

7

Els complements salarials i la garantia d'ingressos: possibilitats i límits

Resum

Luis Ayala Cañón
Universitat Rey Juan Carlos

Milagros Paniagua San Martín*
AIReF

Paraules clau:
complement salarial, ocupació, renda, treballadors, incentius.

** La participació de Milagros Paniagua en aquest treball és responsabilitat exclusivament de l'autora i no reflecteix necessàriament l'opinió de l'AIReF (Autoritat Independent de Responsabilitat Fiscal).*

Una de les propostes que té més protagonisme en el debat sobre com garantir una renda a tota la societat és la d'assignar alguna mena de complement als salaris. En aquest capítol, s'identifiquen les principals característiques dels complements salarials a partir de la revisió dels dissenys proposats tant en la literatura com als països on més s'han desenvolupat; es revisen diferents experiències que hi ha de complements salarials, amb una atenció especial als sistemes dels Estats Units i del Regne Unit, i es resumeix l'evidència coneguda per a Espanya, incloent-hi els intents de simulació d'aquestes polítiques que s'han portat a terme.

Destacats:

1. El principal objectiu dels complements salarials és incrementar la renda disponible dels perceptors amb la creació d'incentius per tal d'augmentar el nombre d'hores treballades.
2. Fer recaure el gruix de la protecció social en els complements salarials o desenvolupar-los sense connexió amb altres prestacions pot reduir la capacitat redistributiva del sistema.
3. Durant les dues últimes dècades, són molts els països que han establert algun tipus de complement salarial. Els anglosaxons van ser els primers a desenvolupar aquesta mena d'ingressos.
4. Les experiències de diferents països, sobretot els anglosaxons, semblen indicar que, en unes condicions determinades, aquests complements poden tenir efectes nets positius en la participació laboral i disminuir també la incidència de la pobresa.

1. Introducció

En el complex debat sobre com fer front al problema de garantir una renda en les societats contemporànies, una de les propostes que ha tingut més ressò en alguns països és augmentar la renda de les llars a través d'algun tipus de complement dels salaris. Instrumentats de diferents maneres, aquests complements intenten resoldre diferents necessitats, entre les quals destaquen la millora de la renda disponible de les llars i els incentius a l'ocupació. En la seva defensa s'assenyala que aquest tipus de subsidis laborals són més eficients que les prestacions assistencials, ja que impedeixen –en lloc d'afavorir– la possible generació de cadenes de dependència i fan augmentar la participació laboral dels treballadors menys qualificats. Els seus detractors, per contra, argumenten que podrien provocar reduccions salarials per part dels ocupadors, que farien recaure en la iniciativa pública el finançament de la caiguda dels ingressos que aquestes reduccions produirien. Els intents d'encaixar aquest doble objectiu –incentivar l'ocupació i augmentar la renda de les llars–, dins dels sistemes actuals d'impostos i de prestacions socials, s'han produït de manera desigual als diferents països de l'OCDE. Encara que en els últims anys hi ha força països que han posat en marxa alguna varietat de complement salarial, ha estat en l'àmbit anglosaxó on aquesta mesura s'ha desenvolupat més. L'*Earned Income Tax Credit* (EITC) dels Estats Units i l'extingit *Working Families' Tax Credit* britànic són, probablement, els programes d'aquesta mena amb més tradició. Malgrat que són menys coneguts, atès que s'hi han dedicat menys recursos i han tingut un paper més secundari en l'estat del benestar, en diversos països europeus hi ha també esquemes similars, tot i que menys ambiciosos.

Durant l'última dècada, aquesta discussió s'ha activat per la creixent incidència del problema dels treballadors pobres. Segons les dades més recents de l'Eurostat, a la Unió Europea, prop d'un 10% dels treballadors a temps complet disposen d'un nivell d'ingressos inferior al llindar de pobresa. Per tant, el fet de tenir una feina no garanteix a un segment cada vegada més gran de la població l'accés a unes condicions d'integració social suficients. La realitat s'ha anat allunyant d'un dels supòsits més arrelats en la construcció dels estats del benestar tradicionals, que eren les diferents claus de seguretat que es generaven al voltant del mercat laboral: seguretat de l'ocupació, seguretat del lloc de treball, seguretat dels ingressos i seguretat en les condicions de treball.

No és estrany, doncs, que aquestes fórmules hagin arrelat més en societats amb mercats de treball molt desregulats i on els problemes de subocupació tenen una incidència més alta que en altres països. Sovint, es contraposen les taxes de desocupació –inferiors al 5% de la població activa– i el tipus de protecció social dels Estats Units i del Regne Unit –amb un pes superior dels complements salarials–, a les dels principals països europeus –amb taxes d'ocupació de prop del 10%, en alguns casos, i amb una inversió molt més alta en les prestacions tradicionals de garanties d'ingressos–. Aquesta contraposició de models situa en un lloc complex, en el marc d'alternatives, països com ara Espanya, on el problema de la subocupació –amb un dels percentatges de treballadors pobres més elevats de la Unió Europea (13%)– coincideix amb un altre de desocupació estructural, amb una taxa d'atur que és gairebé el doble que la de la Unió Europea, malgrat que tingui un ritme de creixement econòmic més alt.

Les particularitats dels mercats de treball i dels sistemes de protecció social que més han apostat pels complements salarials, juntament amb la persistència d'alts nivells de desigualtat salarial, obren nombrosos interrogants sobre l'efectivitat d'aquest tipus d'instruments a l'hora d'aconseguir els objectius esmentats. Sovint, s'intenta extrapolar aquest tipus d'experiències a països on les característiques de les ocupacions i la regulació del mercat de treball fan molt més difícil que siguin efectives. Quan se sosté, a més, que els complements salarials haurien de ser l'eix de la protecció assistencial, a còpia d'absorbir els recursos dedicats a altres prestacions no contributives, es corre el risc no només de no reduir significativament els problemes de la desigualtat salarial i de les baixes remuneracions, sinó de produir l'efecte contrari.

En tot cas, qualsevol intent de valoració de les possibilitats i dels límits d'aquests instruments remet tant a la identificació de les seves característiques més positives com a la revisió dels resultats que han obtingut els països on fa més temps que estan en funcionament. Més que generalitzar, cal tenir present que els efectes dels complements salarials depenen tant del context en el qual es desenvolupen com d'aspectes concrets del seu disseny. L'objectiu d'aquest capítol és analitzar les principals experiències de complements salarials conegudes, i valorar quins són els elements d'aquestes figures que poden generar més bons resultats i en quins contextos poden tenir uns efectes més positius.

2. Característiques dels complements salarials

2.1. Característiques generals dels complements salarials

Fa uns quants anys, l'OCDE va adoptar l'expressió *making work pay* per definir els incentius que incorporen els complements salarials. Aquests incentius tenen per objectiu aconseguir que augmentin les hores de treball dels qui ja estan dins el mercat laboral (marge intensiu) i, alhora, que els qui n'estan fora transitin cap a una feina (marge extensiu). El principal objectiu d'aquests complements és incrementar la renda disponible dels perceptors creant incentius per augmentar el nombre d'hores treballades. Si les rendes salarials netes són sensiblement superiors a les quanties que els treballadors amb salaris baixos rebrien de prestacions assistencials si estiguessin a l'atur o en situació d'inactivitat, podrien augmentar-ne els incentius per incrementar l'oferta de treball.

Una primera condició necessària per fer-ho possible és que hi hagi treballadors amb qualificacions baixes prou sensibles a aquest tipus d'incentius. Hi ha moltes feines que han intentat tenir en compte les respostes individuals davant de possibles canvis en el sistema d'impostos i de prestacions. El resultat més consensuat en l'àmbit internacional és que, efectivament, la resposta –en termes de participació laboral– dels treballadors amb salaris baixos als canvis en la seva renda sol ser important. En el cas concret dels complements salarials, els estudis per als Estats Units semblen indicar que són incentius importants per passar de situacions de desocupació a treballar, encara que no sembla que afectin en gran manera el nombre d'hores treballades.

Aquestes estimacions mostren també que, en aquest país i en altres, les respostes individuals a aquesta mena d'incentius estan lluny de ser uniformes, i no ho són tampoc les de les categories de població establertes. Els possibles canvis en el comportament davant la introducció d'aquesta mena de complements depenen molt de les característiques i les preferències individuals, de l'encaix dels complements amb la resta de les figures del sistema d'impostos i de prestacions, i de com es defineixen aquestes polítiques.

En la major part dels casos, els complements s'estableixen com a deduccions a la quota de l'impost personal sobre la renda. La principal raó d'optar per aquesta fórmula és que així és més fàcil de gestionar. Això no obstant, també es poden presentar directament amb el format de complements mensuals dels salaris, a fi d'augmentar de manera regular la renda disponible de les persones amb salaris baixos, especialment quan hi ha càrregues familiars. En alguns països, no són dissenys excel·lents, i els complements es poden rebre com a complements salarials pròpiament dits o com a deduccions en la quota. L'existència d'un mínim exempt en l'impost i l'import reduït dels salaris de molts individus poden fer recomanable la fórmula del complement mensual.

Normalment, la principal condició que s'utilitza per determinar l'accés a aquests complements és que les remuneracions quedin per sota d'un llindar determinat que es pugui caracteritzar com a salari baix. Aquest barem pot diferir segons si es considera un llindar relatiu o bé absolut. La clau és procurar evitar l'anomenada «trampa dels salaris baixos», que es produeix quan l'augment en el salari brut no implica un augment del salari net prou elevat perquè els treballadors afectats decideixin augmentar les hores treballades.

Per tal de determinar el disseny d'aquests complements, no només és important fixar-se en les persones que reben les remuneracions més baixes com els únics beneficiaris potencials. En alguns casos, el principal objectiu pot ser afavorir les transicions des de la desocupació o la inactivitat, en termes generals. Entre les persones que no tenen feina, n'hi ha tant d'actives –que cerquen ocupació– com d'inactives. En cada cas, per tant, el disseny del possible incentiu no hauria de ser el mateix. La manera de fer atractiu el complement en els casos de desocupació en els quals s'està cobrant una prestació és augmentar més el salari net que la quantitat d'aquesta prestació. Si el complement és insuficient, la incorporació a l'ocupació pot resultar menys atractiva en termes econòmics. En el cas de les persones inactives, els incentius a través del complement han de tenir en compte altres aspectes.

Diversos estudis han assenyalat també la importància de tenir en compte els segons perceptors de rendes –habitualment dones– a l'hora de fixar el disseny dels complements salarials. L'objectiu de proporcionar un incentiu es pot complicar si s'ha de suportar un gravamen superior –per ingressos més alts–, en el cas d'optar per una declaració conjunta, o si el nivell superior de renda disponible de la llar limita l'accés a prestacions o serveis que es cobraven fins aquell moment. A la pràctica, en diversos països, el focus s'ha posat en les dones, atès que el seu comportament laboral és més sensible als canvis pel que fa als ingressos i les prestacions; sobretot, quan els fills són menors d'edat. Els treballs pioners que es van fer per mesurar les elasticitats de l'oferta de treball ja revelaven, fa unes quantes dècades, un comportament significativament més sensible en les dones amb fills petits que en els homes, i els treballs posteriors han confirmat aquesta diferència. En molts països, l'augment important del nombre de famílies monoparentals en les quals l'únic adult és una dona, la limitada intensitat de les polítiques familiars i la falta d'oportunitats laborals adequades han fet que, en el debat sobre els complements salarials, aquest sigui un dels col·lectius que més discussió ha suscitat. Les dades per a diversos països europeus indiquen que la renda disponible d'aquestes llars és considerablement inferior a la mitjana, i, per tant, els nivells de pobresa són superiors. Aquesta vulnerabilitat és especialment visible quan, a més, s'hi afegixen altres característiques, com ara la permanència prolongada en situacions d'inactivitat o de desocupació i un nivell educatiu baix.

Aquesta breu discussió sobre la importància dels segons perceptors i de les dones en el disseny dels complements salarials permet introduir un altre element important en la revisió de les seves característiques principals, com és ara la possible distinció entre l'individu o la llar com a unitat de referència. Mentre que els sistemes generals de rendes mínimes prenen, gairebé sense excepció, la llar com a referència, els complements salarials es poden dissenyar individualment. La seva condicionalitat obliga a fer alguna mena de comprovació de recursos, que, quan es realitza sobre la renda total de la llar, pot provocar el problema ja esmentat de desincentivar la percepció laboral del segon perceptor d'ingressos. L'evidència de la qual disposem per a diferents països –no gaire abundant–, sembla indicar que els complements individuals tenen un efecte positiu en la participació laboral, un efecte molt menys present en les mesures que tenen en compte la llar, tot i que aquests tenen una capacitat redistributiva més elevada.

A l'hora de definir un complement salarial i, més específicament, el seu import, se solen tenir en compte altres elements. Alguns estudis han subratllat la importància d'establir alguna mena de diferenciació segons l'edat dels fills, tant per raons de cobertura com perquè, tal com hem comentat, les mares amb fills petits mostren més sensibilitat en la participació laboral, la qual depèn molt de l'edat dels infants. Una altra característica ve donada per si es condiona el complement només pel fet de treballar o no, a més de no superar un determinat llindar d'ingressos, o bé si la quantia es gradua segons el nombre d'hores treballades, com es fa en alguns sistemes.

Un altre element típic que es té en compte, com en la major part de les prestacions de garantia d'ingressos, és si s'estableix o no un límit temporal en la percepció del complement. La pràctica habitual és que els complements es cobrin mentre dura la situació de salaris insuficients. En alguns països, com ara el Regne Unit, es va convenir que els incentius positius d'incorporació al món laboral continuarien funcionant fins i tot quan s'establís un límit temporal més estricte.

2.2. Punts clau en el disseny dels complements salarials

La qüestió de si és possible definir un conjunt de característiques dels complements salarials que afavoreixin un quadre de resultats més positiu ha rebut una atenció notable en els estudis d'economia pública. Aquest interès no s'ha traduït, en canvi, en cap disseny acceptat majoritàriament com a òptim. Algunes anàlisis de caràcter teòric estableixen esquemes diferents segons l'objectiu que es vulgui obtenir. Si la finalitat del programa és que els que ja treballen augmentin el nombre d'hores treballades, la millor alternativa és establir un impost negatiu sobre la renda en el qual hi hagi un mínim garantit i un tipus elevat. Si l'objectiu fonamental és afavorir les transicions de la situació de desocupació a la d'ocupació, el millor disseny és un programa amb diferents fases, que es correspon, a la pràctica, amb el sistema vigent als Estats Units.

En aquest tipus d'esquemes, el complement depèn dels salaris bruts que es perceben, prenent com a referència la llar o bé la persona. La quantia, per tant, no és fixa, sinó que va canviant a mesura que ho fa també el salari brut. Normalment, en aquest tipus d'esquemes hi ha tres fases o etapes diferents per al càlcul del complement. En la primera, la quantia és un percentatge del valor màxim que defineix el legislador, que augmenta amb el salari brut. En una etapa següent, a mesura que es va incrementant el nombre d'hores treballades –i, per tant, també la remuneració–, el complement augmenta fins a arribar a aquest valor màxim, una quantia que es pot percebre durant un període determinat. Finalment, a fi que no es produeixin desincentius, a partir d'aquest import màxim, el comple-

ment es va reduint progressivament, i se suprimeix del tot quan el salari arriba a un nivell considerat suficient.

Les principals decisions que s'han de prendre, per tant, són quines són quanties que es fixen com a màximes i quina és la proporció del complement que es va eliminant en l'última fase. Normalment, aquestes decisions estan relacionades amb la graduació dels objectius d'equitat i eficiència per part dels decisors públics. Si el percentatge que s'estableix per anar reduint el complement quan creixen els salaris és baix, és més fàcil que aquestes prestacions contribueixin a fer augmentar les hores treballades. Si es dona aquesta circumstància, és probable també que treballadors amb salaris més alts entrin també dins de l'esquema. En qualsevol cas, l'eliminació progressiva del complement en treballadors amb salaris baixos pot produir un desincentiu en relació amb l'augment de les hores treballades, una de les principals finalitats que es persegueixen.

De la mateixa manera, la quantia que es fixi és decisiva per aconseguir el doble objectiu que augmentin tant la participació laboral com la renda disponible de les llars. Si el nivell del complement és petit, els seus efectes també ho seran. A fi d'evitar costos pressupostaris massa elevats, alguns autors suggereixen que, per poder augmentar la quantia, el pagament es centri només en determinats col·lectius, com ara els joves o les dones amb fills petits. La conseqüència immediata d'aquesta estratègia de focalització seria que es restringiria el caràcter universal de la protecció social.

Per aconseguir que aquesta figura funcioni millor, sembla que cal combinar-la amb una altra mena de recursos dins del sistema de prestacions i d'impostos. Fer recaure el gruix de la protecció social en els complements salarials o desenvolupar-los sense connectar-los amb altres prestacions pot reduir la capacitat redistributiva del sistema. Cal destacar la importància de la complementaritat amb les prestacions familiars quan els ingressos del conjunt de la llar intervenen en el càlcul de la prestació. Els estudis fets per a diversos països mostren que les famílies amb fills petits mostren més sensibilitat que altres col·lectius respecte de les hores treballades. L'existència de costos fixos importants en la transició cap a l'ocupació requereix que, per tal que augmenti la participació laboral, no hi hagi cap diferència important entre el salari brut i el salari net. En general, els treballs que han estudiat els canvis de l'oferta de treball davant de modificacions dels tipus marginals de les rendes guanyades pel fet de treballar més hores mostren que reduir-les pot afectar positivament la participació laboral de les dones que cobren habitualment salaris baixos. Aquest efecte és més gran si hi ha un altre receptor de rendes a la llar.

Per tal que els complements salarials tinguin un impacte social més gran, també és important que es combinin amb avanços d'altres polítiques relacionades amb el mercat de treball, com ara les prestacions d'atur, les polítiques d'activació o la mateixa regulació del salari mínim. Considerar-los d'una manera aïllada, com hem indicat, redueix força les possibilitats que tenen de convertir-se en instruments redistributius prou sòlids i que impulsin les transicions de la inactivitat cap a l'ocupació. Alguns treballs que agafen com a referència la realitat dels Estats Units evidencien que, als anys noranta, el notable creixement de la participació laboral de les mares solteres amb nivells educatius baixos es va produir, entre altres factors, per l'increment de les quanties del complement salarial. En el cas del Regne Unit, en canvi, aquest impacte va ser més baix. Probablement, la raó principal és el diferent encaix del complement amb altres prestacions no contributives. Com veurem més endavant, les últimes reformes han apostat per la integració completa de bona part d'aquestes prestacions i el complement salarial.

Un altre aspecte important en el disseny és la mena de procediments administratius que es fan servir en la gestió dels complements salarials. Com en el cas d'altres prestacions, s'han d'evitar els problemes de nivells molt baixos de *take-up* i els elevats costos administratius que es poden derivar d'una mala gestió. Però no sempre és fàcil evitar que els costos de gestió arribin a una magnitud elevada. A gairebé tots els països, normalment aquests complements els gestiona l'administració tributària per mitjà de deduccions en la quota de l'impost personal sobre la renda. Un problema recurrent sol ser de quina manera s'han d'incorporar a aquest esquema les persones beneficiàries amb rendes més baixes, exemptes del pagament de l'impost i de la declaració. Si no tenen aquesta obligació, cal establir una altra mena de procediment perquè puguin rebre el complement de manera anticipada. Hi ha evidències que demostren que els procediments per poder rebre la prestació per endavant comporten problemes com el sobrepagament o, fins i tot, que la rebin treballadors que no hi tenen dret.

Finalment, encara que no són objectius presents en el disseny d'aquests instruments, en algunes feines s'ha comprovat també que el desenvolupament dels complements salarials pot tenir una altra mena d'efectes positius. Igual que altres prestacions socials que afecten, sobretot, els ingressos familiars de renda baixa amb fills, els complements poden afectar diferents variables demogràfiques. Tornant a l'exemple dels Estats Units, mentre que alguns estudis indiquen que tenen impacte fins i tot en les decisions sobre l'estat civil, d'altres semblen confirmar el contrari. Més evidents són els efectes que tenen sobre la salut, tant física com mental, els quals, en general, s'indiquen com a positius en les estimacions que s'han fet en diferents països.

3. L'experiència comparada

Durant les dues últimes dècades, són molts els països que han implantat alguna mena de complement salarial, essent els anglosaxons els primers que van desenvolupar-los. Probablement, el més conegut és l'EITC (*Earned Income Tax Credit* o crèdit tributari per ingrés del treball), creat als Estats Units a mitjans dels anys setanta i que ha esdevingut el principal instrument del sistema d'impostos i de prestacions per combatre la pobresa dels treballadors amb salaris baixos. També ha estat una prestació rellevant al Regne Unit, on, des dels anys vuitanta, se n'han anat implantant diferents versions.

A fi de compensar els treballadors amb salaris baixos, a la major part dels països de la Unió Europea també trobem diferents classes de beneficis fiscals en l'impost sobre la renda o en el pagament de cotitzacions socials. Alguns casos coneguts són els de Finlàndia, Alemanya i Itàlia, però, en general, gairebé sense excepció, tots els països europeus han incorporat alguna mena de benefici fiscal en els impostos relacionats amb l'ocupació en el cas dels treballadors amb salaris més baixos.

Llevat d'un descompte semblant en l'IRPF, a Espanya no s'han desenvolupat els esquemes propis dels complements salarials. Una figura amb alguna d'aquestes característiques, però que no depèn del nombre d'hores treballades, és la deducció per a mares treballadores amb fills menors de tres anys. Així i tot, aquest descompte no s'adreça a les treballadores amb salaris més baixos.

3.1. L'experiència dels Estats Units

El programa EITC es va posar en marxa a mitjans dels anys setanta amb la principal finalitat de compensar el pagament de cotitzacions a la seguretat social de les famílies amb fills i amb salaris baixos. Des de feia unes dècades, per a les famílies que no treballaven hi havia programes de transferència de renda, encara que concentrats gairebé del tot en les dones amb fills a càrrec. La principal característica d'aquest complement, per tant, és que està condicionat a la participació laboral. Inicialment, la recepció d'aquesta prestació també estava condicionada al fet de tenir fills dependents. A la primera meitat dels anys noranta, el programa va ampliar la seva cobertura als treballadors sense fills.

El nivell del complement per a cada unitat beneficiària ha anat variant en funció del salari brut, el nombre de fills dependents i els llindars i percentatges descrits en l'apartat anterior per diferenciar les tres fases (creixement de la prestació, període en què es manté constant i fase en què minva). Aquesta estructura no s'ha modificat de manera substancial durant les últimes dècades, tot i que s'hi han fet petites variacions. En l'actualitat, aquests llindars i percentatges es defineixen per a tres casos diferents: persones sense fills dependents, persones amb un fill i persones amb dos o més fills. L'ampliació més gran del sistema es va produir al començament dels anys noranta, amb un augment notable del percentatge de la prestació en la primera fase i de la quantia màxima, acompanyat d'un increment més baix del percentatge corresponent a la fase superior, a més de l'esmentada incorporació dels treballadors sense fills.

Una prova de l'evolució experimentada pel sistema és l'increment continu del nombre de beneficiaris. Des de la xifra de sis milions de perceptors a la meitat dels anys setanta s'ha arribat als prop de 28 milions en l'actualitat, un volum que es manté més o menys estable des de fa una dècada. La despesa ha anat oscil·lant, encara que en els últims anys ha estat entre 65.000 i 70.000 milions de dòlars. Aquesta evolució ha estat determinada per les reformes que s'han fet i, de manera molt especial, pels canvis en les quanties i la incorporació de nous col·lectius. Tot i que es tracta d'una política finançada pel govern federal, des de mitjans de la dècada passada 18 estats van decidir complementar la prestació.

Per tenir una idea de la magnitud de la despesa que s'ha dut a terme cal tenir present que, per cada dòlar gastat en prestacions del programa d'assistència temporal per a famílies necessitades (TANF), amb l'EITC se'n gasten cinc vegades més. A la meitat de la dècada dels noranta, no obstant això, la despesa relativa de tots dos programes era molt semblant. Aquest augment de la despesa no s'ha repartit de la mateixa manera entre els diferents grups de beneficiaris ni entre els components del sistema. En termes generals, es pot dir que el programa és molt més modest en el cas dels treballadors sense fills. D'altra banda, la proporció més alta del complement es destina al pagament en l'última fase de l'esquema.

Entre els analistes de l'EITC, hi ha consens a considerar que la seva ampliació –tant pel que fa a les quanties com al nombre de beneficiaris– i el paper cada vegada més central que té com a instrument de protecció són deguts al fet que és un programa que incorpora una important capacitat redistributiva i, sobretot, de reducció de la pobresa, amb la creació d'incentius positius per a la participació laboral. Aquests trets fan que sigui un instrument acceptat àmpliament tant pels decisors públics com per la majoria de la societat. Les enquestes que es fan regularment a la població dels Estats Units (*General Social Survey*) mostren que, encara que més de la meitat de la població d'aquest país considera que la despesa en programes socials és massa elevada, no obstant això, també creu que l'EITC és una recompensa al treball.

El desenvolupament que ha tingut l'EITC ha fet que molts estudis n'hagin analitzat els efectes. En general, hi ha un consens prou ampli a afirmar que ha estat un instrument eficaç en la promoció de més incentius per a la participació laboral. La majoria dels resultats confirmen que el complement ajuda les persones que estan fora del mercat de treball a incorporar-s'hi sense que, d'altra banda, minvin les hores treballades dels qui ja estaven ocupats. Així i tot, hi ha estudis que indiquen que el fet que una part important dels perceptors estiguin dins de la segona fase, en la qual la prestació és constant, podria ser un límit per a l'augment de les hores treballades.

Tanmateix, els efectes no són uniformes per al conjunt de la població beneficiària. El complement ha estat eficaç sobretot en les transicions a l'ocupació de les famílies monoparentals en les quals qui sustenta la família és una dona, que és el grup més nombrós entre els beneficiaris. La taxa de participació laboral d'aquest col·lectiu va augmentar notablement durant la dècada dels noranta, coincidint amb l'augment la generositat del programa, i les reformes següents van continuar reduint la càrrega fiscal de les mares solteres amb salaris baixos.

No obstant això, quant a la generació d'incentius, els efectes en altres dones són menys positius. També hi ha una abundant evidència empírica que indica que, en el cas de les mares casades o que viuen en parella, l'EITC ha comportat una petita reducció de la participació laboral. Aquest efecte negatiu és degut, sobretot, al fet que el nivell del complement depèn dels ingressos familiars, per la qual cosa les rendes d'altres perceptors d'ingressos poden fer que la quantia rebuda s'allunyi del màxim. Davant el fet que les dones són, habitualment, les segones receptores de renda quan els dos cònjuges treballen, l'augment de les rendes salarials pot representar una reducció del complement. Alguns estudis indiquen que l'augment de les quanties de l'EITC per a les parelles casades, en algunes reformes, van donar lloc a una disminució de l'oferta de treball del conjunt de la llar, ja que la reducció de la taxa d'activitat de les dones casades va ser més pronunciada que l'augment de la participació dels seus cònjuges.

Hi ha també un ampli conjunt d'estudis que han volgut estimar l'efecte de l'EITC sobre l'altre gran objectiu del programa, que és la redistribució d'ingressos i la reducció de la pobresa. De tots els programes socials que hi ha als Estats Units, l'EITC és, precisament, el que té un efecte més positiu sobre la pobresa. Alguns estudis assenyalen que el programa contribueix a fer sortir de la pobresa més de cinc milions de persones, la meitat de les quals són infants. Cal tenir en compte que el complement el poden cobrar famílies amb rendes superiors al llindar de pobresa. A la pràctica, gairebé la meitat de la despesa total no contribueix a reduir la bretxa de pobresa (la suma de la diferència entre la renda de les llars pobres i el llindar de pobresa). En qualsevol cas, el total de la despesa que representen aquestes prestacions es destina gairebé íntegrament a treballadors amb salaris inferiors a la mitjana.

A més de la participació laboral i la redistribució, hi ha evidències que aquest programa repercuteix també en altres dimensions socials. Alguns treballs han analitzat l'efecte que té sobre el consum i l'estalvi. Com que els ingressos de les llars que reben l'EITC són baixos i generalment es tracta de famílies joves amb fills, el més probable és que s'endeutin i no estalviïn. Així i tot, no sempre tenen garantit l'accés al crèdit, i el programa pot servir com un substitut parcial. Quan, en determinats moments de l'any, es cobra per avançat, es donen patrons de consum possiblement similars als que produiria el crèdit.

No hi ha una confirmació definitiva d'aquest possible efecte. Alguns estudis que analitzen la relació entre els cicles econòmics i l'EITC observen que, quan les condicions del mercat de treball són més adverses, el nombre de perceptors del complement augmenta, com també ho fa el consum de les parelles casades que el cobren. Aquest efecte no s'aprecia en les persones solteres, per la qual cosa sembla que l'EITC fa d'estabilitzador automàtic en el cas de les parelles casades i amb fills, però no en un segment important dels beneficiaris.

Un altre aspecte important, tal com ja hem esmentat, és si el complement arriba realment a les famílies per a les quals es va dissenyar. Levidència indica que prop del 85% de les unitats que l'haurien de rebre efectivament el reben, xifra que fa palès que més de dos milions de possibles beneficiaris en queden fora. Les raons són diverses, però destaquen les de caràcter voluntari. És el cas, entre d'altres, dels qui anticipen que la quantia que rebran serà petita, d'alguns treballadors per compte propi, dels qui viuen en territoris on no hi ha imposició estatal sobre la renda i de possibles perceptors amb un nivell educatiu més alt.

Hi ha autors que han intentat identificar amb més precisió alguns dels errors que es produeixen en el funcionament del programa, tant des de la perspectiva de la gestió com dels beneficiaris. Un percentatge alt dels errors que es produeixen en les sol·licituds tenen relació amb una interpretació incorrecta del concepte de 'fill dependent'. Una altra causa habitual d'error és el tipus de declaració, ja que el complement només es pot rebre en declaracions conjuntes en el cas dels matrimonis.

Quant a la gestió del programa, el complement normalment es rep com a deducció en la quota de l'impost sobre la renda. La redistribució a través del sistema fiscal té costos administratius baixos (algunes estimacions calculen que té un cost que s'acosta a un 0,5% de la despesa total), sobretot si es compara amb les prestacions assistencials tradicionals, en les quals aquests costos han arribat a ser el 16% del total. A més, el fet que les prestacions es puguin cobrar per mitjà de l'impost sobre la renda millora clarament el problema dels nivells de *take-up* o l'accés al programa dels beneficiaris potencials. És una manera d'evitar el sentiment d'estigmatització social que ha acompanyat, tradicionalment, els subsidis assistencials.

Tanmateix, que l'esquema es vehiculi per mitjà de l'administració tributària i del sistema d'impostos no evita que sorgeixin una altra mena de problemes de gestió. No hi ha una garantia absoluta que es pugui assegurar el compliment dels criteris d'accés diferents de la renda dels sol·licitants. A més, el fet que l'única via per al cobrament sigui l'impost sobre la renda fa que només hi puguin accedir els contribuents que presenten la declaració. Aquest és un problema que sovint ha estat objecte de crítiques.

Un dels aspectes més controvertits, però habitual, en els debats sobre les prestacions socials als Estats Units és la possibilitat que el complement tingui també efectes demogràfics. Com hem assenyalat, el tractament fiscal per a les parelles casades, les llars monoparentals o les persones que viuen soles no és el mateix. Les primeres tenen bases imposables més altes perquè sumen les rendes dels dos perceptors d'ingressos. Des d'una posició crítica, s'ha incidit en el fet que podria tenir per efecte un canvi en la composició de la família en incentivar la separació (penalització del matrimoni). A la pràctica, no hi ha una evidència empírica prou sòlida que sustenti aquesta hipòtesi, tal com succeeix amb altres prestacions, en les quals aquest debat ha estat recurrent. En una línia similar, tampoc no s'ha

trobat que tingui efectes significatius en les decisions de tenir fills per part de les dones beneficiàries.

Els efectes no intencionats en altres dimensions, com ara la salut infantil, són més clars i positius. Hi ha diversos estudis que abracen diferents aspectes sobre aquesta dimensió, i en els quals s'ha comprovat que es va produir una reducció de la freqüència de nounats amb baix pes i un augment de la mitjana de pes quan la quantia del complement es va incrementar notablement en el cas de les mares solteres amb un nivell educatiu baix. Encara que la identificació d'aquest fet és complexa, alguns d'aquests estudis sostenen que l'augment de la quantia del complement té com a conseqüència que hi hagi una atenció més bona en la fase prenatal.

3.2. Els complements salarials britànics

El Regne Unit té una llarga tradició en el desenvolupament de prestacions per millorar la situació dels treballadors amb salaris baixos. A l'inici dels anys setanta, el *Family Income Support* es va incorporar al sistema de prestacions i impostos amb l'objectiu de reduir la pobresa entre famílies treballadores amb fills i amb ingressos baixos, i moltes d'aquestes llars eren monoparentals. A la fi dels anys vuitanta, el *Family Income Support* va ser substituït pel *Family Credit*, que va introduir alguns canvis en l'esquema i en la generositat de la prestació. El disseny del nou instrument consistia, bàsicament, en una prestació subjecta a la comprovació de recursos per a famílies amb fills dependents en les quals almenys un dels adults treballés 24 hores a la setmana. Aquest nombre d'hores setmanals treballades es va reduir, posteriorment, de 24 a 16 hores..

A la fi dels anys noranta, el *Family Credit* va ser substituït pel *Working Families' Tax Credit*, que, al seu torn, l'any 2003 va ser reemplaçat pel *Child Tax Credit* i el *Working Tax Credit*. Es va decidir dividir la prestació en dues parts diferents: la primera tenia en compte les característiques individuals i el nombre de fills dependents, i la segona, algunes característiques relacionades amb l'activitat. El *Working Tax Credit* era, doncs, un complement per als salaris baixos dels treballadors més grans de 25 anys per compte d'altri o per compte propi que treballaven, almenys, 30 hores setmanals. Aquest requisit d'hores es reduïa en les situacions de discapacitat o en famílies amb fills dependents. El *Child Tax Credit* era una prestació per a famílies amb fills dependents per a la qual no s'exigia com a condició que els pares estiguessin treballant. A diferència de l'EITC, el *Working Tax Credit*, igual que els complements salarials anteriors, no establia una primera fase d'augment progressiu de la prestació. Lelegibilitat depenia de les hores treballades, de la renda de la llar i de la presència de fills dependents.

El nombre d'unitats beneficiàries es va incrementar força després de la introducció del *Working Families' Tax Credit*, i ho va continuar fent anys després pels augments en la quantitat de la prestació. Malgrat això, alguns estudis destaquen que els nivells d'accés al programa dels beneficiaris potencials no van arribar a assolir els nivells d'altres prestacions del sistema. Poc abans de la crisi, rebien el *Working Tax Credit* una mica menys de dos milions de famílies, de les quals, aproximadament, tres quartes parts tenien fills dependents, mentre que cinc milions de famílies amb fills rebien el *Child Tax Credit* i unes altres 600.000 famílies amb nens rebien el mateix grau de suport per mitjà de les prestacions per a persones que no treballaven.

L'any 2013 es va dur a terme una última reforma dels complements salarials, dins d'una profunda transformació del sistema britànic de prestacions socials. Aquest any es va iniciar un procés –que es desenvoluparà gradualment fins al 2023– el tret principal del qual és la unificació del sistema de garantia d'ingressos. L'*Universal Credit* representa un canvi substancial respecte del sistema anterior, ja que reemplaça en una única prestació diversos programes previs –*Child Tax Credit*, *Housing Benefit*, *Income Support*, *Income-based Jobseeker's Allowance*, *Income-related Employment and Support Allowance* i *Working Tax Credit*–, a fi de donar una protecció més unificada, tant als beneficiaris amb ocupació com als qui es troben fora del mercat de treball.

Aquesta reforma ha estat objecte de crítiques profundes, sobretot per les retallades de les prestacions que van acompanyar el procés de reforma i les condicions tan exigents que estableix per al cobrament, que han posat en dubte la capacitat del nou sistema d'assolir l'objectiu de reduir més la pobresa. A més a més, com han assenyalat diferents autors, la predicció de menys costos per l'hipotètic augment de l'eficiència del sistema que va inspirar la reforma no s'ha ajustat a la realitat; al contrari, aquest desajust ha fet palesa la complexitat que comporta modelitzar un canvi de tanta importància, juntament amb les dificultats per anticipar el possible comportament dels beneficiaris com a resposta als canvis en els incentius laborals i a l'augment d'exigències de condicionalitat.

La successió de diferents esquemes i la tendència cap a la definició d'un sistema cada vegada més simplificat han fet que els complements salarials britànics hagin rebut una atenció destacada per part d'analistes i de decisors públics. En general, hi ha un consens important a l'hora de valorar-ne els resultats en termes similars als de l'EITC dels Estats Units, amb un impacte positiu sobre l'ocupació i un efecte reductor de la incidència de la pobresa. Així i tot, diversos estudis han assenyalat també que el fet que la comprovació de recursos es faci prenent com a referència la renda de la llar augmenta els desincentius entre els segons perceptors, que generalment són dones.

Els efectes positius sobre l'ús dels esquemes successius estan estretament relacionats amb l'augment de les quanties. Aquest resultat, que ja es va trobar per al *Family Credit*, es va fer encara més evident amb la posada en marxa del *Working Families' Tax Credit*, que va comportar un incentiu important per a la cerca d'ocupació, en comparació amb la situació prèvia a la seva introducció. En relació amb els següents esquemes, la major part de les avaluacions evidencien que el *Child Tax Credit* tenia un impacte més gran que el *Working Tax Credit* sobre la reducció de la pobresa, però aquest generava més incentius laborals. Un resultat com aquest revela les dificultats per poder conciliar els dos objectius mitjançant un sol instrument.

Com en el cas de l'EITC i de gairebé qualsevol política, diferents estudis han trobat que l'impacte d'aquests esquemes variava segons les categories socioeconòmiques. Així, aquests complements comporten un incentiu més elevat per a les mares solteres, amb augments importants en l'ocupació de les famílies monoparentals quan les quanties han incrementat. La principal explicació és que contribueixen al cost de la cura dels fills, cosa que permet que hi hagi més conciliació entre les responsabilitats familiars i la feina. També s'ha confirmat que en les dones casades amb parelles que treballen aquests complements generen desincentius, tot i que la magnitud d'aquest efecte és petita.

Aquesta última deficiència es va intentar corregir la dècada passada, sobretot, procurant que no només hi hagués incentius perquè les persones desocupades s'incorporessin al mercat laboral, sinó augmentant també els incentius que promouien que els que ja treballaven ho fessin durant més hores. A la pràctica, l'efecte era el contrari: hi va haver un augment dels treballadors a temps parcial amb una jornada setmanal de 16 hores o més. En el disseny del *Working Tax Credit*, es van tenir en compte les hores de feina setmanals per al càlcul de la prestació, a fi d'augmentar el nombre d'hores treballades.

Pel que fa als efectes redistributius dels diferents esquemes, l'evidència coneguda mostra que, des de finals dels anys noranta, l'augment del nombre de treballadors amb salaris baixos que accedien a aquests complements va fer que aquests complements es convertissin en instruments redistributius de notable importància. La introducció del *Working Families' Tax Credit*, que va augmentar sensiblement la capacitat redistributiva de l'esquema anterior, va ser especialment destacada. Els grups amb rendes baixes van ser els més beneficiats dins de la distribució – amb l'excepció del decil més pobre –, mentre que en els percentils més alts no hi va haver grans modificacions de la renda. Diversos treballs mostren també una contribució important en la reducció de la pobresa, especialment a les llars amb fills dependents.

Com en el cas de l'EITC, també s'han avaluat alguns aspectes relacionats amb la gestió d'aquests programes. Fins a la reforma recent, eren gestionats per l'*HM Revenue and Customs Office (Inland Revenue)*, i els ocupadors eren els responsables del pagament de les deduccions a través de les nòmines. El fet que el pagament es vehiculés a través de les nòmines mensuals era també una manera de reforçar el missatge «en pro del treball» que tenien els complements salarials. Així i tot, els ocupadors han criticat recurrentment les dificultats que hi havia per a una gestió adequada dels complements. Els estudis disponibles evidencien que, si bé a les grans empreses la gestió sol ser eficaç, a les petites empreses no passa el mateix, ja que tenen dificultats freqüents per al pagament correcte de les deduccions.

Altres treballs emfatitzen diferents problemes de gestió, com ara l'existència de sobrepagaments –en gairebé un terç dels casos– davant les dificultats del sistema per tal de respondre ràpidament als canvis en les circumstàncies familiars. Això generava nivells de reemborsaments i sancions elevats, que podien arribar a comportar importants dificultats financeres per a les famílies amb ingressos baixos. En general, la llarga experiència del Regne Unit en el desenvolupament de complements salarials mostra la dificultat per trobar un compromís adequat entre la senzillesa administrativa i una estructura d'incentius adequada dins del programa.

És interessant comparar els resultats dels programes britànics de complements salarials amb els de l'EITC dels Estats Units. En la discussió sobre aquestes figures, sovint es defensa que s'implanti en un país una experiència que ha funcionat adequadament en un altre. No obstant això, les característiques pròpies de cada país, amb mercats de treball i estructures demogràfiques pròpies, i una diversitat en la composició dels sistemes d'impostos i de prestacions, fan que una mateixa política no tingui efectes iguals en dues societats diferents. Encara que els objectius d'aquests programes als Estats Units i al Regne Unit són molt similars –reduir la pobresa i la dependència d'un altre tipus de prestacions per a les famílies amb ingressos baixos i, alhora, generar incentius perquè augmenti la participació la-

boral–, els efectes estimats no són iguals, malgrat que les condicions d'accés sí que ho són.

Hi ha diversos treballs que han comparat l'eficàcia dels complements en tots dos països, i la conclusió és que, en el cas del Regne Unit, si no existissin, la trampa de la desocupació en les famílies amb ingressos baixos seria molt important, mentre que als Estats Units la situació no seria tan greu. Això no obstant, un resultat comú és que els complements salarials generen importants incentius per a la incorporació al mercat laboral, encara que l'augment de les hores treballades es pot considerar petit.

En qualsevol cas, establir comparacions és difícil per diverses raons. En general, el coneixement de l'efecte conjunt dels complements amb altres prestacions no vinculades a l'ocupació és molt limitat. D'altra banda, encara que els objectius siguin semblants en tots dos països, hi ha diferències importants en el mètode de càlcul de les quanties i en els procediments de pagament, la qual cosa afecta els incentius laborals i la dinàmica del mercat de treball. No podem esperar les mateixes respostes en el cas d'un complement que es paga anualment que en el d'un altre que es paga quinzenalment o mensualment. A la pràctica, mentre que alguns treballs confirmen que als Estats Units, a la dècada dels noranta, una part important del dràstic augment de la participació laboral de les famílies monoparentals amb un nivell educatiu baix es va atribuir a l'augment de la generositat de l'EITC, l'efecte de reformes aparentment semblants al Regne Unit sembla que va ser inferior. Les raons d'aquesta diferència poden ser diverses, però destaquen, sobretot, les interaccions dels complements britànics amb altres prestacions subjectes a la comprovació de recursos, el volum més elevat de parelles sense feina amb fills dependents al Regne Unit, la incidència més alta al Regne Unit del sistema de prestacions socials en la renda dels pares que no treballen i la fortalesa més gran de les etapes expansives als Estats Units.

No és estrany, doncs, que l'augment de les quanties dels complements salarials al Regne Unit als anys vuitanta i noranta, que cercaven, entre altres objectius, d'augmentar significativament l'ocupació de les famílies monoparentals i de les parelles sense feina, no es traduïssin en taxes d'ocupació més altes en el cas de les dones solteres amb fills i que es mantinguessin baixes en relació amb altres grups de població. En canvi, ampliacions semblants de l'EITC als Estats Units durant el mateix període sí que van donar lloc a un gran augment en les taxes d'ocupació de les mares solteres.

Aquesta divergència posa en relleu la necessitat de tenir en compte una realitat més complexa que la que sovint sembla que s'infereixi de les propostes que volen extrapolar automàticament l'èxit d'algunes polítiques d'altres països per implementar-les en realitats diferents. Els autors que han intentat identificar les raons de la diferència en els resultats dels dos països assenyalen, de fet, que l'impacte dels complements és menor al Regne Unit per l'efecte que tenen altres elements del sistema d'impostos i de prestacions en el qual s'integren. A més, els diferents moments de més augment de les quanties de l'EITC coincideixen amb reduccions de les prestacions destinades a les persones i a les famílies que estan fora del mercat laboral, cosa que no va succeir al Regne Unit. Allà, per contra, aquestes prestacions van mantenir els nivells de generositat que ja tenien –i en alguns casos fins i tot van augmentar-los–, al mateix temps que es potenciaven els complements salarials.

3.3. Altres experiències

Com ja hem indicat abans, a més dels Estats Units i del Regne Unit, hi ha diversos països que han incorporat algun tipus de complement salarial al seu sistema d'impostos i de prestacions socials. Es tracta, però, de programes en els quals el volum de recursos invertit és menor i en què aquesta figura té un paper més secundari. Els mercats de treball dels països revisats fins ara –molt poc regulats– es caracteritzen per un volum més elevat de treballadors amb salaris baixos, fet que fa més necessària la posada en marxa d'instruments que facin augmentar les rendes d'àmplies capes de la població ocupada.

França és un dels països europeus que disposa d'un instrument d'aquestes característiques. El més important ha estat la *Prime Pour l'Emploi*. Creada l'any 2001, el seu principal objectiu ha estat reduir la trampa de la desocupació. Com en el cas dels esquemes revisats anteriorment, la seva creació respon al doble objectiu de fer augmentar la renda disponible de les persones amb salaris baixos i reduir la pobresa, d'una banda, i d'incrementar els incentius perquè augmenti la participació laboral, de l'altra. Tanmateix, pel que fa al disseny, es diferencia dels programes anglosaxons en diversos aspectes. El primer, molt rellevant, és que es tracta d'una prestació individual i no familiar, com en la majoria dels programes revisats. En segon lloc, la quantia de la prestació és petita en comparació amb la dels complements salarials anglosaxons. Es tracta, en qualsevol cas, d'un programa amb una incidència important en el conjunt de la població treballadora, que ha arribat a tenir prop de nou milions de beneficiaris. L'any 2016, la *Prime Pour l'Emploi* es va fusionar amb el *Revenu de Solidarité Active*, que era el programa assistencial més important del sistema, fusió que va donar forma a un nou esquema (*Prime d'Activité*).

Encara que el nombre d'estudis que han volgut avaluar els efectes d'aquest complement és molt inferior a l'ampli conjunt de treballs existents sobre els dos casos anteriors, hi ha estimacions sobre els efectes d'aquest programa. En general, les avaluacions disponibles, basades majoritàriament en exercicis de simulació *ex ante* utilitzant dades fiscals, conclouen que els efectes de la *Prime Pour l'Emploi* sobre l'ocupació són limitats, amb la creació de determinats incentius per a l'ocupació en el cas de les persones que estan fora del mercat laboral, però que esdevenen desincentius en el cas de les dones casades el cònjuge de les quals també té dret a rebre la prestació. Estimacions més concretes xifren en un 0,4%, aproximadament, l'efecte positiu en l'ocupació femenina.

Altres països europeus també tenen complements salarials. En general, a diferència dels països anglosaxons, que han desenvolupat programes de tipus familiar, es tracta de complements individuals, amb els avantatges i els inconvenients que té aquesta opció. Els resultats també s'han avaluat des d'una perspectiva principalment *ex ante*, simulant els possibles resultats a partir de diferents escenaris de polítiques; en molts casos, fent comparacions entre països. Alguns treballs han simulat els efectes que tindria incorporar un complement com el britànic al sistema d'impostos i de prestacions d'altres països com ara Finlàndia, França i Alemanya, que tenen sistemes de protecció social i mercats de treball diferents. Els resultats semblen indicar que, si bé els efectes distributius serien positius, la creació d'incentius laborals seria molt més dubtosa, amb la possibilitat que apareguessin efectes no desitjats. L'activitat es reduiria a les dones en els tres països, especialment a França, on la resposta de l'oferta laboral és més baixa que a Finlàndia i Alemanya, i el guany net que obtenen per treballar els segons perceptors és baix. Com en altres països nòrdics, els limitats resultats per a Finlàndia s'expliquen, en part, per les altes taxes de participació laboral femenina. Això no vol dir que

els complements salarials hagin estat una opció rebutjada per aquests països. El complement salarial suec, amb un nom molt semblant a l'EITC dels Estats Units, adopta la forma d'una deducció de l'impost sobre la renda pagat tant pels assalariats com pels treballadors per compte propi. Pren com a referència la persona i no la llar, i la diferència principal respecte dels programes revisats fins ara és que l'objectiu és millorar els incentius laborals i no pas la pobresa. Un altre tret distintiu és que no hi ha una etapa en què es va reduint la quantia rebuda amb l'objectiu d'evitar possibles reduccions en les hores treballades dels que ja tenen feina, com hem pogut veure en la revisió d'altres països. La contrapartida és que els costos pressupostaris són molt alts (2,4% del PIB). Algunes estimacions que s'han fet sobre els resultats d'aquest programa, centrades en les mares solteres, palesen que el fet d'eliminar l'última fase de reducció progressiva de la quantia fa que la participació laboral augmenti més que en el cas dels Estats Units.

Pel que fa als països mediterranis, els complements salarials tenen molt poca tradició. A Itàlia hi ha una figura relativament modesta (0,5% del PIB). És de caràcter individual, el nivell màxim del complement és inferior a 100 euros mensuals per a treballadors que guanyen menys de 24.000 euros a l'any, i el percentatge de reducció progressiva és del 48%. La majoria de les avaluacions dels complements salarials a Itàlia s'han fet, sobretot, mitjançant exercicis de microsimulació. Tot i que no hi ha gaires treballs disponibles, els que hi ha tornen a indicar que substituir la deducció existent per a persones dependents per un complement salarial familiar faria augmentar l'oferta laboral femenina en tres punts percentuals de mitjana, i encara més en el cas de les dones casades. Els efectes sobre l'oferta de treball de les seves parelles, en canvi, serien negatius però modestos, i l'impacte redistributiu seria positiu.

4. La realitat espanyola

A diferència del conjunt d'experiències revisades fins ara, la tradició espanyola en l'àmbit dels complements salarials és molt limitada. Des de la perspectiva de les polítiques actives d'ocupació, tal com passa en la major part dels països mediterranis, destaca que no s'han destinat, principalment, a persones que ja tenen un lloc de treball, sinó que s'han adreçat, fonamentalment, a millorar l'ocupabilitat dels joves i d'altres col·lectius afectats per l'ocupació. Des de la perspectiva de la intervenció pública, el mecanisme tradicional de suport a les famílies amb fills ha estat la política de reduccions de la base imposable (els anomenats mínims familiars), que des de la reforma del 2007 es van transformar en deduccions a la quota, i les prestacions per fill a càrrec, que cobren un gran nombre de famílies, però que consisteixen en una quantia molt baixa.

A més, hi ha algunes prestacions regionals per a famílies amb rendes baixes, a banda d'alguns dels programes autonòmics de rendes mínimes, en els quals la garantia d'ingressos també cobreix els treballadors amb salaris insuficients. Les poques estimacions que s'han fet dels programes més desenvolupats d'aquest esquema de garantia d'ingressos indiquen que contribueixen a reduir la pobresa sense crear desincentius que endarrereixin la sortida a l'ocupació.

Una de les poques figures que ajunten la condició d'estar treballant i tenir fills dependents (menors de 3 anys) és la política de deducció de 100 euros per maternitat, que consisteix en un benefici fiscal per a les mares treballadores amb fills menors de 3 anys. Les dones tenen dret a rebre 1.200 euros anuals, si fan la declaració d'IRPE, o 100 euros al mes, si se sol·licita com una prestació lliure d'impostos. Si hi ha més d'un fill que dona dret a la deducció, la quantitat final

es multiplica pel nombre de fills. En tots dos casos, és obligatori estar treballant i cotitzar a la Seguretat Social, i la quantitat rebuda, en cas de cotitzar menys de 100 euros mensuals o 1.200 anuals, es restringeix al que s'hagi cotitzat.

Aquest benefici fiscal es va introduir per primera vegada per a les dones treballadores amb fills menors de 3 anys que es poguessin aplicar el mínim per descendents, tant per a assalariades com per a treballadores per compte propi, i l'adopció també atorgava dret a rebre-la durant els tres anys següents a l'acolliment oficial, independentment de l'edat del fill. Des d'aleshores, el nombre de beneficiàries ha anat augmentant, fins a arribar a una xifra màxima de més de 850.000 dones. Poder gestionar els pagaments amb l'Agència Tributària mitjançant les declaracions d'IRPF ha fet que aquesta prestació sigui una de les que mostra més participació respecte d'altres polítiques familiars gestionades per les administracions regionals.

Existeixen algunes avaluacions de la deducció per maternitat. En general, s'ha interpretat com una mesura poc distributiva pel fet que totes les dones que cotitzen un mínim de 100 euros al mes tenen dret a rebre-la, al marge del salari que tinguin, mentre que la quantia no sembla que incentivi l'ocupació. Segons les memòries que publica anualment l'Administració Tributària, la mitjana de deducció és inferior al màxim, la qual cosa indica que moltes dones no van generar el dret a rebre la quantia màxima perquè treballaven a temps complet, però amb sous baixos, o bé perquè amb sous mitjans-alts treballaven de manera parcial.

Alguns estudis van anticipar que aquesta deducció tindria efectes positius en la participació laboral pel fet de suavitzar l'impacte negatiu que té l'estructura de l'IRPF en la participació laboral de les dones, atès que ofereix un tractament favorable per mitjà de la declaració conjunta a les famílies en les quals un dels cònjuges no treballa. Tanmateix, la majoria de les simulacions que s'han fet no troben un efecte positiu prou significatiu.

Alguns autors han proposat com a alternativa reemplaçar aquesta deducció per un complement salarial i dedicar els recursos actuals a aquest esquema nou. Ayalá i Paniagua (2019) han avaluat el possible impacte d'aquesta proposta a través d'un model de microsimulació que incorpora canvis en l'oferta de treball. En els seus supòsits, per cada fill menor de 3 anys, es rebria una quantitat que variaria en funció del salari de la dona. Si el salari fos inferior a 300 euros, rebria un percentatge d'aquesta quantitat. Si fos salari d'entre 300 i 700 euros, la quantitat que rebria seria constant i igual a 320 euros. Entre 700 i 1.000 euros, s'aplicaria una taxa de descompte, i, finalment, a partir de 1.000 euros, deixaria de rebre la prestació.

Els resultats indiquen que aquesta reforma –que no tindria costos pressupostaris, ja que ajustaria les quantitats i els diferents paràmetres als recursos invertits actualment en la deducció esmentada– podria millorar les transicions des de la inactivitat a la participació laboral, i reduir la pobresa moderada, sobretot la més severa, encara que augmentaria l'ocupació a temps parcial entre els que abans treballaven a temps complet. Així i tot, perquè aquests guanys d'eficiència i equitat es poguessin dur a terme, hi hauria d'haver un augment molt important de la contractació per part dels ocupadors. Sense canvis des de la banda de la demanda, aquests efectes redistributius amb prou feines es produirien.

5. Conclusions

Durant les dues últimes dècades, diversos països han incorporat als seus sistemes d'impostos i de prestacions alguna mena de complement salarial amb l'objectiu de millorar tant la renda dels treballadors amb salaris baixos, i reduir així la pobresa creixent d'aquest col·lectiu, com la seva participació laboral. De la revisió que s'ha portat a terme es poden extreure algunes conclusions per valorar els resultats possibles de la implantació d'instruments amb aquestes característiques. Les experiències de diferents països, sobretot els anglosaxons, indiquen que, en determinades condicions, aquests complements poden produir efectes nets positius sobre la participació laboral i una reducció de la incidència de la pobresa.

Això no obstant, de l'evidència disponible fins ara es desprèn també que hi ha determinades característiques d'aquests programes que poden provocar efectes contradictoris. Quan se'n determina el disseny, resulta especialment rellevant la introducció d'incentius que produeixin un efecte global positiu, atesa l'aparició recurrent de desincentius en els segons perceptors de renda i una més alta sensibilitat, pel que fa als canvis en la participació laboral, d'alguns col·lectius que pertanyen al segment de salaris baixos, com ara les dones amb fills petits. De la mateixa manera, també és important ajustar-ne el disseny –especialment, la decisió sobre si es defineix en funció de la persona o de les famílies– a les característiques de la població potencialment receptora de la prestació.

De l'anàlisi realitzada es pot deduir, en termes generals, que no hi ha un únic disseny òptim d'aquests instruments que permeti anticipar l'èxit de la seva implantació, encara que és possible identificar-ne alguns elements o característiques que han contribuït a la consecució dels dos objectius que hem esmentat en alguns països. Des de la perspectiva de l'objectiu de millora de la participació laboral, és possible aïllar els principals trets que diferencien els diversos resultats d'increment de les hores treballades i d'augment de les transicions des de la desocupació o la inactivitat cap a la recerca de feina. Els complements salarials més estesos han posat més èmfasi en el segon objectiu, la qual cosa permet disposar d'un esquema general que n'afavoreix la consecució. En aquest esquema, la quantitat del complement varia segons com es modifica el salari brut en tres etapes diferents: una primera etapa, en què la prestació creix amb el nombre d'hores treballades; una segona, en la qual es rep l'import màxim de la prestació, i una tercera, en la qual la quantia es va reduint fins que, quan s'aconsegueix un nivell salarial considerat suficient, s'elimina. Des d'aquest esquema bàsic, es poden definir diferents opcions relacionades amb la generositat del sistema, com ara les corresponents a la velocitat a la qual la prestació es comença o es deixa de rebre, la quantia màxima, com es complementa amb altres prestacions familiars o una àmplia varietat d'aspectes relacionats amb la gestió.

Aquesta varietat d'elements fa que no resulti estrany que l'èxit d'aquests complements hagi estat desigual fins i tot entre els països amb més tradició pel que fa al desenvolupament d'aquests instruments. Als Estats Units, un dels indrets on tenen més importància, l'impacte ha estat notable, tant pel que fa a la resposta de l'oferta laboral –amb un nombre important de transicions de la inactivitat a l'ocupació, però sense canvis significatius en relació amb el nombre d'hores treballades–, com a la reducció de la desigualtat i la pobresa de renda. S'han identificat

també millores en altres aspectes, com ara la reducció en els costos d'administració en comparació amb altres programes, o fins i tot millores en determinats aspectes del benestar de les llars, com ara els associats a la salut i al benestar psicològic. Al Regne Unit, en canvi, amb un esquema semblant, els resultats sobre la participació laboral han estat més modestos i s'han generat alguns desincentius per a determinats col·lectius. Així i tot, ha tingut un impacte redistributiu prou important, amb guanys significatius en els estrats amb rendes més baixes.

Aquests resultats poden ser importants per a un país com Espanya, on les polítiques d'aquesta mena gairebé no s'han desenvolupat. Les avaluacions d'alguns dels components del sistema actual d'impostos i de prestacions permeten anticipar un possible efecte positiu en la incorporació al mercat laboral d'un nombre gens menyspreable de dones. Però els efectes globals d'un complement salarial no són evidents. Per tal que els possibles guanys d'eficiència i equitat derivats d'un complement salarial siguin possibles, hi hauria d'haver un augment molt important de la contractació per part dels ocupadors. Sense canvis des d'aquesta banda de la demanda, els efectes redistributius gairebé no es notarien. A més, podria passar que hi hagués un aprofitament d'aquest tipus d'instruments per reduir els costos salarials i que s'imposés al sector públic que financés mitjançant aquests complements la bretxa que es produiria.

Aquestes dificultats i les diferències observades en els resultats dels complements salarials en diversos països, ens obliguen a tenir en compte una realitat més complexa que la que sembla inferir-se de les propostes partidàries d'extrapolar directament a altres països unes fórmules que han funcionat en realitats molt concretes. En el cas d'Espanya, un país en què la mitjana dels salaris i les prestacions familiars està molt per sota de la mitjana europea, una política d'aquestes característiques podria ser positiva. Tot i així, els efectes favorables que pugui tenir dependran de la implementació de mesures molt més àmplies. Plantejar un complement salarial com a única estratègia de millora, tant de les remuneracions com de la protecció social, podria no solament no reduir de manera substancial el problema de la desigualtat i dels salaris baixos, sinó tenir l'efecte contrari.

R

Referències

Referències

- AABERGE, R. I 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. I 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. I K. ORSINI (2004):** «In-work policies in Europe: killing two birds with one stone?». *IZA Discussion Paper*, núm. 1.445.
- BITLER, M., H. HOYNES I 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 I J. GROGGER (2009):** «Feature: in-work benefit reform in a cross-national perspective». *The Economic Journal*, núm. 119, 1-14.
- CHETTY, R I 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 I 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. I 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 I 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. I 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. I W. VAN DER KLAUW (2007):** «The socioeconomic consequences of "in-work" benefit reform for British lone mothers». *Journal of Human Resources*, núm. 42, 1-31.
- FUENMAYOR, A., R. GRANELL I F. HIGÓN (2006):** «La deducción para madres trabajadoras: un análisis mediante microsimulación». *Boletín Económico de ICE*, núm. 2.874.
- HOYNES, H., D. MILLER I D. SIMON (2015):** «Income, The Earned Income Tax Credit, And Infant Health». *American Economic Journal: Economic Policy*, núm. 7, 172-211.
- HOYNES, H. I 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. I 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. I 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. I 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. I G. VERBIST (2017):** «The impact of in-work benefits on employment and poverty». *EUROMOD Working Paper Series*, EM 4/17.