuras que pueden generar mejores resultados y cuáles los contextos en los que sus efectos pueden ser más positivos.

## **2. Características de los complementos salariales**

### **2.1. Características generales de los complementos salariales**

La OCDE acuñó hace algunos años la expresión *making work pay* para definir los incentivos que incorporan los complementos salariales; estos persiguen tanto que aumenten las horas de trabajo de quienes ya están en el mercado laboral (margen intensivo) como que quienes están fuera de él transiten a un empleo (margen extensivo). El objetivo principal de estos complementos es incrementar la renta disponible de sus perceptores creando incentivos para aumentar el número de horas trabajadas. Si las rentas salariales netas son sensiblemente superiores a las cuantías que los trabajadores de bajos salarios recibirían de prestaciones asistenciales si estuvieran en desempleo o en situación de inactividad, podrían aumentar sus incentivos para aumentar su oferta de trabajo.

Una primera condición necesaria para que esto sea posible es que haya trabajadores con cualificaciones bajas suficientemente sensibles a este tipo de incentivos. Son abundantes los trabajos que han tratado de estimar las respuestas individuales ante posibles cambios en el sistema de impuestos y prestaciones. El resultado más consensuado en el ámbito internacional es que, efectivamente, la respuesta de los trabajadores con salarios bajos en términos de participación laboral a los cambios en su renta suele ser importante. En el caso concreto de los complementos salariales, los estudios para Estados Unidos parecen mostrar que es un importante incentivo para pasar de situaciones de no trabajar a hacerlo, aunque no parecen afectar sensiblemente al número de horas trabajadas.

Para ese país y otros, estas estimaciones muestran también que las respuestas individuales a este tipo de incentivos distan de ser uniformes y no lo son tampoco las de determinadas categorías de la población. Los posibles cambios en el comportamiento ante la introducción de este tipo de complementos dependen mucho de las características y preferencias individuales, del encaje de los complementos con el resto de las figuras del sistema de impuestos y prestaciones y de cómo se definen estas políticas.

En la mayoría de los casos, los complementos se establecen como deducciones en la cuota del impuesto personal sobre la renta. La razón principal de optar por esta fórmula es que su gestión resulta así más sencilla. No obstante, también pueden presentarse directamente con el formato de complementos mensuales de los salarios, para aumentar de manera regular la renta disponible de las personas con salarios bajos, especialmente cuando hay cargas familiares. En algunos países no son diseños excluyentes y los complementos pueden recibirse tanto como complementos salariales propiamente dichos o como deducciones en cuota. La existencia de un mínimo exento en el impuesto y la reducida cuantía de los salarios de muchos individuos pueden hacer recomendable la fórmula del complemento mensual. Normalmente, la condición principal que se utiliza para determinar el acceso a estos complementos es que las remuneraciones queden por debajo de un determinado umbral, que puede caracterizarse como salario bajo. Ese baremo puede diferir según se considere un umbral relativo u absoluto. La clave es tratar de evitar la llamada «trampa de salarios bajos», que se produce cuando el aumento en el salario bruto no implica un aumento del salario neto suficientemente elevado para que los trabajadores afectados decidan aumentar las horas trabajadas.

A la hora de determinar el diseño de estos complementos, no solo es importante fijarse en las personas que reciben remuneraciones más bajas como los únicos beneficiarios potenciales. En algunos casos, el principal objetivo puede ser favorecer las transiciones desde el desempleo o la inactividad en términos generales. Entre las personas que no tienen un empleo, hay tanto activas, que buscan empleo, como inactivas. El diseño del posible incentivo no debería ser el mismo, por tanto, en cada uno de esos casos. La manera de hacer atractivo el complemento en los casos de desempleo en los que se está cobrando una prestación es aumentar más el salario neto que la cuantía de esa prestación. Si el complemento es insuficiente, la incorporación al empleo puede resultar menos atractiva en términos económicos. En el caso de los inactivos, los incentivos a través del complemento deben tener en cuenta otras cuestiones.

Varios estudios han señalado también la importancia de tener en cuenta a los segundos perceptores de rentas, habitualmente mujeres, a la hora de fijar el diseño de los complementos salariales. El objetivo de proporcionar un incentivo puede complicarse si se tiene que soportar un gravamen mayor –por los mayores ingresos– en el caso de optar por una declaración conjunta, o si el mayor nivel de renta disponible del hogar limita el acceso a prestaciones o servicios que hasta ese momento se estaban cobrando. En la práctica, en varios países, el foco se ha puesto en las mujeres, dado que su comportamiento laboral es más sensible a los cambios en los ingresos y las prestaciones, sobre todo, cuando los hijos son menores de edad. Los trabajos pioneros que se hicieron de medición de las elasticidades de oferta de trabajo ya revelaban hace varias décadas un comportamiento significativamente más sensible en las mujeres con hijos pequeños que en los varones, y los trabajos posteriores han confirmado esta diferencia.

El crecimiento importante en muchos países de las familias monoparentales en las que el único adulto es una mujer, la limitada intensidad de las políticas familiares y la falta de oportunidades laborales adecuadas han hecho que en el debate sobre los complementos salariales este sea uno de los colectivos que más discusión ha suscitado. Los datos para varios países europeos muestran que la renta disponible de estos hogares es considerablemente inferior a la media y, con ello, mayores son los niveles de pobreza. Esta vulnerabilidad es especialmente visible cuando, además, se añaden otras características, como la permanencia prolongada en situaciones de inactividad o de desempleo y un bajo nivel educativo.

Esta breve discusión sobre la importancia de los segundos perceptores y de las mujeres en el diseño de los complementos salariales permite introducir otro elemento importante en la revisión de sus principales características, como es la posible distinción entre el individuo o el hogar como unidad de referencia. Mientras que los sistemas generales de rentas mínimas toman, casi sin excepción, el hogar como referencia, los complementos salariales pueden diseñarse individualmente. Su condicionalidad obliga a pasar por algún tipo de comprobación de recursos, que cuando se realiza sobre la renta total del hogar puede llevar al citado problema de desincentivar la percepción laboral del segundo perceptor de ingresos. La evidencia de la que se dispone para distintos países –no muy abundante–, parece mostrar que los complementos individuales tienen un efecto positivo en la participación laboral, que está mucho menos presente en los que consideran el hogar sin embargo, estos tienen mayor capacidad redistributiva.

Hay otros elementos que se suelen tener en cuenta a la hora de definir un complemento salarial y, más específicamente, su cuantía. Algunos estudios han subrayado la importancia de establecer algún tipo de diferenciación según la edad de los hijos, tanto por razones de cobertura como por la citada mayor sensibilidad de la participación laboral de las madres con hijos pequeños, que es muy dependiente de la edad de estos. Otra característica viene dada por la opción de si condicionar el complemento simplemente al hecho de trabajar o no, además de no superar un determinado umbral de ingresos, o si la cuantía se gradúa según el número de horas trabajadas, como sucede en algunos sistemas.

Otro elemento típico, como sucede en la mayoría de las prestaciones de garantía de ingresos, es el establecimiento o no de un límite temporal en la percepción del complemento. La práctica habitual es que se cobren mientras dura la situación de salarios insuficientes. En algunos países, como el Reino Unido, se estimó que incluso cuando se establecía un límite temporal más estricto seguían funcionando los incentivos positivos de incorporación al trabajo.

## **2.2. Claves en el diseño de los complementos salariales**

La cuestión de si es posible definir un conjunto de características de los complementos salariales que favorecen un cuadro de resultados más positivo ha recibido notable atención en los estudios de economía pública. Este interés no se ha traducido, sin embargo, en un diseño comúnmente aceptado como óptimo. Algunos análisis de corte teórico diferencian el posible esquema según el objetivo que se persiga. Si la meta que persigue el programa es aumentar el número de horas trabajadas de quienes ya están empleados, la mejor alternativa es establecer un impuesto negativo sobre la renta en el que haya un mínimo garantizado y un tipo elevado. Si el objetivo fundamental es favorecer las transiciones desde la situación de desempleo a la de ocupación, el mejor diseño corresponde a un programa con distintas fases, que se corresponde en la práctica con el sistema vigente en Estados Unidos.

En ese tipo de esquemas, el complemento depende de los salarios brutos que se perciben, ya sea tomando como referencia el hogar o la persona. Esa cuantía no es, por tanto, fija, sino que va cambiando a medida que lo hace también el salario bruto. Normalmente, en este tipo de esquemas hay tres fases o etapas diferentes para el cálculo del complemento. En la primera, la cuantía es un porcentaje del valor máximo que define el legislador, que crece con el salario bruto. En una siguiente etapa, a medida que van creciendo las horas trabajadas, y con ello la remuneración, aumenta el complemento hasta llegar a ese valor máximo, cuantía que se puede recibir durante un período determinado. Por último, para no producir desincentivos,

a partir de ese máximo, el complemento se va reduciendo progresivamente, y se suprime cuando el salario llega a un nivel considerado suficiente.

Las principales decisiones que deben adoptarse, por tanto, son las cuantías que se fijan como máximas y la proporción del complemento que se va eliminando en la última fase. Normalmente, esas decisiones están ligadas a la graduación de los objetivos de equidad y eficiencia por parte de los decisores públicos. Si el porcentaje que se establece para ir reduciendo el complemento cuando crecen los salarios es pequeño, es más fácil que estas prestaciones contribuyan a aumentar las horas trabajadas. Si se da esa circunstancia, es probable también que trabajadores con salarios más altos entren dentro del esquema. En cualquier caso, la eliminación progresiva del complemento en trabajadores con salarios bajos puede suponer un desincentivo para el aumento de las horas trabajadas, que es uno de los principales fines que se persiguen.

De la misma manera, la cuantía que se fije resulta decisiva para conseguir el doble objetivo de aumento de la participación laboral y de la renta disponible de los hogares. Si el nivel del complemento es pequeño, sus efectos también lo serán. A fin de evitar costes presupuestarios demasiado elevados, algunos autores sugieren que para poder aumentar la cuantía pagada se concentre su pago solo en determinados colectivos, como los jóvenes o las mujeres con hijos pequeños. La consecuencia inmediata de esta estrategia de focalización sería restringir el carácter universal de la protección social.

Para un mejor funcionamiento de esta figura, parece necesario combinarla con otro tipo de recursos dentro del sistema de prestaciones e impuestos. Hacer descansar el grueso de la protección social en los complementos salariales o desarrollarlos sin conexión con otras prestaciones puede reducir la capacidad redistributiva del sistema. Especialmente importante es la complementariedad con las prestaciones familiares cuando los ingresos del conjunto del hogar intervienen en el cálculo de la prestación. Los estudios para varios países muestran que la sensibilidad a las horas trabajadas en las familias con hijos pequeños es mayor que en el caso de otros colectivos. La existencia de costes fijos importantes en la transición al empleo requiere que, para que aumente la participación laboral, no haya una brecha importante entre el salario bruto y el neto. En general, los trabajos que han estudiado los cambios de la oferta de trabajo ante modificaciones de los tipos marginales de las rentas ganadas por trabajar un mayor número de horas muestran que su reducción puede afectar positivamente a la participación laboral de las mujeres que habitualmente cobran salarios bajos. Ese efecto es mayor si existe otro perceptor de rentas en el hogar.

Para que los complementos salariales tengan un mayor impacto social también es importante el modo en que se combinan con avances en otras políticas relacionadas con el mercado de trabajo, como las prestaciones de desempleo, las políticas de activación o la propia regulación del salario mínimo. Considerarlos de manera aislada, como se acaba de señalar, reduce considerablemente sus posibilidades, tanto de convertirse en un instrumento redistributivo suficientemente sólido como de impulsar las transiciones desde la inactividad al empleo. Algunos trabajos que toman como referencia la realidad de Estados Unidos muestran que el notable crecimiento de la participación laboral de las madres solteras, con niveles educativos bajos, en los años noventa se debió, entre otros factores, al incremento de las cuantías del complemento salarial. En el caso del Reino Unido, sin embargo, ese impacto fue menor. Posiblemente, la principal razón es el distinto encaje del complemento con otras prestaciones no contributivas. Como se verá más adelante, las

últimas reformas han apostado por la integración completa de buena parte de esas prestaciones y el propio complemento salarial.

Otro aspecto importante en el diseño es el tipo de procedimientos administrativos que se emplean en la gestión de los complementos salariales. Como en el caso de otras prestaciones, hay que evitar los problemas de bajo *take-up* y los altos costes administrativos que pueden derivarse de una mala gestión. Evitar que los costes de gestión alcancen una magnitud elevada, sin embargo, no siempre es fácil. En casi todos los países estos complementos se gestionan a través de la Administración Tributaria, normalmente mediante deducciones en la cuota del impuesto personal sobre la renta. Un problema recurrente suele ser cómo incorporar al esquema a las personas beneficiarias con rentas más bajas, exentas del pago del impuesto y de la declaración. Si no existe esa obligación, resulta necesario establecer otro tipo de procedimiento para recibir el complemento de manera anticipada. Existe evidencia que muestra que estos procedimientos para poder percibir por adelantado la prestación dan lugar a problemas de sobrepago o incluso a que la reciban trabajadores sin derecho a ello.

Por último, aunque no son objetivos presentes en el diseño de estos complementos, algunos trabajos han comprobado también que el desarrollo de los complementos salariales puede tener otro tipo de efectos socialmente positivos. Como otras prestaciones sociales que afectan, sobre todo, a los ingresos de familias de renta baja con hijos, los complementos pueden afectar a distintas variables demográficas. En el caso, de nuevo, de Estados Unidos, mientras que algunos trabajos indican que su impacto se extiende a las decisiones sobre el estado civil, otros parecen confirmar lo contrario. Más claros son los efectos sobre la salud, tanto física como mental, que por lo general aparecen como positivos en las estimaciones que se han realizado en distintos países.

### **3. La experiencia comparada**

En las dos últimas décadas son muchos los países que han implantado algún tipo de complemento salarial, siendo los anglosajones los primeros en desarrollar este tipo de esquemas. Probablemente, el más conocido es el EITC estadounidense, creado a mediados de los años setenta y que se ha convertido en el principal instrumento de su sistema de impuestos y prestaciones para combatir la pobreza de los trabajadores de salarios bajos. También han sido una prestación relevante en el Reino Unido, donde se han ido sucediendo distintos esquemas desde los años ochenta.

Para compensar a los trabajadores de bajos salarios, en la mayoría de los países de la Unión Europea también es posible encontrar diferentes tipos de beneficios fiscales en el impuesto sobre la renta o en el pago de cotizaciones sociales. Algunos casos conocidos son los de Finlandia, Alemania e Italia, pero en general, casi sin excepción, todos los países europeos han incorporado algún tipo de beneficio fiscal en los impuestos relacionados con el trabajo en el caso de los trabajadores con salarios más bajos.

Salvo un descuento similar en el IRPF, en España no se han desarrollado los esquemas propios de los complementos salariales. Una figura con algunas de estas características, pero que no depende del número de horas trabajadas, es la deducción para madres trabajadoras con hijos menores de tres años. Este descuento, sin embargo, no se dirige a las trabajadoras con salarios más bajos.

### 3.1. La experiencia de Estados Unidos

El programa EITC se puso en marcha a mediados de los años setenta con el fin principal de compensar el pago de cotizaciones a la Seguridad Social de las familias con hijos y salarios bajos. Para las familias que no trabajaban, aunque concentrados casi totalmente en las mujeres con hijos a cargo, había desde hacía varias décadas programas de transferencia de renta. La principal característica de este complemento, por tanto, es que está condicionado a la participación laboral. Inicialmente, la percepción de esta prestación también estaba condicionada al hecho de tener hijos dependientes. En la primera mitad de los años noventa, el programa extendió su cobertura a los trabajadores sin hijos.

El nivel del complemento para cada unidad beneficiaria ha ido dependiendo del salario bruto, del número de hijos dependientes y de los umbrales y porcentajes descritos en el apartado anterior para diferenciar las tres fases (crecimiento de la prestación, período en el que se mantiene constante y fase en la que decrece). Esta estructura no se ha modificado sustancialmente en las últimas décadas, aunque se han registrado pequeñas variaciones. En la actualidad, esos umbrales y porcentajes se definen para tres tipos de casos: sin hijos dependientes, un hijo, y dos o más hijos. La mayor expansión del sistema se produjo a comienzos de los años noventa, con un notable aumento del porcentaje de la prestación en la primera fase y de la cuantía máxima, acompañado de un incremento más pequeño del porcentaje correspondiente a la fase superior, además de la citada incorporación de los trabajadores sin hijos.

Una prueba de la evolución experimentada por el sistema es el continuo incremento del número de beneficiarios. Desde la cifra de seis millones de perceptores a mediados de los años setenta se ha ido pasando a niveles cercanos a los 28 millones en la actualidad, volumen que se mantiene más o menos estable desde hace una década. El gasto ha ido oscilando, aunque en los últimos años se ha movido entre 65.000 y 70.000 millones de dólares. Esta evolución ha estado determinada por las reformas realizadas y muy especialmente por los cambios en las cuantías y la incorporación de nuevos colectivos. Aunque se trata de una política financiada por el Gobierno federal, desde mediados de la pasada década dieciocho estados decidieron complementar la prestación.

Una idea de la magnitud del gasto realizado es que por cada dólar gastado en prestaciones del programa de asistencia temporal para familias necesitadas (TANF), en el EITC se gasta cinco veces más. A mediados de los años noventa, sin embargo, el gasto relativo era prácticamente similar en ambos programas. Este aumento del gasto no se ha repartido por igual entre los distintos grupos de beneficiarios ni en cada componente del sistema. En términos generales, puede decirse que el programa es mucho más modesto en el caso de los trabajadores sin hijos. Por otro lado, la mayor proporción del complemento se destina al pago en la última fase del esquema.

Existe consenso entre los analistas del EITC de que su expansión, tanto de las cuantías como del número de beneficiarios, y el papel cada vez más central como instrumento de protección se deben a su caracterización como un programa que aúna una importante capacidad redistributiva y, sobre todo, de reducción de la pobreza, con la creación de incentivos positivos para la participación laboral. Estos rasgos hacen que sea una política ampliamente aceptada tanto por los decisores públicos como por la mayoría de la sociedad. Las encuestas que regularmente se hacen a la población estadounidense –*General Social Survey*– muestran que, aunque más de la mitad de la población de este país considera el gasto en programas sociales demasiado alto, cree, sin embargo, que el EITC es una recompensa al trabajo.



Este desarrollo ha hecho que sean muchos los estudios que han analizado los efectos del EITC. En general, existe un consenso suficientemente amplio para afirmar que ha sido un instrumento eficaz en la promoción de mayores incentivos para el aumento de la participación laboral. La mayoría de los resultados parecen confirmar que el complemento ayuda a que personas que están fuera del mercado de trabajo se incorporen al empleo sin que a la vez se den reducciones de las horas trabajadas de quienes ya estaban ocupados; aunque algunos estudios señalan que el hecho de que una parte importante de los perceptores estén dentro de la segunda fase, en la que la prestación es constante, podría ser un límite para el aumento de las horas trabajadas.

Los efectos, sin embargo, no son uniformes para el conjunto de la población beneficiaria. El complemento ha sido especialmente eficaz en las transiciones al empleo de las familias monoparentales cuyo sustentador principal es una mujer, que es el grupo más numeroso entre los beneficiarios. La tasa de participación laboral de este colectivo aumentó notablemente en la década de los noventa, coincidiendo con el crecimiento de la generosidad del programa, y las siguientes reformas siguieron reduciendo la carga fiscal de las madres solteras con salarios bajos.

Los efectos en otras mujeres son, sin embargo, menos positivos en cuanto a la generación de incentivos. También hay abundante evidencia empírica que indica que en el caso de las madres casadas o que viven en pareja, el EITC ha supuesto una pequeña reducción de la participación laboral. Este efecto negativo se debe, sobre todo, a que el nivel del complemento depende de los ingresos familiares, por lo que las rentas de otros perceptores de ingresos pueden hacer que la cuantía recibida se aleje del máximo. Ante el hecho de que las mujeres sean habitualmente los segundos perceptores de renta cuando los dos cónyuges trabajan, el aumento de las rentas salariales puede suponer una reducción del complemento. Algunos estudios demuestran que el aumento de las cuantías del EITC para las parejas casadas en algunas reformas dieron lugar a la disminución de la oferta de trabajo del conjunto del hogar, al disminuir la tasa de actividad de las mujeres casadas más que lo que aumentó la participación de sus cónyuges.

Existe también un conjunto amplio de estudios que han tratado de estimar el efecto del EITC sobre el otro gran objetivo del programa, que es la redistribución de ingresos y la reducción de la pobreza. De todos los programas sociales en Estados Unidos es precisamente el EITC el que tiene un efecto más positivo sobre la pobreza. Algunos trabajos señalan que el programa contribuye a sacar de la pobreza a más de cinco millones de personas, de las que la mitad son niños. Hay que tener en cuenta que el complemento puede ser cobrado por familias cuyas rentas son superiores al umbral de pobreza. En la práctica, casi la mitad del gasto total no contribuye a reducir la brecha de pobreza (suma de la diferencia entre la renta de los hogares pobres y el umbral de pobreza). En cualquier caso, el total del gasto que suponen estas prestaciones se destina casi en su totalidad a trabajadores con salarios inferiores a la mediana.

Además de la participación laboral y la redistribución, existe evidencia también acerca de otras dimensiones sociales. Algunos trabajos han analizado el efecto sobre el consumo y el ahorro. Dado que los hogares que reciben el EITC tienen ingresos bajos y son generalmente familias jóvenes con hijos, lo más probable es que se endeuden y no ahorren. Su acceso al crédito, sin embargo, no siempre está garantizado y el programa puede servir como un sustituto parcial. Cuando se cobra por anticipado en determinados momentos del año, se dan patrones de consumo posiblemente similares a los que produciría el crédito.

No existe una confirmación definitiva de este posible efecto. Algunos estudios que analizan la relación entre los ciclos económicos y el EITC observan que cuando se dan condiciones más adversas del mercado de trabajo, aumenta el número de perceptores del complemento y también el consumo de las parejas casadas que lo cobran. Este efecto no se aprecia en las personas solteras, por lo que parece que el EITC actúa como un estabilizador automático en el caso de las parejas casadas con hijos, pero no en un segmento importante de los beneficiarios.

Otro aspecto importante, como se acaba de mencionar, es si el complemento llega realmente a las familias para las que fue diseñado. La evidencia conocida indica que cerca del 85% de las unidades que deberían recibirlo efectivamente lo hacen, lo que supone que quedan fuera más de dos millones de posibles beneficiarios. Las razones son varias, pero destacan las de carácter voluntario. Es el caso, entre otros, de los que anticipan que la cuantía que van a recibir es pequeña, de algunos trabajadores por cuenta propia, de los que viven en territorios donde no hay imposición estatal sobre la renta y de posibles perceptores con mayor nivel educativo.

Algunos autores han tratado de identificar con mayor precisión algunos de los errores que se producen en el funcionamiento del programa, tanto desde la perspectiva de la gestión como de los beneficiarios. Un alto porcentaje de los que se producen en las solicitudes guardan relación con una interpretación incorrecta del concepto de hijo dependiente. Otra causa habitual de error es el tipo de declaración, ya que el complemento solo se puede percibir en declaraciones conjuntas en el caso de los matrimonios.

En cuanto a la gestión del programa, el complemento normalmente se recibe como deducción en la cuota del impuesto sobre la renta. La redistribución a través del sistema fiscal tiene costes administrativos bajos (algunas estimaciones calculan que ese coste es cercano a un 0,5% del gasto total), sobre todo si se compara con las prestaciones asistenciales tradicionales, en las que estos costes han llegado a ser el 16% del total. El hecho, además, de que las prestaciones puedan cobrarse por medio del impuesto sobre la renta mejora claramente el problema del *take-up* o grado de acceso al programa de los beneficiarios potenciales. Es una forma de evitar el sentimiento de estigmatización social que ha acompañado, tradicionalmente, a los subsidios asistenciales.

Sin embargo, que el esquema se vehicule a través de la Administración Tributaria y el sistema de impuestos no evita que surjan otro tipo de problemas de gestión. No hay garantía completa de que se pueda asegurar el cumplimiento de los criterios de acceso distintos de la renta de los solicitantes. Además, el hecho de que la única vía para el cobro sea el impuesto sobre la renta hace que únicamente los contribuyentes que presentan la declaración puedan acceder al cobro del complemento. Este problema ha sido objeto de frecuentes críticas.

Uno de los aspectos más controvertidos, pero habitual en los debates sobre las prestaciones sociales en Estados Unidos, es la posibilidad de que el complemento ocasione también efectos demográficos. Como se ha señalado, el tratamiento fiscal no es el mismo para las parejas casadas, los hogares monoparentales o las personas solas. Las primeras tienen bases imponibles mayores al sumar las rentas de los dos perceptores de ingresos. Desde una posición crítica, se ha incidido en que el efecto podría ser un cambio en la composición de la familia al incentivar la separación (penalización del matrimonio). En la práctica, no hay evidencia empírica suficientemente sólida que sustente esta hipótesis, tal como sucede con otras prestaciones, en las que este debate ha sido recurrente. En una línea similar, tampoco se han

encontrado efectos significativos sobre las decisiones de tener hijos de las mujeres beneficiarias.

Los efectos no intencionados en otras dimensiones, como la salud infantil, son más claros y positivos. Existen varios estudios que abarcan diferentes aspectos sobre esta dimensión, y en los que se ha comprobado que se produjo una reducción de la frecuencia de recién nacidos con bajo peso y un aumento del peso medio cuando la cuantía del complemento se incrementó notablemente en el caso de las madres solteras con nivel educativo bajo. Aunque la identificación de este efecto es compleja, algunos estudios sustentan que el aumento de la cuantía del complemento da lugar a mejores cuidados prenatales.

### **3.2. Los complementos salariales británicos**

El Reino Unido tiene una larga tradición en el desarrollo de prestaciones que tratan de mejorar la situación de los trabajadores de salarios bajos. A principios de los años setenta, el *Family Income Support* se incorporó al sistema de prestaciones e impuestos con el objetivo de reducir la pobreza entre familias trabajadoras con hijos e ingresos bajos, siendo muchas de ellas hogares monoparentales. A finales de los años ochenta, el *Family Income Support* fue sustituido por el *Family Credit*, introduciendo algunos cambios en el esquema y en la generosidad de la prestación. El diseño del nuevo instrumento consistía, básicamente, en una prestación sujeta a la comprobación de recursos para familias con hijos dependientes en las que al menos uno de los adultos trabajara 24 horas a la semana. Este número de horas semanales trabajadas se redujo posteriormente de 24 a 16.

A finales de los años noventa, el *Family Credit* fue sustituido por el *Working Families' Tax Credit* que, a su vez, fue reemplazado por el *Child Tax Credit* y el *Working Tax Credit* en 2003. Se decidió dividir la prestación en dos partes diferentes: la primera tenía en cuenta las características individuales y el número de hijos dependientes, y la segunda algunas características relacionadas con la actividad. El *Working Tax Credit* era, así, un complemento para los salarios bajos de los trabajadores mayores de 25 años por cuenta ajena o propia que trabajaban, al menos, 30 horas semanales. Este requisito de horas se reducía en las situaciones de discapacidad o en familias con hijos dependientes. El *Child Tax Credit* era una prestación para familias con hijos dependientes para la que no se exigía como condición que los padres estuvieran trabajando. A diferencia del EITC, el *Working Tax Credit*, como los complementos salariales anteriores, no establecía una primera fase de crecimiento progresivo de la prestación. La elegibilidad dependía de las horas trabajadas, de la renta del hogar y de la presencia de hijos dependientes.

El número de unidades beneficiarias se incrementó notablemente tras la introducción del *Working Families' Tax Credit* y lo siguió haciendo en años posteriores por los aumentos en la cuantía de la prestación. Pese a ello, algunos estudios destacan que los niveles de acceso al programa de los beneficiarios potenciales no llegaron a alcanzar los niveles de otras prestaciones del sistema. Poco antes de la crisis, el *Working Tax Credit* lo recibían algo menos de dos millones de familias, de las cuales aproximadamente tres cuartas partes tenían hijos dependientes, mientras que cinco millones de familias con hijos recibían el *Child Tax Credit* y otras 600.000 familias con niños estaban recibiendo el mismo nivel de apoyo a través de las prestaciones para individuos que no trabajaban.

Una última reforma de los complementos salariales se efectuó en 2013, dentro de una profunda transformación del sistema británico de prestaciones sociales. Ese año se inició un proceso, que se desarrollará gradualmente hasta 2023, cuyo rasgo principal es la unificación del sistema de garantía de ingresos. El *Universal Credit* supone

un cambio sustancial respecto al sistema anterior, ya que una única prestación reemplaza varios programas previos –*Child Tax Credit*, *Housing Benefit*, *Income Support*, *Income-based Jobseeker's Allowance*, *Income-related Employment and Support Allowance* y *Working Tax Credit*– con objeto de dar una protección más unificada tanto a los beneficiarios con empleo como a los que están fuera del mercado de trabajo.

Esta reforma ha sido objeto de profundas críticas, sobre todo por los recortes de las prestaciones que acompañaron al proceso de reforma y las condiciones tan exigentes para el cobro, que han puesto en duda la capacidad del nuevo sistema para alcanzar el objetivo de mayor reducción de la pobreza. Además, como han señalado distintos autores, la predicción de menores costes por la hipotética mayor eficiencia del sistema que inspiró la reforma no se ha ajustado a la realidad; es más, este desajuste ha puesto de manifiesto la complejidad que conlleva modelizar un cambio de tanto calado, junto a las dificultades para anticipar el posible comportamiento de los beneficiarios como respuesta a los cambios en los incentivos laborales y las mayores exigencias de condicionalidad.

La sucesión de distintos esquemas y la tendencia hacia la definición de un sistema cada vez más simplificado han hecho que los complementos salariales británicos hayan recibido notable atención por parte de analistas y decisores públicos. En general, existe suficiente consenso en valorar sus resultados en términos similares a los del EITC estadounidense, con un impacto positivo sobre el empleo y un efecto reductor de la incidencia de la pobreza. Sin embargo, varios estudios han señalado también que el hecho de que la comprobación de recursos se haga tomando como referencia la renta del hogar aumenta los desincentivos entre los segundos perceptores, que generalmente son mujeres.

Los efectos positivos sobre el empleo de los sucesivos esquemas están estrechamente relacionados con el aumento de las cuantías. Este resultado, que ya se encontró para el *Family Credit*, quedó más claro todavía con la puesta en marcha del *Working Families' Tax Credit*, que supuso un importante incentivo para la búsqueda de empleo en comparación con la situación previa a su introducción. En relación con los siguientes esquemas, la mayoría de las evaluaciones muestran que el *Child Tax Credit* tenía un mayor impacto sobre la reducción de la pobreza que el *Working Tax Credit*, pero este generaba mayores incentivos laborales. Tal resultado revela las dificultades para poder conciliar ambos objetivos a través de un solo instrumento.

Como en el caso del EITC y de casi cualquier política, diferentes estudios han encontrado un impacto diferente de estos esquemas por categorías socioeconómicas. Así, estos complementos suponen un incentivo mayor para las madres solteras, con importantes aumentos en la ocupación de las familias monoparentales cuando han subido las cuantías. La principal explicación es su contribución al coste del cuidado de los hijos, que permite una mayor conciliación de las responsabilidades familiares y el trabajo. También se ha confirmado que en las mujeres casadas con parejas que trabajan estos complementos generan desincentivos, aunque su magnitud es pequeña.

Esta última deficiencia trató de corregirse en la pasada década, intentando, sobre todo, que no solo hubiera incentivos para que las personas desempleadas se incorporaran al mercado laboral, sino aumentando los incentivos que promovían que los que ya trabajaban lo hicieran durante un mayor número de horas. En la práctica, el efecto era el contrario: un aumento de los trabajadores a tiempo parcial con una jornada semanal de 16 horas o más. En el diseño del *Working Tax Credit* se tuvo en cuenta las horas de trabajo semanales para el cálculo de la prestación, tratando de aumentar el número de horas trabajadas.

Respecto a los efectos redistributivos de los distintos esquemas, la evidencia conocida muestra que desde finales de los años noventa, el crecimiento del número de trabajadores con salarios bajos que accedían a estos complementos los convirtió en instrumentos redistributivos de notable calado. Especialmente importante fue la introducción del *Working Families' Tax Credit*, que aumentó sensiblemente la capacidad redistributiva del anterior esquema. Los grupos con rentas bajas dentro de la distribución fueron los más beneficiados –aunque no la decila más pobre–, mientras que en los percentiles más altos no hubo grandes modificaciones de la renta. Varios trabajos muestran también una contribución importante a la reducción de la pobreza, especialmente en los hogares con hijos dependientes.

Como en el caso del EITC, también se han evaluado algunos aspectos relacionados con la gestión de estos programas. Hasta la reforma reciente, eran gestionados por el *HM Revenue and Customs Office (Inland Revenue)*, siendo los empleadores los responsables del pago de las deducciones a través de las nóminas. El hecho de que el pago se vehiculara a través de las nóminas mensuales era también un medio para reforzar el mensaje «en pro del trabajo» de los complementos salariales. Los empleadores, sin embargo, recurrentemente han criticado las dificultades para una gestión adecuada de los complementos. Los estudios disponibles muestran que si bien en las grandes empresas la gestión suele ser eficaz, no sucede lo mismo en las pequeñas empresas, con dificultades frecuentes para el pago correcto de las deducciones.

Otros trabajos enfatizan diferentes problemas de gestión, como la existencia de sobrepagos –llegaron a ser casi un tercio de los casos–, ante las dificultades del sistema para responder rápidamente a los cambios en las circunstancias familiares. Esto generaba altos niveles de reembolsos y sanciones, que podían llegar a suponer importantes dificultades financieras para las familias con bajos ingresos. En general, la larga experiencia del Reino Unido en el desarrollo de complementos salariales muestra la dificultad para encontrar un compromiso adecuado entre la sencillez administrativa y una estructura de incentivos adecuada dentro del programa.

Resulta interesante comparar los resultados de los programas británicos de complementos salariales con los del EITC estadounidense. A menudo, en la discusión sobre estas figuras se defiende la implantación de una experiencia que ha funcionado adecuadamente en un país en otro. Sin embargo, las características propias de cada país, con distintos tipos de mercados de trabajo y estructuras demográficas, y la diferente composición de los sistemas de impuestos y prestaciones, hacen que una misma política no produzca los mismos efectos en dos sociedades distintas. Aunque el objetivo de estos programas en Estados Unidos y en el Reino Unido son muy similares –reducir la pobreza y la dependencia de otro tipo de prestaciones para las familias de bajos ingresos generando incentivos para el aumento de la participación laboral–, los efectos estimados no son iguales, pese a que las condiciones de acceso lo son.

Hay varios trabajos que han comparado la eficacia de los complementos en ambos países y la conclusión es que, en el caso del Reino Unido, si no existieran, sería muy importante la trampa del desempleo en las familias de bajos ingresos, mientras que en Estados Unidos la situación no sería tan grave. No obstante, un resultado común es que los complementos salariales dan lugar a importantes incentivos para la incorporación al mercado laboral, aunque con un aumento de las horas trabajadas que puede considerarse pequeño.

Establecer comparaciones, en cualquier caso, es difícil por varias razones. En general, el conocimiento del efecto conjunto de los complementos con otras prestacio-

nes no vinculadas al empleo es muy limitado. Por otra parte, aunque los objetivos en ambos países sean similares, hay diferencias importantes en el método de cálculo de las cuantías y en los procedimientos de pago, lo que afecta a los incentivos laborales y a la dinámica del mercado de trabajo. No podemos esperar las mismas respuestas en el caso de un complemento que se paga anualmente que en otro que se paga quincenal o mensualmente. En la práctica, como se señaló, mientras que algunos trabajos confirman que en Estados Unidos una parte importante del drástico aumento de la participación laboral de las familias monoparentales con bajo nivel educativo en la década de 1990 se atribuyó al aumento de la generosidad del EITC, el efecto de reformas aparentemente similares en el Reino Unido parece haber sido menor. Las fuentes de esta diferencia pueden ser varias, pero destacan, sobre todo, las interacciones de los complementos británicos con otras prestaciones sujetas a la comprobación de recursos, el mayor volumen de parejas sin trabajo con hijos dependientes en el Reino Unido, la mayor incidencia del sistema de prestaciones sociales en la renta de los padres que no trabajan en el Reino Unido y la mayor fortaleza de las etapas expansivas en Estados Unidos.

No es extraño, por tanto, que el aumento de las cuantías de los complementos salariales en el Reino Unido en los años ochenta y noventa, que perseguían, entre otros objetivos, aumentar significativamente el empleo de las familias monoparentales y de las parejas sin trabajo, no se tradujeran en mayores tasas de empleo de las mujeres solteras con hijos, que se mantuvieron bajas en relación con otros grupos de población. En cambio, expansiones similares durante el mismo período en Estados Unidos del EITC sí dieron lugar a un gran aumento en las tasas de empleo de las madres solteras.

Esta divergencia pone de relieve la necesidad de tener en cuenta una realidad más compleja que la que a menudo parece inferirse de las propuestas que tratan de extrapolar automáticamente el éxito de algunas políticas de otros países a realidades diferentes. Los autores que han intentado identificar las razones de la diferencia en los resultados de los dos países señalan, de hecho, que el impacto de los complementos es menor en el Reino Unido por el efecto que tienen otros elementos del sistema de impuestos y prestaciones en el que se integran. Además, los distintos momentos de mayor aumento de las cuantías del EITC coinciden con reducciones de las prestaciones destinadas a los individuos y las familias fuera del mercado laboral, lo que no sucedió en el Reino Unido. Allí, por el contrario, estas mantuvieron los niveles de generosidad, incluso en algunos casos aumentaron, a la vez que se potenciaban los complementos salariales.

### **3.3. Otras experiencias**

Como se señaló, además de Estados Unidos y Reino Unido, son varios los países que han incorporado algún tipo de complemento salarial a su sistema de impuestos y prestaciones sociales. Se trata, sin embargo, de programas en los que el volumen de recursos invertido es menor y en los que esta figura tiene un papel más secundario. Los mercados de trabajo de los países revisados hasta ahora –muy desregulados– se caracterizan por un mayor volumen de trabajadores de bajos salarios, lo que hace más necesaria la puesta en marcha de instrumentos que eleven las rentas de amplias capas de la población ocupada.

Francia es uno de los países europeos que cuentan con un instrumento de estas características. El más importante ha sido la *Prime Pour l'Emploi*. Creada en 2001, su principal objetivo ha sido reducir la trampa del desempleo. Como en el caso de los esquemas revisados anteriormente, su creación responde al doble objetivo de aumentar la renta disponible de los individuos con salarios bajos y reducir la

pobreza, por un lado, e incrementar los incentivos para que aumente la participación laboral, por otro. Su diseño, sin embargo, se diferencia del de los programas anglosajones en varios aspectos. El primero, muy relevante, es que se trata de una prestación individual y no familiar, como en la mayoría de los programas revisados. En segundo lugar, la cuantía de la prestación es pequeña en comparación con la de los complementos salariales anglosajones. Se trata, en cualquier caso, de un programa con una incidencia importante en el conjunto de la población trabajadora, que ha llegado a tener alrededor de nueve millones de beneficiarios. En 2016, la *Prime Pour l'Emploi* se fusionó con el *Revenu de Solidarité Active*, que era el programa asistencial más importante del sistema, dando forma a un nuevo esquema (*Prime d'Activité*).

Aunque el número de estudios que han tratado de evaluar los efectos de este complemento es muy inferior al amplio acervo de trabajos sobre los dos casos anteriores, existen estimaciones de los efectos de este programa. En general, las evaluaciones disponibles, basadas mayoritariamente en ejercicios de simulación *ex-ante* utilizando datos fiscales, concluyen que los efectos de la *Prime Pour l'Emploi* sobre el empleo son limitados, con la creación de ciertos incentivos para el trabajo en el caso de las personas fuera del mercado, pero que devienen desincentivos en el caso de las mujeres casadas cuyo cónyuge también tiene derecho a recibir la prestación. Estimaciones más concretas cifran el efecto positivo en el empleo femenino en aproximadamente un 0,4%.

Otros países europeos también cuentan con complementos salariales. En general, a diferencia de los países anglosajones que han desarrollado programas de tipo familiar, se trata de complementos individuales, con las ventajas e inconvenientes de esta opción. Sus resultados también se han evaluado desde una perspectiva principalmente *ex-ante*, simulando los posibles resultados a partir de diferentes escenarios de políticas, en muchos casos utilizando comparaciones entre países. Algunos trabajos han simulado los efectos que tendría incorporar al sistema de impuestos y prestaciones un complemento como el británico en otros países, como Finlandia, Francia y Alemania, que tienen sistemas de protección social y mercados de trabajo diferentes. Los resultados parecen señalar que si bien los efectos distributivos serían positivos, la creación de incentivos laborales sería mucho más dudosa, con la posibilidad de que aparecieran efectos no deseados. La actividad se reduciría en las mujeres casadas en los tres países, especialmente en Francia, donde la respuesta de la oferta laboral es mayor que en Finlandia y Alemania, y la ganancia neta por trabajar de los segundos perceptores es pequeña.

Como en otros países nórdicos, los limitados resultados para Finlandia se explican en parte por las altas tasas de participación laboral femenina. Eso no significa que los complementos salariales hayan sido una opción desechada por estos países. El complemento salarial sueco, con un nombre muy similar al EITC estadounidense, adopta la forma de una deducción del impuesto sobre la renta pagado tanto por los asalariados como por los trabajadores por cuenta propia. Toma como referencia el individuo y no el hogar, y la principal diferencia respecto a los programas revisados hasta ahora es que el objetivo es mejorar los incentivos laborales y no la pobreza. Otro rasgo distintivo es que no hay una etapa en la que va reduciéndose la cuantía recibida, con el objetivo de evitar posibles reducciones en las horas trabajadas de los ya ocupados, como se ha visto en la revisión de otros países. La contrapartida es que los costes presupuestarios son muy altos (2,4% del PIB). Algunas estimaciones realizadas sobre los resultados del programa, ceñidas a las madres solteras, muestran que el hecho de eliminar la última fase de reducción progresiva de la cuantía aumenta más la participación laboral que en el caso de Estados Unidos.

En cuanto a los países mediterráneos, los complementos salariales tienen muy poca tradición. En Italia existe una figura relativamente modesta (0,5% del PIB). Su carácter es individual, el nivel máximo del complemento es menos de 100 euros al mes para trabajadores que ganan menos de 24.000 euros al año, y el porcentaje de reducción progresiva es del 48%. La mayoría de las evaluaciones de los complementos salariales en Italia se han realizado, sobre todo, mediante ejercicios de microsimulación. Aunque no son muchos los trabajos disponibles, de nuevo parecen señalar que la sustitución de la deducción existente para personas dependientes por un complemento salarial familiar aumentaría la oferta laboral femenina en tres puntos porcentuales de promedio, y en mayor medida en el caso de las mujeres casadas. Los efectos sobre la oferta de trabajo de sus parejas serían, sin embargo, negativos, pero modestos, y el impacto redistributivo positivo.

#### **4. La realidad española**

A diferencia del conjunto de experiencias revisadas hasta ahora, la tradición española en el ámbito de los complementos salariales es muy limitada. Desde la perspectiva de las políticas activas de empleo, tal como sucede en la mayoría de los países mediterráneos, destaca que no se han destinado principalmente a individuos que ya cuentan con una ocupación, sino que han estado dirigidas, fundamentalmente, a mejorar la empleabilidad de los jóvenes y otros colectivos afectados por el desempleo. Desde la perspectiva de la intervención pública, el mecanismo tradicional de apoyo a las familias con hijos ha sido la política de reducciones de la base imponible (los llamados mínimos familiares), que desde la reforma de 2007 se transformaron en deducciones en la cuota, y las prestaciones por hijo a cargo, que cobran un gran número de familias pero que tienen una cuantía muy baja.

Existen, además, algunas prestaciones regionales para familias con rentas bajas, aparte de alguno de los programas autonómicos de rentas mínimas en los que la garantía de ingresos también cubre a los trabajadores con salarios insuficientes. Las escasas estimaciones que se han hecho de los programas con mayor desarrollo de este esquema de garantía de ingresos parecen mostrar que contribuyen a reducir la pobreza sin crear desincentivos que retrasen la salida al empleo.

Una de las pocas figuras que aúnan la condición de estar trabajando y tener hijos dependientes (menores de 3 años) es la política de deducción de 100 euros por maternidad, que consiste en un beneficio fiscal para las madres trabajadoras con hijos menores de tres años de edad. Las mujeres tienen derecho a recibir 1.200 euros anuales, si hacen la declaración de IRPF, o 100 euros al mes, si se solicita como una prestación libre de impuestos. Si existe más de un hijo que da derecho a la deducción, la cuantía final se multiplica por el número de hijos. En ambos casos, es obligatorio estar trabajando y cotizando a la Seguridad Social, y la cuantía percibida en caso de cotizar menos de 100 euros mensuales o 1.200 anuales se restringe a lo cotizado.

Este beneficio fiscal se introdujo por primera vez para las mujeres trabajadoras con hijos menores de tres años que pudieran aplicarse el mínimo por descendientes, tanto para empleadas como trabajadoras por cuenta propia, y en el que la adopción también otorgaba derecho a percibirla durante los tres años siguientes al acogimiento oficial, independientemente de la edad del hijo. Desde entonces, el número de beneficiarias ha ido aumentando hasta alcanzar una cifra máxima de más de 850.000 mujeres. El poder gestionar los pagos a través de las declaraciones de IRPF con la Agencia Tributaria ha hecho de esta prestación una de las que más



participación presenta respecto a otras políticas familiares gestionadas por las administraciones regionales.

Existen algunas evaluaciones de la deducción por maternidad. En general, se ha interpretado como una medida poco distributiva por el hecho de que todas las mujeres que cotizan un mínimo de 100 euros al mes tienen derecho a percibirla al margen del salario que tengan, mientras que su cuantía no parece incentivar el trabajo. Según las memorias que publica anualmente la Administración Tributaria, la deducción media es inferior al máximo, lo que parece mostrar que muchas mujeres no generaron el derecho a percibir la cuantía máxima, ya sea porque trabajaban a tiempo completo, pero con sueldos bajos, o porque con sueldos medio-altos trabajaban de forma parcial.

Algunos trabajos anticiparon que esta deducción tendría efectos positivos en la participación laboral, al suavizar el impacto negativo que tiene la estructura del IRPF en la participación laboral de las mujeres al ofrecer un tratamiento favorable a través de la declaración conjunta a las familias en las que uno de los cónyuges no trabaja. Sin embargo, la mayoría de las simulaciones realizadas no encuentran un efecto positivo suficientemente significativo.

Algunos autores han propuesto como alternativa reemplazar esta deducción por un complemento salarial y dedicar los recursos actuales al posible nuevo esquema. Ayala y Paniagua (2019) han evaluado el posible impacto de esta propuesta a través de un modelo de microsimulación que incorpora cambios en la oferta de trabajo. En sus supuestos, por cada hijo menor de tres años se percibiría una cantidad que variaría en función del salario de la mujer. Si su salario fuera inferior a 300 euros, recibiría un porcentaje de esa cantidad. Si su salario estuviera comprendido entre los 300 y los 700 euros, la cantidad percibida sería constante e igual a 320 euros. Entre 700 y 1.000 euros se aplicaría una tasa de descuento y, finalmente, a partir de 1.000 euros dejaría de percibirse la prestación.

Los resultados muestran que esta reforma, que no tendría costes presupuestarios al ajustar las cantidades y los distintos parámetros a los recursos invertidos actualmente en la citada deducción, podría mejorar las transiciones desde la inactividad a la participación laboral, reduciendo la pobreza moderada y, sobre todo, la más severa, aunque aumentaría el empleo a tiempo parcial en quienes trabajaban a tiempo completo. Sin embargo, para que esas ganancias de eficiencia y equidad se dieran, tendría que haber un aumento muy importante de la contratación por parte de los empleadores. Sin cambios desde el lado de la demanda, esos efectos redistributivos apenas se producirían.

## 5. Conclusiones

Durante las dos últimas décadas, varios países han incorporado a sus sistemas de impuestos y prestaciones algún tipo de complemento salarial con el objetivo de mejorar tanto la renta de los trabajadores con salarios bajos, y reducir así la creciente pobreza de este colectivo, como su participación laboral. De la revisión realizada se pueden extraer algunas conclusiones para valorar los posibles resultados de la implantación de instrumentos con estas características. Las experiencias de distintos países, sobre todo los anglosajones, parecen indicar que en determinadas condiciones estos complementos pueden producir efectos netos positivos sobre la participación laboral y una reducción de la incidencia de la pobreza.

No obstante, de la evidencia disponible hasta el momento se desprende también que hay determinadas características de estos programas que pueden dar lugar a efectos contradictorios. Al determinar su diseño resulta especialmente relevante

la introducción de incentivos que produzcan un efecto global positivo, dada la aparición recurrente de desincentivos en los segundos perceptores de renta y la mayor sensibilidad, en cuanto a los cambios en la participación laboral, de algunos colectivos pertenecientes al segmento de salarios bajos, como las mujeres con hijos pequeños. De la misma manera, es importante también ajustar el diseño, especialmente la decisión sobre si se define en función del individuo o de las familias, a las características de la población potencialmente perceptora de la prestación.

Del análisis realizado puede deducirse, en términos generales, que no existe un diseño óptimo único de estos instrumentos que permita anticipar el éxito de su implantación. Aunque es posible identificar algunos elementos o características que han contribuido a la consecución de los dos objetivos citados en algunos países. Desde la perspectiva del objetivo de mejora de la participación laboral, es posible aislar los principales rasgos que diferencian los distintos resultados de incremento de las horas trabajadas y de aumento de las transiciones desde el desempleo o la inactividad para buscar empleo. Los complementos salariales más extendidos han primado más el segundo objetivo, lo que permite contar con un esquema general que favorece su consecución. En este, la cuantía del complemento varía según lo hace el salario bruto en tres etapas distintas: una primera en que la prestación crece con el número de horas trabajadas; una segunda en la que se recibe el máximo de la prestación, y una tercera en la que esta se va reduciendo hasta su eliminación cuando se alcanza un nivel salarial considerado suficiente. Desde este esquema básico pueden definirse distintas opciones relacionadas con la generosidad del sistema, como las correspondientes a la velocidad a la que la prestación empieza o deja de recibirse, la cuantía máxima, cómo se complementa con otras prestaciones familiares o una amplia variedad de aspectos relacionados con la gestión.

Esta variedad de elementos hace que no resulte extraño que el éxito de estos complementos haya sido desigual incluso en los países con mayor tradición en su desarrollo. En Estados Unidos, uno de los lugares donde más importancia tienen, el impacto ha sido notable tanto en cuanto a la respuesta de la oferta laboral –con un número importante de transiciones desde la inactividad al empleo, aunque sin cambios significativos en las horas trabajadas– como de reducción de la desigualdad y la pobreza de renta. Se han identificado también mejoras en otras dimensiones, como la reducción en los costes de administración en comparación con otros programas, o incluso mejoras en determinadas dimensiones del bienestar de los hogares, como las asociadas a la salud y al bienestar psicológico. En el Reino Unido, sin embargo, con un esquema similar, los resultados sobre la participación laboral han sido más modestos, incluyendo algunos desincentivos para determinados colectivos. No obstante, su impacto redistributivo también ha sido importante, con ganancias significativas en los estratos con menor renta.

Estos resultados pueden ser importantes para un país como España, donde apenas se han desarrollado políticas de este tipo. Las evaluaciones de algunos de los componentes del sistema actual de impuestos y prestaciones permiten anticipar un posible efecto positivo en la incorporación al mercado laboral de un número no desdeñable de mujeres. Pero los efectos globales de un complemento salarial no son evidentes. Para que las posibles ganancias de eficiencia y equidad derivadas de un complemento salarial fueran posibles, tendría que darse un aumento muy importante de la contratación por parte de los empleadores. Sin cambios desde el lado de la demanda, esos efectos redistributivos apenas se notarían. Podría producirse, además, un aprovechamiento de este tipo de instrumentos para reducir los costes salariales e imponer al sector público la financiación de esa brecha a través de estos complementos.

Estas dificultades y las diferencias observadas en los resultados de los complementos salariales en distintos países obligan a tener en cuenta una realidad más compleja de la que parece inferirse de las propuestas que abogan por extrapolar directamente a otros países fórmulas que han funcionado en realidades muy concretas. En el caso de España, tratándose de un país donde los salarios medios y las prestaciones familiares están muy por debajo de la media europea, podría ser positiva una política de estas características. Sin embargo, los posibles efectos favorables dependerán de la implementación de medidas mucho más amplias. Plantear un complemento salarial como única estrategia de mejora, tanto de las remuneraciones como de la protección social, podría no solo no reducir sustancialmente el problema de la desigualdad y de los bajos salarios, sino tener el efecto contrario.

# R

## Referencias

### Referencias

- AABERGE, R. Y L. FLOOD (2013):** «U.S. versus Sweden: The Effect of Alternative In-Work Tax Credit Policies on Labour Supply of Single Mothers», IZA DP, núm. 7.706.
- AYALA, L. Y M. PANIAGUA (2019):** «The Impact of Tax Benefits on Female Labor Supply and Income Distribution in Spain», *Review of Economics of the Household* (en prensa).
- BARGAIN, O. Y K. ORSINI (2004):** «In-work policies in Europe: killing two birds with one stone?». *IZA Discussion Paper*, núm. 1.445.
- BITLER, M., H. HOYNES Y E. KUKA (2017):** «Do in-work tax credits serve as a safety net?», *The Journal of Human Resources*, núm. 52, 319-350.
- BLUNDELL, R. (2006):** «Earned Income Tax Credits policies: impact and optimality». *Labour Economics*, núm. 13, 423-443.
- BREWER, M., P. FRANCESCO, P. GREGG Y J. GROGGER (2009):** «Feature: in-work benefit reform in a cross-national perspective». *The Economic Journal*, núm. 119, 1-14.
- CHETTY, R Y E. SAEZ (2013):** «Teaching the Tax Code: Earnings Responses to an Experiment with EITC Recipients». *American Economic Journal: Applied Economics*, núm. 5, 1-31.
- CHETTY, R., J. FRIEDMAN Y E. SAEZ (2013):** «Using Differences in Knowledge Across Neighborhoods to Uncover the Impacts of the EITC on Earnings». *American Economic Review*, núm. 103, 2.683-2.721.
- DE LA RICA, S. Y L. GORJÓN (2017):** «Assessing the Impact of a Minimum Income Scheme in the Basque Country». *IZA Discussion Paper*, núm. 10.867.
- DE LUCA, G., C. ROSSETTI Y D. VUR (2014):** «In-work benefits for married couples: an ex ante evaluation of EITC and WTC Policies in Italy». *IZA Journal of Labor Policy*, 3:23.
- EISSA, N. Y H.W. HOYNES (2004):** «Taxes and the labor market participation of married couples: the earned income tax credit». *Journal of Public Economics*, núm. 88, 1.931-1.958.
- FIGARI, F. (2009):** «Can in-work benefits improve social inclusion in the Southern European countries?». *EUROMOD Working Paper*, núm. EM4/09.
- FRANCESCO, M. Y W. VAN DER KLAUW (2007):** «The socio-economic consequences of "in-work" benefit reform for British lone mothers». *Journal of Human Resources*, núm. 42, 1-31.
- FUENMAYOR, A., R. GRANELL Y F. HIGÓN (2006):** «La deducción para madres trabajadoras: un análisis mediante microsimulación». *Boletín Económico de ICE*, núm. 2.874.
- HOYNES, H., D. MILLER Y D. SIMON (2015):** «Income, The Earned Income Tax Credit, And Infant Health». *American Economic Journal: Economic Policy*, núm. 7, 172-211.
- HOYNES, H. Y J. ROTHSTEIN (2017):** «Tax Policy Toward Low-Income Families», en A.J. Auerbach y K. Smetters (eds.): *The Economics of Tax Policy*, Oxford University Press.
- IMMERVOLL, H. Y M. PEARSON (2009):** «A good time for making work pay? Taking stock of in-work benefits and related measures across the OECD». *IZA Policy Paper*, núm. 3.
- NICHOLS, A. Y J. ROTHSTEIN (2016):** «The Earned Income Tax Credit». en R.A. Moffitt (ed.): *Economics of Means-Tested Transfer Programs in the United States*, vol. I. Chicago: University of Chicago Press.
- OLIVER, X. Y A. SPADARO (2017):** «Active welfare state policies and women labour participation in Spain». *Hacienda Pública Española / Review of Public Economics*, núm. 222-(3/2017), 9-41.
- PANIAGUA, M. (2018):** *Incentivos y redistribución en las políticas in-work: un análisis de microsimulación para España*, Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.
- SAEZ, E. (2002):** «Optimal income transfer programs: intensive versus extensive labour supply responses». *The Quarterly Journal of Economics*, núm. 117, 1.039-73.
- VANDELANNOOTE, D. Y G. VERBIST (2017):** «The impact of in-work benefits on employment and poverty». *EUROMOD Working Paper Series*, EM 4/17.