

# FISCALIDAD, ACTIVACIÓN Y APOYO A LAS FAMILIAS: EL PAPEL DE LAS DEDUCCIONES REEMBOLSABLES



Panorama internacional

Abril 2013

Promueve: Departamento de Política Social de la Diputación Foral de Gipuzkoa  
Realización: SIIS Centro de Documentación y Estudios



## **1. INTRODUCCIÓN**

### **1.1. Activación, políticas de apoyo a las familias y sistema fiscal: el papel de las deducciones reembolsables en el ámbito de las políticas sociales**

Al margen de su función recaudatoria, la fiscalidad constituye un elemento esencial en el diseño de las políticas sociales, en la medida en que el diseño de los diferentes impuestos incluye medidas orientadas a incentivar determinadas conductas y a compensar determinadas situaciones, así como a garantizar un nivel suficiente de progresividad en la imposición de las cargas tributarias. En el caso del impuesto sobre la renta de las personas físicas, eje esencial de la mayor parte de los sistemas tributarios, se busca mediante bonificaciones, desgravaciones o deducciones alterar el comportamiento de los contribuyentes a través de variados estímulos en relación, por ejemplo, al ahorro para la jubilación, la adquisición de vivienda habitual o el gasto privado en educación. Además, el impuesto sobre la renta tiene en cuenta las diferentes circunstancias personales y familiares, y está diseñado para compensar a los contribuyentes con hijos/as menores a cargo, a las personas en situación de dependencia, de edad avanzada o con discapacidad, o a quienes les prestan atención informal, mediante deducciones por ascendientes, descendientes, dependencia y edad. Del mismo modo, el establecimiento de mínimos exentos y de bonificaciones en los rendimientos de trabajo tiene por objeto incentivar el acceso al empleo y garantizar unos ingresos netos suficientes a todas las unidades contribuyentes.

Si bien en nuestro entorno se tiende en general a analizar de forma separada el sistema fiscal y el de protección social (atribuyendo al primero una función recaudatoria y al segundo una función redistributiva y asistencial), lo cierto es que en la mayoría de los países de nuestro entorno se está produ-

ciendo una mayor integración de ambas esferas, y que tanto los análisis como las reformas de las políticas se refieren al conjunto del sistema fiscal y de protección social (*tax benefits system*). La ventaja de integrar en mayor medida el sistema fiscal y el de protección social radica en que hace más transparente y coherente el conjunto del sistema, además de eliminar la necesidad de establecer sistemas adicionales de comprobación de recursos, para el acceso a las prestaciones selectivas, que pueden resultar intrusivos para las personas en situación de necesidad (Mirrlees, 2012).

En ese marco, los gastos fiscales –es decir, la reducción de ingresos públicos como consecuencia de la aplicación de exenciones, gastos deducibles, reducciones, bonificaciones o diferimientos en las liquidaciones y pagos de impuestos– tienen una importancia destacada en los países de la OCDE<sup>1</sup>. Efectivamente, como señala Amenta (1988), “del mismo modo que es imposible entender la vida sin considerar la muerte, es imposible entender la redistribución económica mediante el gasto social sin considerar la fiscalidad. Esto es especialmente cierto para los gastos fiscales, habitualmente conocidos como brechas o agujeros, que residen en las profundidades de la normativa fiscal”.

En el ámbito de la Comunidad Autónoma del País Vasco, la importancia económica de los gastos fiscales es también importante: de acuerdo al Informe Integrado de la Hacienda Vasca de 2010, el importe agregado de las deducciones en la cuota del IRPF practicadas en el conjunto de la Comunidad Autónoma de Euskadi en 2009 superó los 3.000 millones de euros<sup>2</sup>. En concreto, las deducciones familiares y personales –que comprenden las deducciones por descendientes, anualidades por alimentos a los hijos, ascendientes, discapacidad y por edad– superaron los 527 millones de euros. Esta cantidad representa en torno a un tercio del gasto público en Servicios Sociales, incluyendo tanto las prestaciones económicas como los servicios de atención directa. Por su parte, la deducción general que se aplica a todas las declaraciones, sea cual sea su nivel de renta, implica una reducción de ingresos cercana a los 1.500 millones de euros.

Este modelo, en el que las políticas sociales se desarrollan desde los sistemas de protección social pero también desde el sistema fiscal, presenta algunas limitaciones:

- Por una parte, introduce en el conjunto del sistema fiscal y prestacional un cierto grado de complejidad y determinadas distorsiones, relacionadas con la mayor o menor tributación a la que se someten las prestaciones económicas públicas, el mayor o menor incentivo que la fiscalidad sobre el trabajo impone en relación al desempeño de una actividad laboral, o la

---

<sup>1</sup> Sólo en lo que se refiere a las políticas de apoyo a las familias, los países de la OCDE destinan un 0,33% de su PIB a este tipo de desgravaciones. En Alemania alcanzan el 1% del PIB y en la CAPV el 0,34%.

<sup>2</sup> Si se tienen en cuenta otros impuestos, como el de sociedades, la importancia de los gastos fiscales resulta sustancialmente mayor. De acuerdo al sindicato ELA, el proyecto de presupuestos del Gobierno Vasco para el ejercicio 2012 recoge una cantidad de 6.011,5 millones de euros en concepto de gastos fiscales (deducciones, exenciones, minoraciones, etc.), “lo que representa la cantidad que pudiendo recaudarse, se opta por lo contrario. Está claro que los gastos fiscales condicionan de forma importante el nivel de gasto público”. El gasto fiscal presupuestado representa casi el 50% de los ingresos reales de las administraciones vascas (ELA, 2012).

necesidad de que diversas administraciones controlen y evalúen los ingresos de las personas para acceder a diversas prestaciones orientadas a la cobertura de una misma contingencia.

- En lo que se refiere a la progresividad del sistema, el modelo de deducciones y desgravaciones establecido beneficia en mayor medida a las rentas medias y altas, y deja fuera de su alcance, fundamentalmente, a las personas que no realizan la declaración de la renta y/o que aportan cantidades reducidas a cuenta. En la medida en que el efecto máximo de las deducciones fiscales es el de reducir a cero la cuota líquida, y en la medida en que las deducciones no pueden superar la cuota íntegra total, cuanto mayor es esa cuota mayor es, en términos absolutos, el beneficio potencial que puede obtenerse de estas figuras impositivas. Quienes no tributan por tanto, o quienes lo hacen en muy escasa cuantía, no se ven por lo general beneficiados/as de este tipo de políticas.

En ese sentido, Ayala y Cantó (2009) señalan que las reformas de las políticas fiscales que han ido realizándose en el Estado español –al menos hasta las introducidas a partir de 2011 como consecuencia de la necesidad de reducir el déficit fiscal– han provocado una pérdida de la capacidad redistributiva del Estado hacia las rentas más bajas, ya que éstas no se benefician de las reducciones de la fiscalidad y se ven penalizadas por el recorte que, a medio o largo plazo, la menor capacidad económica pública provoca en los servicios y prestaciones públicas. En relación a la pobreza infantil, estos autores señalan que “las desgravaciones y deducciones fiscales encaminadas a apoyar a las familias trabajadoras con niños suelen tener efectos nulos o pequeños sobre los ingresos de los hogares con rentas muy bajas que, en general, no están obligados al pago de impuestos sobre la renta, por lo que es importante que las deducciones fiscales sean reembolsables como subsidios para los que no tributan. Si así fuera, estas políticas pueden tener efectos positivos en la reducción de la pobreza infantil”.

Efectivamente, numerosos países de nuestro entorno han querido hacer frente a estas limitaciones mediante el desarrollo de las deducciones o créditos fiscales reembolsables<sup>3</sup> (*refundable tax credits*). En líneas generales, estas deducciones se diferencian del resto de las deducciones fiscales en el hecho de que no están limitadas a las retenciones previamente practicadas por Hacienda o a la deuda tributaria del contribuyente: la deducción reembolsable reduce la deuda con Hacienda hasta cero –como ocurre con el resto de las deducciones–, pero si la deducción es superior a la cuota o a las retenciones practicadas se convierte en una transferencia neta que se le abona al contribuyente. En algunos de los sistemas aplicados la compensación tiene, hasta un nivel salarial determinado, un carácter progresivo (la deducción crece a medida que aumentan los ingresos salariales) y decreciente a partir

---

<sup>3</sup> A lo largo de este informe, se hace referencia a los *tax credits* usando, indistintamente, el término crédito o deducción.

de ese umbral (decrece a medida que los ingresos propios aumentan), de forma que, superado el máximo de ingresos salariales fijado, el derecho a la compensación desaparece.

Es importante tener en cuenta este componente de los créditos fiscales, en la medida en que rompe con el principio diferencial en el que se basan los sistemas tradicionales de rentas mínimas. En ellos, si una persona perceptora de subsidios obtiene ingresos laborales, la prestación que recibe se reduce en esa misma cuantía, ya que el objetivo de la prestación es el de garantizar un nivel mínimo de ingresos, sea cual sea su origen o su composición. En ese caso, la imposición marginal a la que se somete ese ingreso salarial es del 100%, pues la prestación se reduce en esa misma medida; surge, por tanto, el riesgo de la trampa de la pobreza (“trabajar no compensa”). En el caso de los créditos fiscales reembolsables, y otras prestaciones similares, la lógica es la contraria: lo que se garantiza es una prestación máxima, que actúa como ingreso mínimo garantizado. Las personas que carecen de ingresos propios acceden por tanto a esa prestación máxima, con la cual se les garantiza un ingreso mínimo determinado. Cuando existen ingresos propios, la prestación abonada se reduce progresivamente, pero no a una tasa del 100% (la prestación no se reduce en un euro por cada euro ganado), sino a tasas menores, de forma que, por ejemplo, por cada euro de remuneración salarial la prestación se reduce en 40 céntimos, hasta que llega un nivel salarial en el que la ayuda desaparece (o se convierte en una aportación positiva al sistema tributario). De esa forma, el desempeño de una actividad laboral resulta siempre, en teoría, más rentable que la percepción del ingreso garantizado, los ingresos totales crecen a medida que crece el salario y se protege, al mismo tiempo, a los trabajadores con menores ingresos, así como a quienes carecen de ingresos.

Dado su funcionamiento, las deducciones reembolsables se asocian a menudo a la idea del impuesto negativo sobre la renta (INR), que tiene un funcionamiento similar, si bien el INR se plantea desde posicionamientos conceptuales diferentes, en la medida en que pretende sustituir el conjunto de las transferencias sociales y no, como en el caso de los créditos fiscales, hacer frente a unas necesidades o situaciones específicas<sup>5</sup>.

En los países de la OCDE, este tipo de desgravaciones fiscales se enmarca en un conjunto más amplio de prestaciones condicionadas a la participación en el mercado de trabajo, y están por tanto estrechamente vinculadas a las políticas de activación y, dentro de éstas, a las llamadas políticas de

---

<sup>4</sup> Si bien es cierto que los modelos de rentas mínimas incorporan mecanismos para reducir este efecto, y que la solidez de la teoría de la trampa de la pobreza dista de estar demostrada, es evidente la necesidad de introducir en los sistemas de garantía de ingresos mecanismos que recompensen, frente a la inactividad y siempre que existan posibilidades reales de inserción laboral, la realización de un trabajo remunerado.

<sup>5</sup> Introducida por el economista francés Courmot en 1838, el impuesto negativo sobre la renta es un método de reforma fiscal desarrollado por Juliet Rhys-Williams (con sus planes de dividendo social) en la década de los 40 y por Milton Friedman en 1962. Posteriormente fue también explorado por James Tobin como forma de luchar contra la pobreza sin eliminar los incentivos al trabajo. El concepto de impuesto negativo es muy sencillo. Supone partir de la idea de la existencia de un mínimo de renta que no debe gravarse por ser necesario para vivir. Este mínimo es descontado de la renta disponible antes de proceder a aplicar el tipo impositivo correspondiente. Si la renta de la persona es mayor que el mínimo se obtiene la cantidad de impuesto que la persona debe pagar. Pero, si la renta es inferior al mínimo se obtiene una cuota de impuesto negativa que el Estado devuelve al interesado. De este resultado deriva el nombre de “impuesto negativo” que no es otra cosa que la cantidad de renta que el Estado transfiere a la persona para ayudarle a alcanzar el nivel mínimo de ingreso garantizado (Sanzo y Pinilla, 2004).

rentabilización del empleo o *making work pay*. Efectivamente, uno de los cambios importantes que ha traído consigo el paradigma de la activación en el ámbito de las políticas de garantía de ingresos ha sido el paso de un esquema de prestaciones de carácter sustitutivo a otro de carácter complementario. Así, si el modelo prestacional pre-activación se basa en la idea de que es necesario reemplazar o sustituir unos ingresos económicos que han dejado de existir –debido a causas diversas, como el desempleo, la enfermedad o la discapacidad– mediante una prestación económica que permite garantizar un nivel de ingresos más o menos cercano al anterior, el nuevo modelo apuesta fundamentalmente por complementar unos ingresos, generalmente salariales, de baja cuantía, tanto con el objetivo de incrementar el poder adquisitivo de esos salarios como de incentivar el acceso a los puestos de trabajo de menor remuneración. En ese contexto, y como se ha señalado en anteriores trabajos (SIIS, 2011), en el marco de la activación de las políticas de garantía de ingresos, han experimentado en los últimos años un desarrollo muy importante las políticas de *making work pay* o rentabilización del empleo, dirigidas a convertir la inserción laboral en una opción atractiva o rentable tanto para los perceptores de rentas mínimas como para las personas inactivas.

En ese marco general, los créditos fiscales reembolsables que se analizan en este estudio tienen tres finalidades básicas, a menudo interrelacionadas:

- Desarrollar las políticas de apoyo a las familias con hijos/as e hijas, complementando otras prestaciones económicas que puedan existir, y reducir la incidencia de la pobreza infantil;
- En la óptica de la activación ya señalada, reducir los desincentivos al empleo que pueden tener aparejados los sistemas ordinarios de rentas mínimas y estimular el acceso al empleo de los perceptores de rentas mínimas.
- Proteger a los trabajadores de bajos salario y mejorar las políticas redistributivas dirigidas a ese colectivo, haciendo frente de esa forma a la erosión de la capacidad inclusiva del empleo que supone el fenómeno de los trabajadores pobres o *working poors*.

Los diferentes sistemas de créditos fiscales existentes se diferencian entre sí en función de la importancia que dan a cada uno de estos objetivos. Si bien es cierto que los tres presiden en general el funcionamiento de los diversos modelos existentes, el énfasis puesto en cada uno de ellos suele ser diferente, lo que se traduce en diseños y modalidades de aplicación diferentes. Del mismo modo, a la hora de evaluar sus resultados, será necesario distinguir si el juicio se refiere a la inclusión laboral de determinados colectivos, a la erradicación de la pobreza infantil, al apoyo a las familias con hijos/as o a la protección de los trabajadores de bajos salarios.

A estos tres objetivos básicos pueden añadir dos finalidades complementarias:

- Por un lado, contribuir a la simplificación, normalización y 'legibilidad' del sistema fiscal y prestacional, evitando los elevados niveles de *non take up* o no recurso a las prestaciones económicas que se registran, los errores y cobros indebidos, o el exceso de gasto en gestión y administración<sup>6</sup>. En lo que se refiere a la normalización del sistema, estos modelos se alejan de los principios de condicionalidad que habitualmente se asocian a las rentas mínimas de inserción y –sin abandonar, lógicamente, su carácter selectivo y condicionado– apuestan por un modelo de garantía de rentas más automático, sencillo y normalizado, en la medida en que se integran en un dispositivo –el fiscal– dirigido al conjunto de la población y se limitan a complementar unos ingresos laborales considerados insuficientes.
- Por otro, contribuir a dotar al sistema fiscal de una mayor progresividad, extendiendo a las rentas más bajas los beneficios que los grupos con rentas más altas han venido obteniendo de las rebajas impositivas, y facilitando un tratamiento fiscal más beneficioso a las familias con hijos y/o a los trabajadores de bajos salarios.

Courtieux (2006) atribuye a este tipo de prestaciones tres lógicas diferentes: de una parte, una lógica de redistribución, relacionada con la reducción de la pobreza y la protección de los trabajadores de bajos salarios; de otra, una lógica de incitación, más relacionada con el paradigma de la activación y del *making work pay* y, finalmente, una lógica de eficiencia, que se derivaría de la mejora de la progresividad fiscal que implican estas figuras, al permitir que las unidades familiares con menores rentas se beneficien de las reducciones fiscales que ahora afectan mayoritariamente a los grupos de rentas medias y altas.

## **1.2. El potencial de los créditos fiscales en la CAPV**

Aunque no puede decirse que estos sistemas hayan recibido una gran atención en la CAPV, los créditos fiscales reembolsables podrían tener en nuestra comunidad un potencial importante en el ámbito de las políticas de activación, garantía de ingresos y apoyo a las familias, debido a las siguientes razones.

- De una parte, los tres Territorios Históricos vascos cuentan con un amplio margen de autonomía en lo que se refiere a la determinación del impuesto sobre las rentas de las perso-

---

<sup>6</sup> Para Eissa y Hoynes (2011), la principal ventaja de establecer un sistema de prestaciones económicas a partir del sistema fiscal reside en la reducción de los costes administrativos, en la medida en que se utilizan los mismos recursos que se emplean para la gestión de los tributos.

nas físicas, lo que haría legalmente posible la introducción de medidas de este tipo, siempre que existiera el consenso político y social necesario.

- Por otra parte, el modelo de rentas mínimas establecido en la CAPV recoge de forma explícita muchos de los postulados relacionados con la activación de las políticas sociales y con la rentabilización del empleo. En efecto, la Ley 18/2008 de Garantía de Ingresos y para la Inclusión Social reconocía la necesidad de “implantar un modelo que, considerando el empleo como la mejor vía de inclusión, consiga hacer atractiva la incorporación al mercado laboral incluso para acceder a un empleo de bajo nivel salarial, en cumplimiento, por otra parte, de las directrices que en materia de cohesión social y acceso al mercado de trabajo se derivan de la Estrategia Europea de Empleo”. Tal necesidad se derivaba, según la Ley, de “una situación crecientemente observada, a saber, el hecho de que la prestación se conceda, cada vez más, como una ayuda orientada a complementar un bajo nivel de ingresos y tenga por destinatarias a personas cuyas dificultades son de naturaleza exclusivamente económica y no precisan, por tanto, de apoyos especializados para la inclusión”.

De hecho, y más concretamente, la introducción en la Ley de la renta complementaria de ingresos de trabajo, destinada a personas que disponen de rentas de trabajo y cuyo nivel mensual de ingresos no alcance el importe de la RGI obedecía, exactamente, a la lógica antes señalada. Lamentablemente, ni la Ley ni sus posteriores desarrollos se han traducido en la creación de mecanismos que –más allá del sistema de estímulos al empleo– permitan avanzar en la lógica de la rentabilización del empleo. Efectivamente, mientras los países de nuestro entorno han avanzado en la reforma de sus prestaciones de rentas mínimas desde esa lógica, en la CAPV la apuesta por la activación se ha traducido en un cambio competencial cuyos resultados no pueden ser considerados satisfactorios.

- En ese sentido, no parece que pueda darse por resuelto el debate en relación el ámbito competencial desde el que deben gestionarse las políticas de garantía de ingresos en Euskadi. Cerrada, de momento, la vía de la Seguridad Social y claramente manifestadas las limitaciones tanto de los Servicios Sociales como de los servicios de Empleo para su gestión, la implicación de la administración tributaria en las políticas de garantía de ingresos a través de los créditos fiscales –al menos en lo que se refiere a unos colectivos determinados– podría contribuir a la mejora de la gestión del sistema vasco de garantía de ingresos.
- Por otro lado, frente a la idea de que, en las actuales circunstancias de incremento del desempleo, las políticas asistenciales deben centrarse en las personas que carecen de otras fuentes de ingresos, cabe argumentar que, muy probablemente y debido a los cambios en la

legislación laboral y en el mercado de trabajo, se irá intensificando en nuestro entorno el fenómeno de los bajos salarios y de los trabajadores pobres. En ese contexto, la escasa diferencia entre los salarios disponibles en determinados sectores y, pese a los recientes recortes, la cuantía de la RGI, acrecienta el riesgo de fenómenos como el de la trampa de la pobreza. Si bien no cabe duda de que las familias y personas sin ingresos propios deben constituir el objetivo fundamental de las políticas de garantía de rentas, no debe perderse de vista la necesidad de dar una respuesta, desde ese mismo sistema, a las personas con ingresos laborales insuficientes. En ese sentido, cabe recordar que, en Gipuzkoa, la tasa de pobreza laboral (*in work poverty*) era en 2012 del 7%, con casi 20.000 personas afectadas.

- Otro de los argumentos que podrían justificar la introducción de este tipo de créditos fiscales en la CAPV es el relativamente elevado nivel de no acceso a las prestaciones de garantía de ingresos por parte de la población potencialmente demandante. De acuerdo a la Encuesta de Pobreza y Desigualdades Sociales del Gobierno Vasco, el 27% de la población en situación de pobreza real –cerca de 50.000 personas, en total– no accede a esas ayudas, bien por desconocimiento, bien por no cumplir los requisitos de acceso. Este dato coincide con otros similares obtenidos en otros países de Europa en relación a la no percepción de prestaciones económicas (*non take up effect*<sup>7</sup>) y pone de manifiesto un problema serio en lo que se refiere al diseño y la gestión del sistema vasco de garantía de ingresos. Se trata de personas que no padecen situaciones intensas de pobreza y que en general disponen de ingresos propios, aunque insuficientes para superar el umbral de pobreza.

Si bien, en los países de nuestro entorno, los créditos fiscales se enfrentan también a este problema de *non take up*, cabe pensar que un diseño de este tipo –con una deducción realizada de oficio por parte de la administración tributaria– contribuiría a garantizar el acceso a estas ayudas por parte de la población con ingresos salariales reducidos.

- Finalmente, como se ha señalado, los créditos fiscales tienen entre sus objetivos la reducción de la pobreza infantil y el apoyo económico a las familias con hijos/as. En ese sentido, la situación de la CAPV dista de ser satisfactoria: si bien las tasas de pobreza infantil son similares, e incluso inferiores, a las de los países de nuestro entorno, el modelo de protección social vasco presenta al respecto ciertas limitaciones:

---

<sup>7</sup> De acuerdo a los informes elaborados por este el Child Poverty Unit al menos 400.000 niños/as británicos podrían estar en situación de pobreza en el Reino Unido debido a la no recepción de prestaciones económicas a las que sus familias tenían acceso. En Francia, se estima que la mitad de los potenciales beneficiarios del RSA no hacen uso de su derecho a la prestación. En dos tercios de los casos el no recurso se debe a una falta de conocimiento, en un 42% se debe a que las personas dicen ‘arreglárselas’ de otra forma, en un 27% no se solicita la prestación por una cuestión filosófica o de principios y, en un 20% debido a la complicación de los trámites administrativos (la suma supera el 100% debido a que una persona podía aducir más de un motivo). Si bien es cierto que esa baja tasas de utilización se achaca a la novedad del nuevo sistema prestacional francés, se considera que una tasa del 35% de no recurso como la tasa *normal* que cabe anticipar para el periodo de consolidación de la prestación (Warin, 2012; Warin, 2011; ODENORE, 2012).

- Por una parte, la capacidad de reducción de la pobreza del sistema vasco de rentas mínimas es mayor para las familias sin hijos/as que para las familias con hijos/as. Ello puede deberse al propio diseño de las cuantías de la RGI y al sistema establecido para la consideración del tamaño familiar. Desde ese punto de vista, si las cuantías de la RGI vasca se comparan con las de otros países de la UE se observa que en ellos se tiende a tener en cuenta en mayor medida que en Euskadi la cuestión de la composición familiar.
- En lo que se refiere a las políticas de apoyo a las familias, la CAPV dispone de un sistema mucho menos desarrollado, desde cualquier punto de vista, que el que existe en los países de nuestro entorno<sup>8</sup>.
- Como consecuencia de todo ello, la efectividad del sistema vasco de protección social en lo que se refiere a la reducción de la pobreza infantil es menor de la que se registra en otros países de Europa, y contrasta con una eficacia comparativamente mayor para el conjunto de la población<sup>9</sup>.

### **1.3. Estructura, objetivos y metodología del informe**

A partir de todas estas consideraciones, este informe pretende, por una parte, describir el funcionamiento de los sistemas de créditos fiscales reembolsables existentes en Europa, América y Oceanía, e identificar sus efectos en términos de reducción de la pobreza, inclusión laboral o mejora del bienestar de la población. A partir de ese análisis, se pretende además valorar en qué medida, y bajo qué condiciones, podría un sistema de créditos fiscales reembolsables mejorar las políticas de activación, de garantía de ingresos y de apoyo a las familias en la CAPV.

---

<sup>8</sup> Pese a su crecimiento en los últimos años, el gasto público vasco en esta materia es muy inferior al que se realiza en los países de la UE, aun cuando se tenga en cuenta el gasto en servicios de atención infantil o el gasto en desgravaciones fiscales. Así, con datos referentes a 2007, la CAPV estaría destinando al gasto social de apoyo a las familias –en términos comparables con la UE– un 1,34% de su PIB, frente a porcentajes superiores al 3% en Alemania, Francia, Bélgica o Dinamarca, y al 2% en otros diez países de Europa. Junto al escaso volumen de gasto total en relación al PIB, y el escaso peso que tienen en el conjunto del gasto social (3% en la CAPV frente a 8% en la UE), una de las particularidades del gasto vasco en familia, cuando se tienen en cuenta las desgravaciones fiscales, es el importante peso que estas últimas juegan en el conjunto del gasto realizado. En efecto, sólo Polonia y Holanda recurren en mayor proporción, a la hora de configurar su paquete de apoyo a las familias, a las desgravaciones fiscales. Como se ha señalado anteriormente, el principal inconveniente de un peso excesivo de los gastos fiscales en el conjunto del gasto en las políticas de apoyo a las familias radica en el hecho de que las familias con menos ingresos se benefician en menor medida de estas exenciones y desgravaciones, dado que en ningún caso estas ayudas superan las cantidades retenidas a cuenta por la Hacienda pública, y que las retenciones de las unidades familiares de menor renta son menores que las de las familias con mayor renta o, incluso, no se realizan, con lo que no pueden beneficiarse de este tipo de ayudas.

<sup>9</sup> Las transferencias sociales públicas –dejando al margen las pensiones de vejez y de supervivencia– reducen la pobreza infantil en la CAPV en un 58% y en la UE15 en un 75,6%, de manera que la capacidad reductora de las prestaciones sociales en Euskadi alcanza el 77% de la capacidad media de la Europa de los quince. En el caso del conjunto de la población ocurre al revés: la pobreza del conjunto de la población se reduce en Euskadi en un 67% como consecuencia de estas transferencias, frente al 62% de la UE15, con lo que la capacidad de reducción de la pobreza del conjunto de la población alcanzaría en Euskadi el 107% de la media europea.

En lo que se refiere a los modelos analizados, se describen los existentes en Reino Unido, Francia, Finlandia, República Eslovaca, Austria, España, Bélgica, Estados Unidos, Canadá, Australia y Nueva Zelanda. Se han dejado fuera del análisis numerosos sistemas de créditos fiscales existentes en otros países, y también orientados a las familias o a los trabajadores de bajos salarios, debido a su carácter no reembolsable. Desde ese punto de vista, si bien es cierto que existen experiencias de gran interés en países como Dinamarca, Irlanda, Japón, Corea, Holanda, Portugal o Suecia, esos modelos no se han analizado debido a que no se trata de créditos reembolsables: en algunos casos, esos créditos se orientan a la reducción de las cotizaciones sociales que abonan los trabajadores de bajos salarios y, en otros, como en el caso de las deducciones que se realizan en la CAPV, se limitan a reducir la deuda con Hacienda, sin que generen derecho a transferencias económicas netas y sin que beneficien por tanto a quienes no generan deudas con Hacienda, o las generan en muy escasa medida.

Desde el punto de vista metodológico, para la elaboración del informe se ha recurrido a la documentación existente en el fondo documental del SIIS Centro de Documentación y Estudios, así como la información facilitada por los organismos encargados de la gestión de estos créditos. En general, se ha optado por analizar únicamente los documentos posteriores a 2007, al objeto de que la información, tanto desde el punto de vista del funcionamiento de los créditos como de su impacto, esté suficientemente actualizada.

La estructura del informe es la siguiente: tras este primer capítulo introductorio, el segundo capítulo explica con cierto detalle el funcionamiento de los créditos fiscales desarrollados en nueve países de la OCDE (así como, en algunos casos, los sistemas que los complementan, caso de Francia, o que los sustituirán a corto plazo, caso del Reino Unido). En un caso, el belga, se describe un crédito fiscal ya desaparecido. El tercer capítulo analiza brevemente el impacto que estos modelos han tenido en cuanto a la reducción de la pobreza, el fomento de la inclusión laboral, el bienestar de las personas usuarios o su administración, gestión y cobertura. El último capítulo recoge las principales conclusiones del análisis y valora en qué medida, o bajo qué condiciones, podrían estos créditos dar respuesta a las necesidades existentes en la CAPV en el ámbito de la activación laboral de los perceptores de rentas mínimas, la protección de los trabajadores de bajos salarios, el apoyo a las familias con hijos/as y la prevención de la pobreza infantil.

## **2. DESCRIPCIÓN DE LOS PRINCIPALES SISTEMAS DE CRÉDITOS FISCALES**

### **2.1. De los *tax credits* al *universal credit* en el Reino Unido**

La experiencia de los *tax credits* británicos constituye sin duda alguna el principal referente desarrollado en el marco europeo para la integración de las políticas fiscales, de activación laboral y de apoyo a las familias. Plenamente enmarcados en el paradigma del *making work pay*, los *tax credit* o créditos fiscales han sido ampliamente apoyados y desarrollados por los gobiernos laboristas, si bien su origen se remonta a varias décadas atrás. De hecho, los sucesivos gobiernos laboristas hicieron del refuerzo de los créditos fiscales la piedra angular de sus políticas contra la pobreza infantil y para el fomento de la inclusión laboral, con resultados que, como se señala más adelante, pueden considerarse en líneas generales positivos. Llamados a desaparecer tras la llegada de conservadores y liberales al Gobierno, el impacto de los créditos fiscales en las políticas sociales británicas ha sido muy importante, hasta el punto de que, de acuerdo a Gregg, Hurrell y Withaker (2012), representan probablemente el mayor cambio en las políticas sociales británicas de los últimos 30 años.

La experiencia británica resulta además de interés en la medida en que el actual Gobierno británico –formado por liberales y conservadores– ha anunciado la sustitución del vigente modelo de créditos fiscales por el denominado crédito universal o *universal credit*. Como se señala más adelante, se trata de un intento de establecer criterios más selectivos para el acceso a las ayudas, simplificando el funcionamiento general del sistema y estableciendo requerimientos de participación laboral más

estrictos. Por otra parte, la vinculación entre esas ayudas y el sistema fiscal desaparece, eliminándose la aportación que estos créditos hacen al sistema fiscal desde el punto de vista de la progresividad.

A la hora de explicar la importancia del sistema británico de créditos fiscales, hay que señalar también el hecho de que han sido sometidos a un número importante de reformas, estudios y evaluaciones, lo que ha permitido analizar en profundidad las ventajas y desventajas de su diseño, así como su eficacia y su impacto en las condiciones de vida de las personas beneficiarias.

### *2.1.1. Working tax credit y children tax credit*

Aunque está llamado a desaparecer en breve, se mantiene todavía vigente a la hora de redactar este informe el sistema de créditos fiscales británico introducido por el gobierno laborista en 2003, a partir del modelo de *Family Credit* de 1988 y, sobre todo, del *Working Family Tax Credit* de 1999. El sistema vigente se diferencia de los anteriores, fundamentalmente, en un menor grado de selectividad y una mayor cobertura. Sus objetivos básicos son tres (Gregg, Hurrell y Withaker, 2012):

- Reducir la pobreza infantil;
- Rentabilizar el acceso al empleo y promover la inclusión laboral, reduciendo los desincentivos al empleo e incrementando el poder adquisitivo de los trabajadores de bajos salarios;
- Más allá de la posibilidad de abonar una prestación neta a ciertas familias, introducir un sistema de desgravaciones fiscales para el conjunto de las familias con hijos/as, dotando al sistema fiscal de una mayor progresividad, tras el proceso de individualización tributaria desarrollado en años anteriores en el Reino Unido.

Adicionalmente, es importante destacar el papel que el sistema concede a los gastos de atención infantil y de conciliación laboral, a la monoparentalidad y a la discapacidad, factores que se tienen en cuenta, en ocasiones de forma muy generosa, a la hora de complementar las cuantías básicas a las que los contribuyentes tienen derecho en el marco de los *tax credits*. Desde ese punto de vista, los créditos fiscales se enmarcan claramente en otras políticas sociales sectoriales y contribuyen a una mayor integración del sistema tributario y las políticas de discapacidad, conciliación laboral o apoyo a la monoparentalidad.

El sistema se basa en dos créditos fiscales diferentes, compatibles y acumulables entre sí: el *working tax credit* y el *child tax credit*. El primero se dirige a personas, con o sin hijos/as, con una dedicación laboral mínima, mientras que el segundo –compatible con las prestaciones familiares directas (*child benefits*)– se dirige a familias, ocupadas o no, con hijos/as a cargo.

Así pues, el *working tax credit* está supeditado a la realización por parte de al menos un miembro de la unidad familiar de una actividad laboral mínima, que varía en función de la composición familiar y de la edad:

**Tabla 1. Requisitos de acceso al *working tax credit* en el Reino Unido (2012)**

Tipo de familia	Requisitos de acceso
Familias sin hijos/as	<ul style="list-style-type: none"><li>• Al menos 30 horas semanales de actividad laboral para los mayores de 25 años;</li><li>• Al menos 16 horas de actividad laboral para personas mayores de 16 años con discapacidad;</li><li>• Al menos 16 horas de actividad laboral para personas mayores de 60 años;</li></ul>
Familias con hijos/as	<ul style="list-style-type: none"><li>• Al menos 16 horas de actividad laboral para personas mayores de 16 años a cargo de familias monoparentales;</li><li>• Al menos 24 horas de actividad laboral, en conjunto, para parejas con hijos, siempre que al menos una de ellas trabaje más de 16 horas.</li></ul>

Fuente: Elaboración propia

Para el cálculo de la cuantía de la deducción, se tienen en cuenta diversos conceptos, como la duración de la jornada laboral realizada, la monoparentalidad, la discapacidad o la existencia de gastos de atención infantil en la unidad familiar. En 2013, las cuantías anuales garantizadas son las siguientes:

- Cuantía básica: 1.920 libras;
- Cuantía para parejas y familias monoparentales: 1.970 libras adicionales;
- Complemento por 30 horas de actividad laboral: 790 libras adicionales
- Complemento por discapacidad: 2.855 euros adicionales;
- Complemento por discapacidad severa: 1.190 euros adicionales;
- Complemento por atención infantil: 175 libras semanales por un niño/a y 300 por dos o más, con un máximo del 70% del coste del servicio.

A su vez, el *child tax credit* se concede a todas las familias con hijos/as menores a cargo. Las cuantías máximas son las siguientes:

- Cuantía básica: 545 libras;
- Cuantía familiar: 2.720 libras por cada niño/a;
- Complemento por discapacidad: 3.015 libras adicionales por cada niño/a con discapacidad;
- Complemento por discapacidad severa: 1.220 libras adicionales por cada niño/a con discapacidad severa;

Para el cálculo de la cuantía de la ayuda que corresponde a cada familia, se determinan en primer lugar los elementos de ambos créditos a los que cada familia tiene derecho, en función de la com-

posición familiar, la jornada laboral y las características especiales ya señaladas (discapacidad, etc.). Una vez calculada de esa forma la cuantía máxima de la ayuda, se va minorando en función de los ingresos salariales de la familia, aplicándose para ello las siguientes reglas:

- Las familias sin hijos/as, y sin derecho por tanto al crédito infantil, reciben la deducción en su totalidad hasta que sus ingresos brutos alcanzan las 6.420 libras anuales. A partir de ese nivel salarial, la cuantía de la ayuda se va reduciendo a razón de 41 peniques por cada libra adicional de ingreso, estableciéndose por tanto una tasa de imposición marginal del 41%<sup>10</sup>. El derecho a la prestación desaparece a partir de ingresos brutos de unas 13.000 libras.
- Las familias que sólo pueden acceder al crédito infantil, por no cumplir los requisitos laborales o por tener ingresos superiores a los máximos establecidos para la percepción del *working tax credit*, reciben la cuantía máxima hasta que sus ingresos superan los 15.910 euros. Una vez alcanzado ese umbral, se reduce la cuantía correspondiente a una tasa del 41%. La cuantía básica de deducción infantil se va reduciendo cuando los demás elementos han desaparecido por completo.
- En el caso de las familias que pueden acceder a ambas deducciones, la cuantía se va aminorando a una tasa del 41% a partir de los 6.420 euros. También en este caso la cuantía básica de la deducción infantil se va reduciendo cuando los demás elementos han desaparecido por completo.

El funcionamiento del sistema puede entenderse con un ejemplo concreto. Así por ejemplo, en 2013, una pareja con un niño/a, sin gastos de atención infantil, que trabaja en total 37 horas a la semana y percibe ingresos salariales brutos por 18.000 libras, accedería a una prestación máxima de 7.895 libras; de esa cantidad, se reducirían 4.747 libras, equivalentes al 41% de la diferencia entre los ingresos de la familia y la ayuda máxima (6.420 libras), con lo que la deducción fiscal correspondiente sería de 3.147 libras.

El diseño de los créditos británicos se diferencia de otros sistemas en que no existe una fase de incremento de la ayuda (*phase in*), sino que se mantiene estable –siempre que se cumplan los requerimientos en cuanto a horas trabajadas– hasta que se inicia la fase de aminoración (*phase out*).

---

<sup>10</sup> Hay que tener en cuenta que se trata del 41% del ingreso bruto. Posteriormente se deduce cerca de un 31% adicional, por término medio, en concepto de cotizaciones sociales e IRPF. En algunos casos, el balance final será positivo y la familia deberá abonar una cantidad determinada a Hacienda; en otros el balance será negativo, y la familia recibirá una prestación neta. En todos los casos, la ayuda actúa, al menos, como deducción de la cuota líquida.

En lo que se refiere a la forma de pago, los cálculos se realizan en función de la situación actual de la familia (número de hijos, jornada laboral, etc.) y de los ingresos familiares del año precedente. A lo largo del año, pueden notificarse los eventuales cambios que se vayan produciendo, por ejemplo en los ingresos salariales. Al final del año se realiza un ajuste en las cantidades señaladas en el caso de que la diferencia entre los ingresos del año precedente y los del ejercicio en cuestión difieran en un montante determinado, teniéndose en cuenta tales cambios cuando superan, en un sentido u otro, un montante determinado (*income rise e income fall disregard*). En el caso de que la deducción se reciba como ayuda neta, se incorpora normalmente a la nómina de la persona asalariada, en forma de adelanto empresarial, que posteriormente es compensado a la empresa por el servicio de Hacienda. Existe también la posibilidad, en cualquier caso, de que la ayuda pueda ser percibida por la persona que no trabaja.

Como se ha señalado en el apartado introductorio, el impacto de los créditos fiscales se analiza en detalle en el punto siguiente. En cualquier caso, a la hora de describir sus características, cabe destacar el peso de estas dos ayudas en el marco del sistema fiscal y prestacional británico: en 2010 se destinaron a estas dos prestaciones 33.348 millones de euros, que representan el 1,75% del PIB británico y un gasto por habitante de casi 527 euros. En ese año, se beneficiaron de la ayuda 6,2 millones de familias, casi una cuarta parte del total de familias británicas. Como se observa en la tabla siguiente, el 68% del gasto se orienta a familias con ingresos salariales y con hijos/as.

**Tabla 2. Alcance de los *tax credits* en el Reino Unido por situación de las familias (2010)**

	Familias beneficiarias (millones)	gasto (miles de millones de libras)
Familias sin empleo	1.462	7.600
Familias con empleo y con hijos/as	4.302	19.600
Familias con empleo y sin hijos/as	544	1.300
	6.308	28.500

Fuente: Gregg, Hurrell y Withaker, 2012.

Cabe señalar, por otra parte, la elevada cuantía de los créditos y su extensión, especialmente entre las familias monoparentales. Como se observa en la tabla, acceden a estas ayudas el 80% de las familias monoparentales y el 54% de las parejas con descendencia. La cuantía media asciende a 69 libras semanales –para el conjunto de las familias–, que equivalen a 320 euros mensuales. En el caso de las familias monoparentales, la ayuda media alcanza los 500 euros mensuales.

**Tabla 3. Alcance de los *tax credits* en el Reino Unido por tipo de familia (2010)**

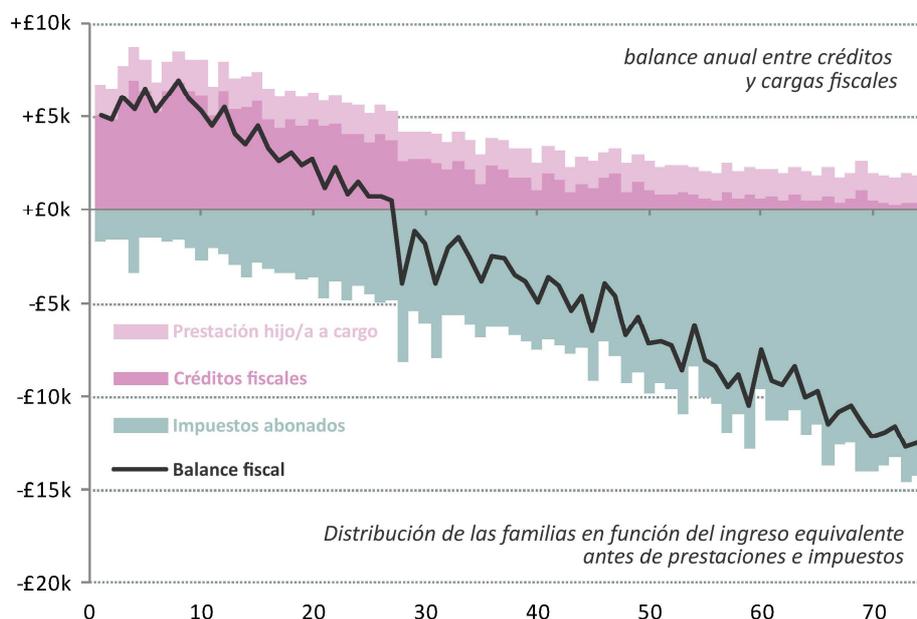
	Cobertura (% de familias perceptoras)	Cuantía media (libras semanales)
Familias monoparentales	80	97
Parejas con hijos/as	54	58
Solteros/as sin hijos/as	10	65
Parejas sin hijos/as	2	44
Total familias	24	69

Fuente: Gregg, Hurrell y Withaker, 2012.

Las evaluaciones realizadas indican, por otra parte, que pese a la notable cobertura de estos créditos y sus relativamente amplios criterios de acceso, el gasto realizado se centra particularmente en los grupos de renta menos favorecidos. Es importante destacar, en ese sentido, que no siempre la cuantía de la ayuda se recibe en forma de prestación neta, ya que una parte de la misma es en realidad una deducción fiscal, que se limita reducir las obligaciones tributarias familiares. De acuerdo a los datos de Gregg, Hurrell y Withaker (2012), en torno al 25% de las familias más pobres en función de sus ingresos propios (es decir, hasta el percentil 25 en la escala de la distribución de la renta antes de impuestos), reciben a través de este sistema una prestación neta, en la medida en que el balance entre los impuestos retenidos y la deducción recibido es negativa.

La cuantía neta recibida ronda las 5.000 libras anuales en la primera decila en la distribución de la renta, para irse reduciendo progresivamente. A partir de la tercera decila, la prestación actúa como una deducción en la cuota líquida, reduciendo la cuantía a pagar a Hacienda, pero con un balance negativo para el contribuyente (los impuestos son superiores al crédito, y el balance es por tanto negativo). El relativamente rápido ritmo de decremento de la desgravación en función de la renta garantiza por otra parte una progresividad razonable, de acuerdo a las evaluaciones realizadas (Gregg, Hurrell y Withaker, 2012).

**Gráfico 1. Balance anual entre créditos y cargas fiscales en función del ingreso equivalente antes de prestaciones e impuestos, por decilas**



Fuente: (Gregg, Hurrell y Withaker, 2012).

### 2.1.2. La propuesta de Crédito Universal

Pese a sus buenos resultados y su papel central en el modelo británico de prestaciones e impuestos, el sistema británico de *tax credits* tiene los días contados. En 2010, el Gobierno de Michael Cameron propuso la introducción del denominado crédito universal (*universal credit*), que entrará en vigor de forma gradual a partir de octubre de 2013. Si bien es cierto que el nuevo sistema comparte algunos elementos y características con el anterior, las diferencias son importantes, tanto en lo que se refiere a la naturaleza del sistema (el nuevo tendrá un carácter de mayor selectividad y una condicionalidad mayor), como a sus mecanismos de funcionamiento, en la medida en que el conjunto del sistema será gestionado desde el ámbito del Empleo y la Seguridad Social (*Department of Work and Pensions*), y no ya desde el sistema fiscal.

El principal objetivo del *universal credit* es el de simplificar el sistema de rentas mínimas británico, evitando los elevados niveles de fraude y error existentes en la actualidad, y fusionando buena parte de las de prestaciones económicas actualmente existentes (entre otras, los créditos fiscales ya señalados, las prestaciones no contributivas por desempleo, la renta de garantía de ingresos y las ayudas a la vivienda) en una sola ayuda global (que, obviamente, pese a su nombre, no deja de ser selectiva). La nueva prestación responde –en mayor medida, sí cabe, que las anteriores– a la lógica de la activación, y pretende también, junto a la simplificación administrativa señalada, incrementar los

incentivos para el acceso al empleo y/o para el incremento de la jornada laboral<sup>11</sup>, estableciendo además criterios de condicionalidad más restrictivos, ligados a la disponibilidad para el empleo, la formación y/o la realización de actividades de interés social.

*a) Funcionamiento de la prestación*

El funcionamiento de la ayuda será similar al de los créditos fiscales o al del ingreso de solidaridad activa de Francia, en la medida que comparten sus elementos básicos: una cuantía máxima garantizada, en función de las características familiares, y una reducción progresiva y gradual de esa cuantía en función de los ingresos salariales adicionales, con una tasa de imposición marginal inferior al 100% (en este caso, frente al 41% del ingreso bruto de los créditos fiscales se ha optado por el 65% del ingreso neto).

La estructura de la cuantía del crédito universal será la siguiente (cuantías mensuales máximas):

- Cuantía básica: entre 246 y 489 libras, en función de la edad y de si la unidad familiar está compuesta por una o dos personas adultas.
- Complemento por discapacidad: entre 123 y 303 libras en función del grado de discapacidad;
- Complemento de vivienda, en caso de que existan gastos de hipoteca o alquiler, en función del montante abonado;
- Complemento por hijos/as a cargo: 272 libras por el primer hijo/a y 226 por los siguientes.
- Complemento de atención infantil: hasta el 70% de los costes de atención infantil, con una serie de límites máximos.
- Complemento por cuidados informales: 144 euros en caso de atender a una persona con dependencia durante más de 35 horas semanales;

Una persona sin ingresos propios salariales o de otro tipo recibiría esta cuantía máxima, siempre que no se superen los máximos (*caps*) introducidos por la normativa, mediante los cuales se quiere evitar que las prestaciones superen el nivel del salario medio (2.167 euros en el caso de una pareja o persona sola con hijos/as y 1.517 en el caso de una persona sola sin hijos/as).

Una vez determinada esa cantidad máxima a la que la unidad familiar tendría derecho, el montante efectivo de la ayuda se computa de la siguiente forma:

---

<sup>11</sup> De acuerdo al ministro responsable del área “el Crédito Universal implica una mejora consistente y transparente de la situación de cada persona por cada hora trabajada y cada libra ganada. Nuestra reforma pone el empleo, sea a jornada completa, a jornada parcial o solo unas horas a la semana, en el centro del sistema de bienestar social”.

- La tasa de minoración (*taper rate*) de los ingresos salariales netos es del 65% (es decir, se suman a la ayuda 65 peniques por cada libra de ingreso neto<sup>12</sup>);
- La tasa de minoración de los ingresos de capital o de otros posibles ingresos no salariales es del 100%, deduciéndose por tanto en su integridad a la hora del cálculo de la ayuda;

Sin embargo, se aplican una serie de deducciones (*disregards*), en función de los cuales hasta ciertos ingresos salariales se aplica una tasa de minoración del 0%, de tal forma que pueden ser íntegramente percibidos sin que la cuantía de la prestación se reduzca. Esas deducciones se aplicarán a ingresos de entre 520 y 7.700 libras anuales, en función del tipo de familia y sus características. Así por ejemplo, una pareja con dos hijos tendría derecho a una prestación máxima de 313 libras semanales. Si esa familia tiene ingresos brutos de 400 libras semanales (equivalentes a 322 libras netas), la prestación recibida sería de unas 120 libras a la semana, que se derivan de la siguiente fórmula:

Montante de la ayuda = cuantía máxima – 0,65 \* (ingresos netos – ingresos no computables).

En términos concretos, para este caso concreto, el cálculo sería el siguiente:

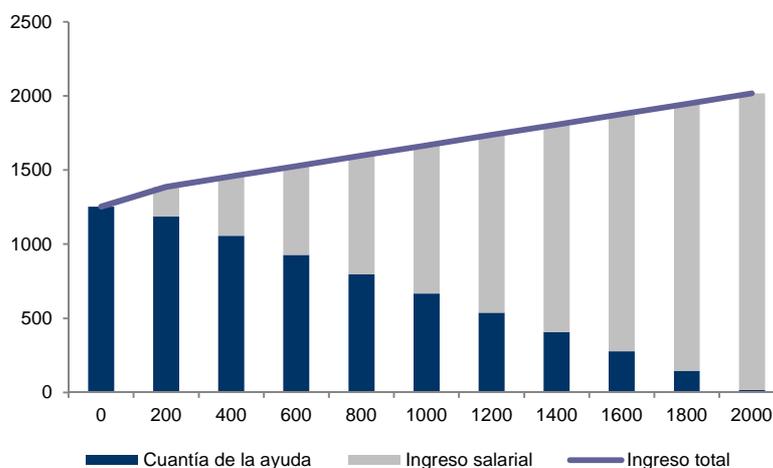
$$120=313-0,65*(322-25)$$

donde 322 serían los ingresos netos y 25 el montante correspondiente a los ingresos que pueden no tenerse en cuenta a la hora del cálculo de la prestación. En el caso de esta composición familiar, el derecho a la prestación desaparecería a partir de ingresos de 500 libras semanales. El gráfico siguiente recoge en qué forma se va modificando la cuantía de la ayuda a medida que crecen los ingresos salariales, en el caso de la composición familiar señalada. La cuantía mensual de la ayuda es de 1.252 libras en caso de ausencia total de recursos –inferior al tope o *cap* establecido– y de 17 libras en el caso de ingresos totales de 2.000 libras.

---

<sup>12</sup> La tasa real de imposición es superior ya que de ese ingreso neto se han deducido previamente las cotizaciones sociales y el IRPF. En el caso de los créditos fiscales, la minoración era del 41% de los ingresos brutos.

Gráfico 2. Cuantías básicas garantizadas para dos personas con un hijo/a en el sistema UC en función del ingreso neto familiar



Fuente: Elaboración propia

b) Efectos previstos

Pese a que algunos elementos de la ayuda no se han determinado aún, se han realizado ya diferentes evaluaciones y previsiones en relación al número y las características de las familias que podrían verse beneficiadas o perjudicadas por el nuevo sistema, que en cualquier caso se aplicará de forma gradual hasta implantarse por completo en 2017. De acuerdo a Brewer, Browne y Jin (2011):

- El número de familias beneficiadas por el cambio será de 2,5 millones; 1,4 millones se verán perjudicadas por el nuevo sistema y 2,5 millones se mantendrán en la misma situación.
- En líneas generales, el Crédito Universal beneficiará más a las familias pobres que a las ricas; el 60% de la población más pobre se verá beneficiada, mientras que el 40% más acomodado se verá perjudicado.
- En general, las parejas con hijos/as se verán más beneficiadas que las parejas sin hijos/as, y estas, a su vez, más beneficiadas que los adultos sin hijos/as. Las familias monoparentales, en general, se verán perjudicadas en el largo plazo. También estarán en peor situación las familias biparentales con hijos/as en los que solo una persona trabaja o que perciben ingresos inferiores a mil libras mensuales (Chartered Institute for Housing, 2012).

- Desde el punto de vista de los incentivos al empleo, las evaluaciones *ex ante* apuntan a que el nuevo modelo redoblará los incentivos de cara a la inclusión laboral de las personas solteras inactivas y de aquellas que, dentro de una pareja, aportan los ingresos principales, mientras que desincentivarán el acceso al empleo de las personas que, dentro de una pareja, aportan el salario más bajo (mujeres casadas con empleo a tiempo parcial, por ejemplo).

Los autores de esta evaluación consideran que el acceso a esta ayuda (*take up*) será mayor del que se registra en la actualidad, lo que incrementará tanto el coste como el número de familias beneficiadas en relación al sistema actual.

Cabe pensar, por otra parte, que una parte sustancial de las familias perjudicadas serán todas aquellas que, si bien no percibían los créditos fiscales como prestación neta, sí se beneficiaban de ellos como deducción. En ausencia de una reforma paralela del IRPF, estas familias verán cómo desaparece la deducción a la que tenían derecho, reduciéndose por tanto la progresividad del sistema fiscal.

Otro impacto significativo de la reforma tiene que ver con los nuevos requerimientos que se establecen para acceder a la ayuda, en términos de disponibilidad para el empleo, obligación de participar en itinerarios de inserción o para la realización de actividades de interés social, que se extenderán, incluso, a personas ocupadas. Así, para las personas desempleadas, se establece la obligación buscar trabajo y de estar “inmediatamente disponibles” para cualquier empleo, independientemente del tipo de empleo o salario, siempre que esté remunerado al menos al nivel del salario mínimo interprofesional y ubicado a menos de 90 minutos del domicilio habitual.

## **2.2. RSA y *Prime pour l'emploi* en Francia**

Francia ha mostrado al menos desde finales de los años 90 una clara preocupación social y política por, de una parte, el eventual efecto desincentivador de las prestaciones de garantía de ingresos en lo que se refiere a la inclusión laboral de sus beneficiarios, y, de otra, el fenómeno de los bajos salarios, los trabajadores pobres y la pérdida de poder adquisitivo de una parte importante de la población asalariada. Francia, además, se caracteriza en relación a la mayor parte de los países de Europa –y muy particularmente en relación a la CAPV– por un sistema de ayudas familiares muy amplio y desarrollado.

Durante la primera década de este siglo, el Estado francés ha introducido dos modificaciones importantes que cabe inscribir en la lógica de la activación, de la rentabilización del empleo y de las prestaciones condicionadas a la inclusión laboral: la *prime pour l'emploi* por una parte, introducida en

2001, y el ingreso de solidaridad activa o *revenu de solidarité active* (RSA), introducido en 2009 y que sustituyó al anterior sistema de rentas mínimas de inserción basado en el *revenu minimum d'insertion* (RMI). Si bien sólo la *prime pour l'emploi* está basada en el sistema tributario, conviene hacer alguna alusión en este trabajo al RSA, debido, por una parte, a que constituye la piedra angular del actual sistema francés de rentas mínimas y a que además –siendo sus objetivos similares– ha ido desplazando claramente la prima por el empleo, convirtiéndola en un dispositivo secundario (si bien, como se verá, mantiene una cierta importancia desde el punto de vista del número de personas beneficiarias y del gasto realizado).

### 2.2.1. El ingreso de solidaridad activa (RSA)

Implantada a partir del 1 de junio de 2009, a finales de 2012 percibían el RSA un total de 2,8 millones de hogares franceses, con cerca de 4,5 millones de personas beneficiarias, que equivalen al 7% de la población. La principal diferencia con el sistema anterior radica en que pasa de una lógica de sustitución de ingresos a una lógica de complementación, garantizando a cualquier familia sin ingresos una prestación máxima, que se va reduciendo a medida que crecen los ingresos salariales a razón de 38 céntimos por cada euro de ingreso. Así, mientras en los modelos de rentas mínimas basados en la aplicación estricta del principio diferencial cada euro adicional de ingresos propios reduce en un euro la prestación (100% de imposición marginal), en el modelo RSA cada euro de ingresos propios reduce en 38 céntimos la prestación.

Para calcular la cuantía de la ayuda, se establece en primer lugar una prestación básica garantizada (RSA *socle*), que se calcula en función de la composición del hogar familiar. Las cantidades garantizadas en 2012 son las siguientes:

**Tabla 4. Cuantías máximas garantizadas en el sistema RSA (2012)**

	Persona sola		Pareja
	Base	Mejora <sup>13</sup>	
Sin hijos/as	474,93	609,87 (embarazo)	712,40
1 hijo/a	712,40	813,16	854,87
Dos hijos/as	854,87	1.016,45	997,35
Cada hijo/a adicional	189,97	203,29	189,97

Fuente: Elaboración propia

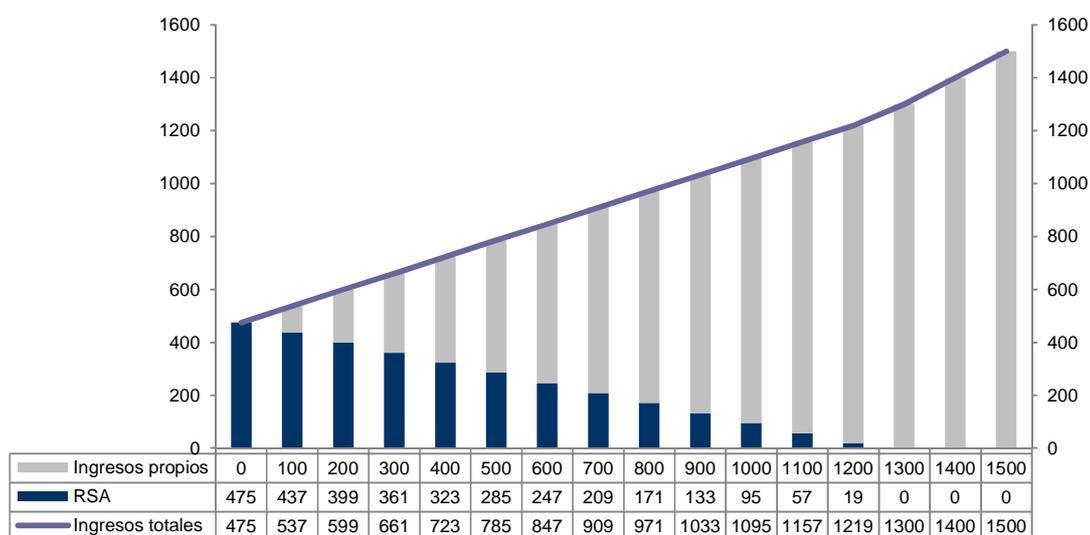
La fórmula de la prestación es la siguiente:

<sup>13</sup> Se aplica durante 12 meses a las personas solas a cargo de hogares monoparentales.

$$\text{RSA} = (\text{prestación básica garantizada} + 62\% \text{ de los ingresos salariales}) - (\text{ingresos salariales} + \text{ayudas a la vivienda, en caso de percibirse})$$

De esta forma, en el caso de una persona sola, se garantiza una prestación de 475 euros mensuales a quienes carecen de cualquier otro ingreso. Para el resto de los casos, la RSA se entiende como un complemento de actividad. Así, si se realiza alguna actividad remunerada, la prestación va reduciéndose, si bien –al no aplicarse una tasa marginal de imposición del 100%, sino del 38%–, cuanto mayor es el salario percibido, mayores son los ingresos totales que recibe la persona beneficiaria. En el caso de una persona sola, el derecho a la prestación desaparece a partir de ingresos salariales de 1.200 euros, cantidad que supera ligeramente el salario mínimo neto a tiempo completo en Francia. En el caso de una pareja con dos hijos, el derecho a la ayuda desaparece a partir de ingresos cercanos a los 2.200 euros netos mensuales, aproximadamente.

**Gráfico 3. Cuantías básicas garantizadas para una persona sola en el sistema RSA (2012)**



Fuente: Elaboración propia

Las evaluaciones realizadas hasta el momento en relación al impacto del RSA han puesto de manifiesto los siguientes elementos:

- Cierta capacidad de ampliar los incentivos al empleo, reduciendo la trampa de la pobreza, aún y cuando se tengan en cuenta las numerosas prestaciones conexas, generalmente de ámbito local, asociadas al antiguo RMI (Anne y L'Horty, 2012).

- Una reducción relativamente importante de la intensidad de la pobreza, pero una escasa capacidad de reducción del fenómeno como consecuencia de la superación del umbral de pobreza gracias a la ayuda<sup>14</sup> (Comité National d'Evaluation du RSA, 2011).
- Una tasa de no acceso a la ayuda muy elevada, con cerca de un 30% de los potenciales perceptores que no demandan la ayuda debido a diversas razones. En el caso del complemento de actividad, la tasa de no utilización es del 68%: es decir, sólo uno de cada tres potenciales usuarios percibe la ayuda (Okbani y Warin, 2012; Comité National d'Evaluation du RSA, 2011)

En 2010, el sistema RSA supuso un gasto en prestaciones de 8.300 millones de euros, que equivalen al 0,41% del PIB y a unos 127 euros por habitante. En ese mismo año, el sistema de rentas mínimas establecido en Gipuzkoa (61 millones de euros, sumando la RGI y las AES), suponía un gasto de 87 euros por habitante y el 0,28% del PIB.

### 2.2.2. *La prima por el empleo*

La Prima por el Empleo (*Prime pour l'emploi*) fue introducida en 2001 por el Gobierno del socialista Lionel Jospin y ha resultado desde sus inicios un dispositivo secundario en el conjunto del sistema francés de garantía de rentas. De hecho, la cuantía de la prestación y sus condiciones de acceso están congeladas desde la introducción de la RSA y se especula con su desaparición en 2013, debido al escaso apoyo político cosechado. Se le atribuye en ese sentido una excesiva complejidad y una capacidad redistributiva muy limitada.

La percepción de esta prestación está sujeta al cumplimiento de tres requisitos:

- La unidad de convivencia debe contar con ingresos inferiores a 16.251 para las personas solas y 32.498 para las parejas, a las que se suman 4.490 euros por cada menor a cargo. En el caso de una pareja con dos hijos/as, los ingresos no pueden superar por ejemplo los 41.478 euros.
- Al menos un miembro del hogar debe haber desempeñado una actividad laboral durante el año.
- Los ingresos salariales anuales derivados de esa actividad deben superar los 3.743 euros y no pueden ser superiores a 17.451, en el caso de una persona sola o de dos personas activas, o 26.572, en el caso de una persona activa que convive con otra inactiva.

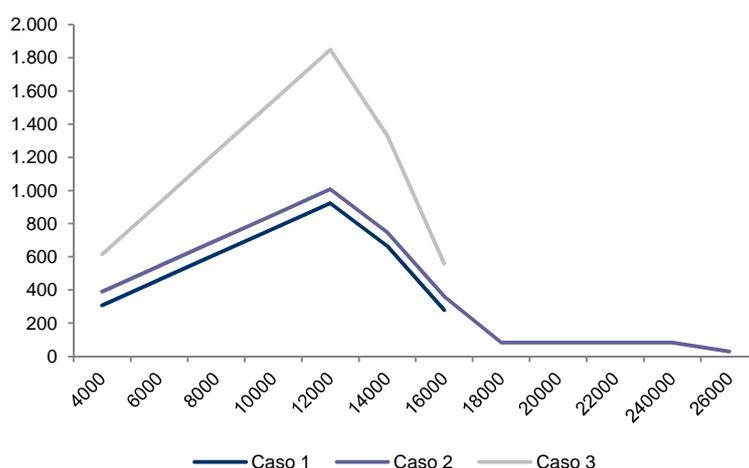
---

<sup>14</sup> En ese caso, los resultados son similares a los del sistema RGI de la CAPV, que reduce en un 37% la incidencia de la pobreza real, pero casi en un 75% su intensidad (EPDS, 2012).

Estas cantidades se recalculan en el caso de jornadas parciales, o de actividades inferiores a un año, al objeto de obtener una dedicación equivalente anual.

La cuantía se calcula en función de una serie de reglas que varían en relación al salario percibido y el número de personas integrantes de la unidad familiar. El gráfico siguiente recoge de qué forma crece la prestación, a la par que el salario, hasta salarios brutos cercanos a los mil euros mensuales (el eje de abscisas recoge el ingreso salarial y el eje de ordenadas el importe de la ayuda). A partir de ese nivel salarial, la prestación comienza a reducirse para desaparecer una vez se superan los 26.572 euros de ingresos, en el caso de unidades bipersonales en las que sólo una persona trabaja y a personas solas con hijos/as a cargo.

**Gráfico 4. Cuantía de la *Prime pour l'emploi* para tres casos tipo en función de los ingresos salariales**



Fuente: Elaboración propia

En el gráfico, el caso 1 se refiere a personas solas o con hijos/as cargo con custodia compartida o a miembros de unidades bipersonales en la que ambos miembros trabajan; el caso 2 se refiere a personas integradas en unidades bipersonales en las que sólo una persona trabaja y a personas solas con hijos/as a cargo. Dado que se trata de una ayuda acumulable, hay que tener en cuenta que en caso de dos cónyuges con derecho a la ayuda (caso 3), cada uno de los cónyuges percibiría una cantidad idéntica. Así, las parejas con 26.000 euros de ingresos podrían percibir una ayuda cercana a los 1.800 euros anuales.

En lo que se refiere a la forma de pago, se trata de un crédito fiscal reembolsable:

- En caso de que el montante de la ayuda sea inferior a la cantidad a pagar a Hacienda, la cuantía de la prestación actúa como una deducción, reduciendo la cantidad a pagar.
- En caso de que la ayuda sea superior a la deuda con Hacienda, la diferencia se le abona al contribuyente;
- En el caso de que la persona no esté obligada a realizar la declaración de renta (*non imposable*), la cuantía se abona íntegramente mediante una transferencia.

Actualmente, el pago es anual y se realiza mediante un pago único. Hasta 2009, sin embargo, el pago se realizaba de forma mensual, a partir del primer pago anual (siempre que este fuera superior a 180 euros), que se utilizaba como referente para los pagos posteriores.

La ayuda es individual y puede ser percibida por más de uno de los miembros de la unidad familiar, en caso de que ambos perciban salarios en la horquilla que da derecho a la prestación, si bien los requisitos de acceso se refieren a los ingresos del conjunto de la unidad familiar. En caso de percepción de la RSA como complemento de ingresos salariales, el importe de esa ayuda se deduce íntegramente de la deducción fiscal que pudiera corresponder.

En 2011, se beneficiaron de esta prestación un total de 6,7 millones de unidades familiares (en torno al 18% del total), con una percepción media de 450 euros por unidad familiar. El gasto total ascendió a poco más de 3.000 millones de euros, que suponen el 0,15% del PIB y un gasto por persona de unos 46 euros<sup>15</sup>. A lo largo de los últimos años se ha ido reduciendo claramente tanto el gasto como el número de perceptores, debido a la congelación de los criterios de acceso (en 2008, el número de unidades beneficiarias fue de 9 millones y el gasto total de 4.500 millones de euros).

### **2.3. Otros casos europeos: Austria, Finlandia, España y República de Eslovaquia**

Se resume a continuación el funcionamiento de otros sistemas de créditos fiscales reembolsables establecidos en Europa y vigentes en la actualidad.

#### *2.3.1 Austria*

Austria cuenta con tres mecanismos que cabe enmarcar en el ámbito de los créditos fiscales (Fink, 2010):

---

<sup>15</sup> En el caso de Gipuzkoa, este esfuerzo fiscal ascendería a unos 32 millones de euros, que equivalen al 66% del gasto en Renta Básica realizado en Gipuzkoa en 2010.

- Por una parte, además de su sistema de ayudas universales a las familias, Austria cuenta desde 2009 con un crédito fiscal reembolsable (*Kinderabsetzbetrag*), que asciende a 58 euros mensuales por cada hijo/a y que se abona mediante transferencia, junto al subsidio, a las personas con ingresos exentos de tributación;
- En lo que se refiere al empleo de bajos salarios, el denominado *Alleinverdienerabsetzbetrag* garantiza una deducción anual de entre 364 y 889 euros anuales, dependiendo del tamaño familiar, que en el caso de quienes no tributan a Hacienda se recibe en forma de impuesto negativo.
- Los trabajadores con ingresos inferiores a 11.000 euros anuales están exentos de tributar por tales ingresos. Además, pueden recibir hasta un 10% de las cotizaciones abonadas a la Seguridad Social.

### 2.3.2. *Finlandia*

Finlandia cuenta también con un sistema de créditos fiscales reembolsables que se aplica a los impuestos estatales, pero no a los municipales (que, como en el resto de los países nórdicos, juegan un papel importante en el sistema fiscal finlandés). Este crédito fiscal no está vinculado a la presencia de niños/as en el hogar y se calcula de forma individualizada. La cuantía reembolsable del crédito se destina al pago de los impuestos municipales o al pago de las cotizaciones sociales, por lo que su carácter de reembolsable es relativo. La cuantía máxima de la deducción es, por otra parte, muy exigua (750 euros anuales).

Los ingresos salariales mínimos que permiten el acceso al crédito fiscal finlandés ascienden a 2.500 euros. Durante la fase de incremento (*phase in*), la deducción asciende al 5,9% de los ingresos que exceden los 2.500 euros anuales. Una vez alcanzada la cuantía máxima, se deduce de esa cantidad el 1,2% de los ingresos. El derecho a la ayuda desaparece a partir de ingresos superiores a los 88.000 euros anuales, que representan el 225% del salario medio finlandés.

### 2.3.3. *Eslovaquia*

La República de Eslovaquia cuenta con dos créditos fiscales reembolsables:

- Existe, por una parte, un crédito destinado a las familias con hijos/as, introducido en 2004. La cuantía de la deducción se actualiza en función del IPC y, en 2011, ascendía a 240 euros anuales por niño/a a cargo<sup>16</sup>. Para beneficiarse de la deducción, los progenitores deben percibir ingresos superiores a 1.902 euros anuales, que representa el 20% del salario medio. La ayuda no está por tanto vinculada estrictamente a los ingresos, aunque sí depende de la percepción de unos ingresos salariales mínimos.
- El segundo crédito, introducido en 2009, está orientado a los trabajadores de bajos salarios. Para beneficiarse de este crédito los ingresos anuales deben ser de al menos 1.902 euros (20% del ingreso medio), y debe haberse tenido una actividad laboral al menos durante seis meses durante el año. La cuantía máxima ascendía en 2010 a 157 euros anuales, si bien, debido a la crisis, se redujo a 50 en 2011.

#### *2.3.4. España*

El territorio de régimen común español cuenta también con una deducción por maternidad que, por una parte, es (parcialmente) reembolsable y, por otra, puede ser percibida de forma anticipada y en pagos mensuales. De acuerdo a la normativa española sobre IRPF, la deducción por maternidad minorra la cuota diferencial del IRPF y se aplica a las mujeres con hijo/as menores de tres años que realicen actividades por cuenta propia o ajena y que estén dadas de alta en la Seguridad Social. El importe de la deducción por maternidad es de 100 euros mensuales por cada hijo/a, si bien no puede superar, para cada hijo, el importe de las cotizaciones y cuotas totales abonadas a la Seguridad Social o mutualidades. Los contribuyentes con derecho a la aplicación de la deducción por maternidad pueden solicitar a la Agencia Estatal de Administración Tributaria su abono de forma anticipada por cada uno de los meses en que estén dados de alta en la Seguridad Social o Mutualidad.

De acuerdo a los datos de la Agencia Tributaria española, en 2010, la deducción por maternidad y la deducción por nacimiento (posteriormente eliminada) supusieron un gasto de 1.872 millones de euros, reduciendo la cuota líquida derivada del IRPF en un 3%.

---

<sup>16</sup> Para valorar la cuantía de la ayuda, es preciso tener en cuenta que el salario medio asciende en Eslovaquia a 9.230 euros anuales.

## 2.6. La fallida experiencia del CIBRAP belga

Bélgica introdujo en 2001 un crédito fiscal reembolsable orientado a los trabajadores/as de bajos salarios (*Crédit d'impôt sur les bas revenus de l'activité professionnelle* o CIBRAP). El sistema fue eliminado en 2005, introduciéndose en su lugar un sistema mediante el que se compensa a estos trabajadores por las cotizaciones realizadas a la Seguridad Social. Si bien se adujo como principal razón para la eliminación de esta ayuda el hecho de que se percibía de forma anualizada y en relación a las ganancias del año anterior, diversos autores sostienen que la verdadera razón fue la presión de los sindicatos para que el sistema fuera trasladado al ámbito de la Seguridad Social, gestionada por cajas vinculadas a los propios sindicatos (Verbist et al, 2005).

El funcionamiento de la ayuda es el siguiente:

- se concede de forma individualizada y no se tienen en cuenta los ingresos de la unidad familiar, sino los de cada persona;
- se abona de forma anual:
- la cuantía de la ayuda fue incrementándose de forma gradual, hasta alcanzar en 2004 la cuantía máxima de 440 euros.
- se concede a partir de ingresos laborales anuales de 3.260 euros y se deja de percibir a partir de ingresos superiores a los 14.160 euros. La cuantía de 440 euros corresponde a los salarios de entre 4.350 y 10.880 euros. Las fases de entrada y salida (*phase in* y *phase out*) son muy rápidas y se calculan a partir de las siguientes fórmulas

a) Fase de entrada

$$\text{Crédito fiscal} = 440 * [(\text{ingreso salarial} - 3260) / (4.350 - 3.260)]$$

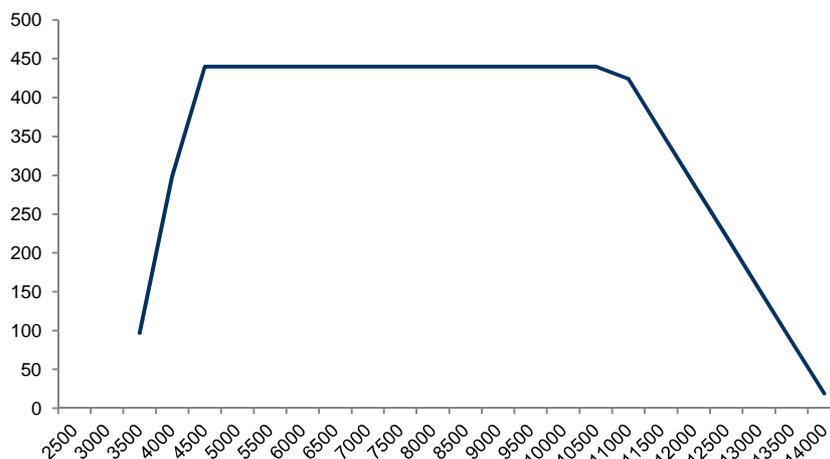
b) Fase de salida

$$\text{Crédito fiscal} = 440 * [(14.440 - \text{ingreso salarial}) / (14.140 - 10.880)]$$

Gráficamente, el sistema puede describirse de esta manera: el montante de la ayuda crece entre los 3.500 y los 4.000 euros de ingresos, alcanzándose rápidamente la cuantía máxima de 442 euros (*phase in*); la ayuda se mantiene en los mismos términos (*plateau*) hasta el entorno de los 11.500 euros; la

fase de reducción de la ayuda (*phase out*) es muy rápida, y la ayuda desaparece a partir de ingresos netos de 14.140. El gráfico recoge el montante de la ayuda en función del salario neto.

**Gráfico 5. Evolución de la cuantía del CIBRAP belga en función de los ingresos propios**



Fuente: Elaboración propia

Dada su escasa trayectoria, el crédito fiscal belga ha sido considerado un ‘incidente’ en el marco de las políticas sociales de ese país. Su funcionamiento puso de manifiesto, en cualquier caso, la dificultad de conciliar una amplia cobertura (al ser una ayuda individual, el número de potenciales beneficiarios era muy alto) con efectos notables en lo que a la reducción de la pobreza o la incitación al empleo se refiere, si se pretende, al mismo tiempo, mantener el coste del programa bajo control. Efectivamente, la amplia cobertura del programa obligó a establecer unas cuantías máximas muy reducidas, con efectos sobre la pobreza y la inclusión laboral también muy limitados (Verbist et al, 2005).

En la actualidad, el CIBRAP se mantiene, con una cuantía máxima de 610 euros anuales, sólo para personal funcionario de las administraciones públicas con ingresos salariales de entre 4.410 y 19.580 euros, manteniéndose un sistema de cálculo similar al anterior. El sistema fiscal belga, en cualquier caso, contempla créditos fiscales reembolsables para otras situaciones como las inversiones domésticas orientadas al ahorro de energía, o la adquisición de cheques servicios que permiten el pago, parcialmente subvencionado, de tareas domésticas contratadas a empresas homologadas. Pueden también considerarse como créditos fiscales las desgravaciones por hijo a cargo, ya que, en caso de que estas superen las retenciones practicadas, se convierten en crédito fiscal hasta un máximo de 390 euros anuales.

## 2.7. La experiencia del *Earned Income Tax Credit* (EITC) norteamericano

Junto al modelo británico, el *Earned Income Tax Credit* (EITC) norteamericano es, sin duda alguna, el principal referente internacional en lo que a los créditos fiscales reembolsables se refiere, tanto desde el punto de vista de su cobertura y del gasto realizado, como de su papel en el sistema de protección social norteamericano. Si bien se trata de una prestación introducida en 1975, su desarrollo se asocia fundamentalmente al mandato de Bill Clinton que, al tiempo que introducía una serie de drásticos recortes en los sistemas tradicionales de garantía de ingresos (SIIS, 1999), reforzaba también el sistema de créditos fiscales, más coincidente con la lógica *workfarista* y de rentabilización del empleo.

Cabe señalar además que, a diferencia de lo que ocurre en Europa, no parece que en los Estados Unidos este tipo de sistemas estén siendo cuestionados. En efecto, mientras que el Gobierno conservador británico, como se ha señalado, ha optado por dismantelar su sistema de *tax credits*, la administración Obama ha reforzado recientemente el dispositivo EITC, incrementando las cantidades que pueden percibir las familias con tres o más hijo/as y reduciendo la penalización que, en la práctica, el diseño de la ayuda implicaba para quienes optaban por la declaración conjunta.

Cabe señalar, además, que el EITC no es el único crédito fiscal reembolsable existente en los Estados Unidos: por una parte, 25 Estados y una serie de ciudades de ese país han desarrollado créditos fiscales similares para el pago de los impuestos estatales y locales, con características similares (incluyendo, en la mayoría de los casos, el carácter reembolsable de la deducción). Por otra parte, existe además, a escala estatal, un crédito fiscal infantil con carácter parcialmente reembolsable<sup>17</sup>.

### 2.7.1. *Funcionamiento y principales características del EITC*

El crédito fiscal norteamericano está fundamentalmente destinado a las familias con hijos/as que perciben bajos ingresos salariales, si bien, aunque en una cuantía mucho menor, también pueden recibir la ayuda las personas solas sin hijos, siempre que perciban ingresos laborales inferiores a una cantidad determinada. El funcionamiento del crédito es relativamente sencillo: para cada composición familiar y hasta un ingreso determinado, la ayuda corresponde a un porcentaje del ingreso salarial; se aplica posteriormente una fase en la que la cuantía se mantiene intacta y, una vez alcan-

---

<sup>17</sup> El *Child Tax Credit* garantiza un crédito o deducción fiscal no reembolsable de hasta 1.000 dólares por hijo a cargo, dependiendo de los ingresos familiares. Si la deducción supera la cuota líquida a abonar, se puede acceder a una prestación neta, que en cualquier caso no puede superar el 15% de los ingresos que superen una cantidad determinada (3.000 dólares en 2013). De esa forma, una familia con ingresos de 12.000 dólares, podría obtener, como máximo, una prestación de 1.350 dólares (15% de 9.000 dólares). También existen créditos reembolsables para la adquisición de vivienda, préstamos educativos y renovación de las instalaciones domésticas.

zada esa cifra, la cuantía se va reduciendo descontándose de la ayuda máxima una porcentaje determinado de la ayuda, hasta que el derecho a la misma desaparece.

La tabla anexa recoge los principales elementos del sistema: en el caso de una familia con tres hijos/as, si se ingresa un salario de entre 1 y 12.549 dólares, la deducción equivale al 45% de esa cantidad, con un máximo de 5.891 dólares (que equivalen al 13% del salario medio norteamericano). Quienes perciben entre 12.450 y 16.459 euros reciben esa misma cantidad y, a partir de ahí, se inicia la fase de minoración: en ese caso, la deducción se reduce a un ritmo del 21%. De esa forma, la ayuda se pierde –con tres hijos/as cargo– a partir de ingresos salariales anuales de 45.060 dólares (que equivalen al 95% del salario medio); en el caso de dos hijos/as el límite asciende a 41.962 (88% del salario medio); en el caso de un solo hijo 36.920 (77% del salario medio) y en el caso de no tener hijos/as a partir de ingresos de 13.980 dólares (30% del salario medio).

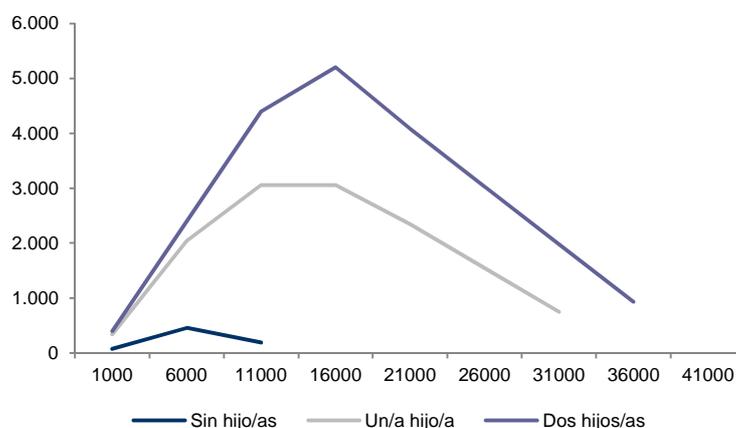
**Tabla 5. Criterios de acceso, cuantías y sistema de cálculo de EITC (2012)\***

Nº de hijos/as	Phase in	Cuantía máxima	Phase out
0	1 a 5.949 7,65% del ingreso	5.950 a 7.499 475	7.500 a 13.980 Cuantía máxima menos 7,65% de la diferencia entre ingreso y 7.500
1	1 a 8.949 34% del ingreso	8.950 a 16.449 3.169	16.450 a 36.920 Cuantía máxima menos 17% de la diferencia entre ingreso y 16.450
2	1 a 12.549 40% del ingreso	12.550 a 16.449 5.236	16.450 a 41.952 Cuantía máxima menos 21% de la diferencia entre ingreso y 16.450
3 o más	1 a 12.549 45% del ingreso	12.450 a 16.449 5.891	16.450 a 45.060 Cuantía máxima menos 21% de la diferencia entre ingreso y 16.450

Nota: Los cálculos están realizados para el caso de declaraciones fiscales individuales. En el caso de las declaraciones conjuntas, se suman 5.010 euros a los niveles que dan acceso a la cuantía máxima, así como al inicio de la fase de minoración.

El gráfico recoge la evolución del total del crédito para tres tipos de composiciones familiares:

Gráfico 6. Cuantías garantizadas para diversas composiciones familiares en el marco del EITC norteamericano (2013)



Fuente: Elaboración propia

En la mayor parte de los casos, el crédito fiscal se percibe en un pago único (con una cuantía media de unos 1.500 dólares, en 2007<sup>18</sup>). Se estima, por otra parte, que entre el 15% y el 25% de los potenciales beneficiarios de la ayuda no la solicitan, ante lo cual se han puesto en marcha, por parte de diversas entidades públicas y privadas, campañas para incrementar el nivel de acceso a la prestación por parte de la población que puede ser potencialmente beneficiaria de la misma.

Los datos de seguimiento del EITC indican por otra parte que el acceso a la prestación se plantea a menudo de forma provisional, como respuesta a situaciones concretas de necesidad, y no de forma permanente. De hecho, sólo el 20% de los perceptores del EITC entre 1989 y 2006 se beneficiaron de la prestación durante más de 5 años seguidos. El 39% lo hizo por periodos de entre un año y cuatro y el 42% durante periodos inferiores al año (aunque no necesariamente durante un solo periodo a lo largo de toda la vida). Se calcula, por otra parte, que en torno a la mitad de los contribuyentes con hijos/as han utilizado este crédito al menos en una ocasión a lo largo de esos 18 años (Carr, et al, 2013).

### 2.7.2. Alcance del EITC

Diferentes estudios ponen de manifiesto que el EITC es el principal programa de lucha contra la pobreza en los Estados Unidos. Se calcula, para el año 2007, que se beneficiaron de esta ayuda en

<sup>18</sup> Brewer (2010) sugiere que este pago actúa como una paga extraordinaria, que permite a sus beneficiarios la realización de compras extraordinarias y/o satisfacer deudas o gastos pendientes.

torno a 23 millones de familias, que representan en torno a un 20% de las unidades familiares de ese país. En concreto, el 17% de las declaraciones tributarias federales generaron derecho a ese crédito (Meyer, 2010). El gasto total ascendía en 2008 a 51.000 millones de dólares, en torno al 0,33% del PIB. En ese mismo año, el gasto federal y estatal asignado al principal programa de garantía de ingresos, el TANF, ascendió a 28.000 millones de dólares (Eissa y Hoynes, 2011). De acuerdo a estos mismos autores, el 88% del gasto correspondiente al EITC se deriva de su carácter reembolsable, mientras que el 12% restante se derivaría de su papel como deducción tradicional y, en ese sentido, como gasto fiscal.

En lo que se refiere al perfil de las personas beneficiarias, Meyer (2010) estima que en torno al 48% de las familias beneficiarias y el 36% del gasto se destina a familias monoparentales encabezadas por mujeres; en torno al 8% del gasto y de los beneficiarios correspondería a hombres solos con hijo/as a cargo y el 38% del gasto, con el 30% de las personas usuarias, serían familias biparentales con hijo/as a cargo. Las personas sin hijos/as a cargo, solas o en pareja representan el 25% de los beneficiarios, pero apenas un 5% del gasto.

## **2.8. El *Working Income Tax Benefit* canadiense y el *work premium* de Quebec**

Canadá introdujo en 2007, a nivel federal, su denominado *Working income tax benefit*, con el objetivo fundamental de incentivar el acceso al empleo de las personas con bajos salarios, así como el de evitar la trampa de la pobreza. Con un funcionamiento similar al del EITC norteamericano, el crédito fiscal federal canadiense se aplica de forma uniforme en la mayor parte de las provincias y territorios canadienses, si bien en algunos de ellos –Alberta, Quebec, Columbia británica y Nunavut– se establece cuantías y criterios de acceso diferentes. A su vez, y para el pago de los impuestos federales, los Estados pueden establecer sus propios sistemas de créditos fiscales reembolsables. Por tanto, en este trabajo se detallan las condiciones del crédito fiscal federal que se aplica en el territorio común canadiense y, en un segundo epígrafe, el crédito fiscal específico de la provincia de Quebec.

### *2.8.1. El crédito fiscal federal de Canadá*

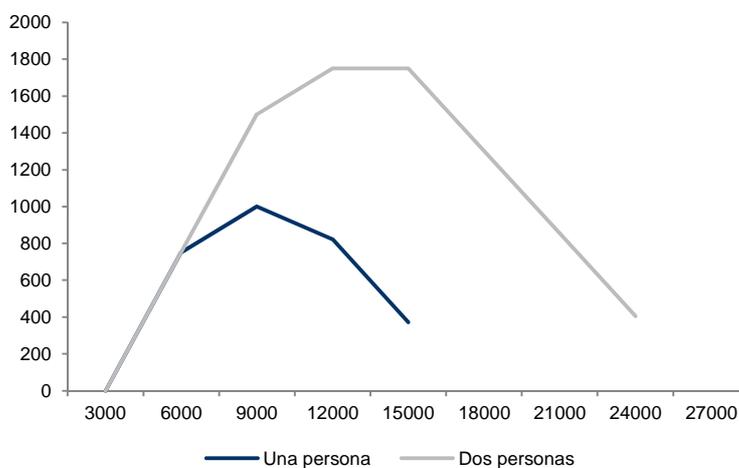
El funcionamiento de la prestación es similar a la de las descritas anteriormente, con una fase de incremento, una fase en la que se alcanza la prestación máxima y una fase de minoración o decremento, hasta que desaparece el derecho a la ayuda.

**Tabla 6. Cuantías y umbrales de acceso para el Working Income Tax Benefit en Canadá (2012)**

	Persona sola	Con dependientes a cargo
Ingresos salariales mínimos	3.000	3.000
Tasa de incremento	25%	25%
Cuantía máxima reembolsable	970	1.762
Salario mínimo para percibir la cuantía máxima	6.880	10.048
Salario máximo para percibir la cuantía máxima	11.011	15.025
Tasa de minoración	15%	15%
Salario a partir del cual se pierde el derecho al crédito	17.478	26.952

El acceso al crédito fiscal se produce a partir de ingresos laborales de al menos 3.000 dólares canadienses<sup>19</sup>. A partir de ese nivel salarial, el crédito fiscal asciende al 25% de la diferencia entre ese nivel mínimo y los ingresos reales, hasta que se llega a una cantidad determinada (11.011 dólares en el caso de las personas solas y 15.025 en el caso de las personas con cónyuges o descendientes a cargo). En ese momento, la cuantía máxima es de 970 dólares para una persona sola y de 1.762 para una persona con otras a cargo. A partir de esa cantidad, la cuantía de la prestación se va reduciendo a una tasa del 15% por cada dólar adicional de ingresos (el cálculo de la cuantía se realiza restando a la cuantía máxima el 15% de la diferencia entre el salario real y el salario a partir del cual se inicia la fase de minoración). El derecho al crédito desaparece cuando se alcanzan niveles salariales de 17.478 en el caso de una persona sola y 26.952 en el caso de más de una persona. El salario mínimo canadiense es de 20.730 dólares anuales y el umbral de bajos ingresos (LICO) se sitúa en 19.969 dólares para una persona sola. El gráfico siguiente recoge, para ambos casos, de qué forma varía la deducción a medida que crecen los ingresos salariales.

**Gráfico 7. Cuantía del crédito fiscal canadiense en función del tipo de unidad familiar (2012)**



Fuente: Elaboración propia

<sup>19</sup> Toda la información económica relativa a este apartado se recoge en dólares canadienses.

Como en el caso del *work premium quebequés*, las cuantías y umbrales se amplían en el caso de que exista una persona con discapacidad en el hogar.

### *2.8.2. El work premium o prime pour le travail de Quebec*

Como se ha señalado, diversas provincias y territorios canadienses han establecido, para el pago de los impuestos sobre la renta estatales, créditos fiscales específicos. El más conocido es quizá el que se aplica en la provincia de Quebec, conocido como *work premium* o *prime pour le travail*. Su funcionamiento es el siguiente:

- Existe una modalidad básica, una modalidad ‘adaptada’ y un suplemento. La modalidad adaptada se dirige a unidades familiares en las que hay una persona con discapacidad, mientras que la modalidad de suplemento se dirige, durante un periodo determinado, a personas que han accedido a un empleo tras percibir rentas de garantía de ingresos. Se trata en ese sentido de una fórmula específica de ‘estímulos al empleo’, que ofrece una protección adicional, en el marco del sistema de créditos fiscales, en la transición de las rentas mínimas al empleo.
- Para percibir la modalidad ordinaria, deben haberse percibido durante el año ingresos superiores a 2.400 dólares canadienses en el caso de una persona sola y 3.600 en el caso de una pareja. Los ingresos máximos para beneficiarse de la ayuda y las cuantías máximas para cada unidad familiar son las siguientes son:

**Tabla 7. Cuantías y umbrales de acceso para el Work Premium en Quebec por composición familiar (2012)**

Composición familiar	Ingresos máximos	Cuantía máxima
Persona sola	15.343,80	<b>532,98</b>
Pareja sin hijos	23.605,60	<b>823,76</b>
Familia monoparental	32.856	<b>2.284,20</b>
Pareja con al menos un/a hijo/a	44.780	<b>2.942,20</b>

La percepción de la prestación puede hacerse bien en un pago único, bien como adelanto mensual.

Cabe señalar, por otra parte, que Quebec cuenta con hasta 25 créditos fiscales reembolsables diferentes. Si bien los más importantes son los orientados a los trabajadores de bajos ingresos, existen créditos fiscales reembolsables para, entre otras, el mantenimiento a domicilio de personas mayores de 70 años (30% de los gastos de atención abonados a terceros, con un máximo de 4.600 dólares),

atención informal en el mismo domicilio a familiares con dependencia (hasta 1.104 euros), gastos de adopción, gastos médicos o gastos de atención infantil.

## **2.9. Deducciones reembolsables en Oceanía: la experiencia de Nueva Zelanda**

Nueva Zelanda introdujo entre 2004 y 2007 un paquete de créditos fiscales familiares, claramente inspirados en las experiencias británica y norteamericana, si bien con diferencias importantes en cuanto al diseño de la prestación. Enmarcados también en la filosofía de la activación *y del making work pay*, se trata de créditos exclusivamente dirigidos a las familias con hijos/as y orientados a conseguir tres objetivos concretos: a) rentabilización del empleo; b) garantía de un ingreso adecuado para las familias con hijos/as y reducción de la pobreza infantil; y c) modificación del sistema de garantía de ingresos, al objeto de ofrecer unos apoyo más activos para la inserción laboral (Dalgety, 2010).

El sistema neozelandés es, en realidad, un paquete conformado por cuatro créditos fiscales diferentes, todos ellos dirigidos a familias con hijos/as: el crédito fiscal familiar (*family tax credit*), el crédito fiscal mínimo familiar (*minimum family tax credit*), el crédito fiscal por trabajo (*in work tax credit*) y el crédito fiscal parental (*parental tax credit*). Todos ellos pueden ser compatibles, si se cumplen las condiciones de acceso, y cada uno de ellos tiene umbrales de acceso y cuantías diferentes.

El crédito fiscal familiar (FTC) se abona a todas las familias con hijo/as con ingresos inferiores a una cantidad determinada, mientras que el crédito fiscal por trabajo (IWTC) requiere una dedicación laboral mínima (20 horas semanales en el caso de las familias monoparentales, 30 horas, en conjunto, en el caso de las biparentales), estableciéndose además un nivel de renta máximo. El crédito fiscal parental (PTC) se destina únicamente a los gastos que se producen durante los dos primeros meses de vida de los hijos/as. Por su parte, el crédito fiscal familiar mínimo se paga a las familias con ingresos inferiores a 22.724 dólares netos y en los que al menos una persona desarrolla una actividad laboral mínima, y garantiza unos ingresos mínimos de casi 1.700 dólares mensuales para esas familias. El objetivo de este crédito era el de facilitar la transición de las personas perceptoras de prestaciones de garantía de ingresos al mundo laboral.

Los límites salariales que dan acceso a los dos principales créditos que conforman el sistema (crédito familiar y crédito por el empleo) varían en función del tamaño familiar:

**Tabla 8. Ingresos anuales brutos máximo para acceder a los diferentes créditos fiscales neozelandeses (2012)**

Nº de hijos/as	Crédito familiar	Crédito por el empleo
1	59.041	73.724
2	74.811	89.493
3	90.580	105.262
4	106.350	124.702
5	122.119	144.142
6	137.888	163.582

Nota: Las cantidades se expresa en dólares neozelandeses

El sistema neozelandés, a diferencia del resto de sistemas analizados, no tiene una estructura en la que la cuantía de los créditos crece, se estabiliza y se reduce, de forma automática, a medida que los ingresos varían. Por el contrario, se articula en tramos, dependiendo de los ingresos de la familia y del número de hijos, de tal forma que las cuantías se reducen, hasta desaparecer, en función del número de hijos/as a cargo y de los ingresos salariales. Así por ejemplo, en el caso de una familia con dos hijos el derecho al FTC desaparece a partir de 74.000 dólares de ingresos; el IWT se mantiene estable hasta esa cantidad (con una cuantía de 240 dólares mensuales), para empezar a reducirse a una tasa del 20% y desaparecer a partir de ingresos de 104.000 dólares anuales.

La tabla siguiente recoge, para el tramo inferior, el intermedio y el superior<sup>20</sup>, las cuantías correspondientes a cada composición familiar.

**Tabla 9. Cuantías establecidas para tres tramos de ingresos, en función del tamaño familiar, en el marco del FTC y el IWTC neozelandeses (2012)**

Nº de hijos/as	Crédito	Ingresos brutos		
		Menos de 36.350	72.501 a 74.000	119.000 a 120.500
1	FTC	4.968	0	0
	IWTC	3.240	0	0
2	FTC	8.478	162	0
	IWTC	3.240	3.240	0
3	FTC	11.934	3.618	0
	IWTC	3.240	3.240	0
4	FTC	15.444	7.128	0
	IWTC	4.050	4.050	918
5	FTC	18.900	10.584	324
	IWTC	4.860	4.860	4.860
6 o más	FTC	22.356	14.094	3.834
	IWTC	5.670	5.670	5.670

<sup>20</sup> En total los ingresos se dividen en casi sesenta tramos diferentes; de todos ellos, en la tabla, como se ha señalado, sólo se recoge el tramo inferior, el intermedio y el superior.

En lo que se refiere a la forma de pago, las cuantías se abonan habitualmente de forma quincenal. En términos de gasto, se estima que en 2011 se destinaron a FTC y al IWTC cerca de 2.792 millones de dólares, que representan en torno al 1,6% del PIB de aquel país (Saint Jhon y Dale, 2012). En 2008, se beneficiaron de alguna de estas ayudas 382.500 familias, que equivalen al 23% de las unidades familiares de aquel país.

En Oceanía, junto a Nueva Zelanda, Australia cuenta también con una deducción fiscal (*Family Tax Benefit*) que combina las prestaciones familiares con una deducción fiscal reembolsable de hasta un máximo de 726 dólares australianos por cada hijo/a. Esta deducción fiscal puede ser reducida o anulada en los casos en los que los niños/as no siguen el calendario establecido de vacunación y, en el caso de las familias receptoras de prestaciones de garantía de ingresos, no son sometidas a una revisión médica (*Healthy Start for School health check*).

### **3. EL IMPACTO DE LOS CRÉDITOS FISCALES**

Como se ha señalado en el capítulo introductorio, en este apartado se realizará un breve repaso del impacto que las deducciones reembolsables descritas previamente han tenido en cuanto a la reducción de la pobreza y la mejora en las tasas de inclusión laboral de los trabajadores de bajos salarios, así como en relación a otras posibles mejoras inducidas por estas ayudas, en el ámbito de la salud o del rendimiento educativo de los niños/as pertenecientes a las familias beneficiarias. También se analizan algunas cuestiones relacionadas con las dificultades con las que se han encontrado estos sistemas desde el punto de vista de su administración y gestión, así como en cuanto a los niveles de cobertura de la población potencialmente demandante.

A la hora de interpretar estos resultados es necesario tener algunas cuestiones en cuenta: por una parte, las evaluaciones realizadas analizan el impacto de las ayudas concedidas y no necesariamente el sistema de gestión que representan los créditos fiscales. Especialmente en lo que se refiere a la reducción de la pobreza, por tanto, cabe pensar que los efectos se deban a la existencia de un sistema de prestaciones orientado a las familias de bajos ingresos –generalmente condicionado a la inclusión laboral– y no necesariamente a la provisión de estas ayudas mediante el sistema fiscal.

Otra de las cuestiones que es necesario tener en cuenta es la dificultad de extraer conclusiones generalizables de la evaluación de programas concretos: el nivel de éxito de estos programas depende de características muy específicas –cuantías, criterios de acceso, tasas de imposición, etc.– y sus éxitos o fracasos no necesariamente se repetirán si los programas se diseñan de otra forma o si se aplican en otros contextos sociales, económicos o laborales. También es necesario tener en cuenta que, siendo al menos tres los objetivos generales de este tipo de créditos (a saber, reducción de la pobreza infantil y apoyo a las familias, incitación al empleo y redistribución hacia los trabajadores de bajos salarios), el signo de las evaluaciones dependerá del objetivo concreto analizado.

Por último, es necesario destacar que la mayor parte de las evaluaciones se refieren únicamente a dos de las experiencias descritas, la británica y la norteamericana, que han sido evaluadas con mayor frecuencia, profundidad y rigor, siendo mucho más escasa y difícil de obtener la información relativa a los demás programas puestos en marcha.

### **3.1. El impacto de los créditos fiscales sobre la pobreza y los bajos salarios**

¿Han reducido las deducciones reembolsables la incidencia y la intensidad de la pobreza en los países en los que se han aplicado?

En el caso británico, Gregg et al. (2012) apuntan a un cierto éxito en lo que se refiere a la reducción de las tasas de pobreza, con una relación clara entre el incremento en el gasto destinado a estas prestaciones, y al conjunto de las prestaciones familiares, y la reducción de las tasas de pobreza, especialmente entre la población infantil. Además, el impulso dado a partir de 2003 al sistema de *tax credits* resultó para estos autores vital a la hora contrarrestar el estancamiento en las remuneraciones laborales que se produjo en los primeros años de la década y las reducciones salariales asociadas a la crisis de 2007, garantizando una pequeña pero continua mejora en los niveles de ingresos de la población con menor renta. Sin embargo, tales reducciones parecen haberse debido fundamentalmente a la mejora de la situación de las familias inactivas –mediante el *child tax credit*– y al acceso al empleo de las familias monoparentales, dejando mayoritariamente al margen a las familias biparentales con algún miembro ocupado, cuya situación ha mejorado en menor grado.

Por el contrario, en el caso francés, el impacto de la *prime pour l'emploi* en cuanto a la reducción de la pobreza fue desde un inicio pequeño (Courtioux, 2006). La tasa de pobreza general se reduce tras la aplicación de este crédito del 10,4% al 10%, de la población, lo que apenas supone un descenso del 4%. Dada su escasa cuantía, su capacidad de aumentar la renta de las familias es sin duda reducida: de acuerdo a las microsimulaciones realizadas, si en el caso de la decila más pobre el conjunto de las ayudas públicas elevan los ingresos de las familias en un 109%, la PPE apenas lo hace en un 1,5%. Sin embargo, de acuerdo a este mismo autor, la prima para el empleo ha demostrado ser una herramienta relativamente eficiente, desde el punto de vista de la progresividad fiscal, en la medida en que contrarresta el incremento de las desigualdades asociado a las reformas impositivas realizadas en Francia en los años precedentes.

Los resultados neozelandeses parecen más ambiguos. Las evaluaciones oficiales señalan que el 40% de los hogares con menores ingresos incrementaron su renta entre un 13% y un 17%, mientras que los hogares con ingresos superiores a la media lo hacían en torno a un 8% (Dalgety et al. 2010). Otros autores plantean sin embargo resultados menos alentadores. Para St John y Dale (2012), la

valoración del sistema es básicamente negativa, debido al abismo que abre entre las familias con empleo y sin empleo, y debido también a la pérdida de eficiencia que implica su extensión a los niveles de renta medios e incluso altos. Otras evaluaciones independientes, como la realizada por el centro Nzier, coincide en la escasa selectividad del sistema –el 40% del gasto se destina a familias con ingresos medios y altos–, su reducida efectividad en lo que se refiere a la incitación laboral y su ineficiencia en lo que se refiere al objetivo de rentabilización del empleo (Nzier, 2011).

Probablemente, el programa más exitoso en lo que se refiere a la reducción de la pobreza sea el estadounidense, lo que no es de extrañar dada su cobertura y la cuantía relativamente elevada que garantiza. De acuerdo a las diversas evaluaciones realizadas, el EITC norteamericano ha contribuido a la reducción de la pobreza tanto mediante el fomento de la inclusión laboral como mediante la complementación de los salarios de las familias de bajos ingresos. En un contexto determinado por el incremento del empleo de bajos salarios y la reducción en la capacidad adquisitiva del salario mínimo, se calcula que los complementos salariales derivados de los créditos fiscales reembolsables han elevado por encima del umbral de pobreza los ingresos de 9,4 millones de personas, de las que 4,9 eran menores de edad (Carr et al., 2013). El EITC, por sí solo, redujo en 2007 las tasas generales de pobreza en un 11%, pasando del 12,7% al 11,4% de la población, y sacando de la pobreza a casi cuatro millones de personas (el 1,3% de la población). La tasa de pobreza infantil, por su parte, se redujo en un 16% como consecuencia de estos créditos (Meyer, 2010). Estudios más locales han puesto de manifiesto que el EITC reduce la tasa de pobreza de sus recipientes, en el Estado de Nueva York, del 57% al 49%, reduciendo en un 31% la brecha de pobreza (Simpson et al., 2009).

En cualquier caso, la capacidad de reducción de la pobreza de este tipo de herramientas está estrechamente relacionada con su grado de selectividad (a mayor selectividad, mayor reducción de la pobreza, manteniendo constante el gasto), lo que a su vez se relaciona con la aparición de la trampa de la pobreza. La solución para evitar este efecto es el establecimiento de tasas de minoración de la prestación suficientemente planas, con lo que el porcentaje de población con derecho a la ayuda es mayor, y el coste consiguiente más elevado. Frente a estos dilemas, algunos autores han apostado por estrategias no selectivas, como el establecimiento de prestaciones universales por hijo/a a cargo, que tienen un efecto inmediato en la pobreza sin afectar a los incentivos laborales (Marx et al., 2012). Para estos autores, en la medida en que pobreza infantil y pobreza en el empleo son fenómenos estrechamente relacionados, este tipo de prestaciones universales –perfectamente aplicables desde el sistema fiscal, por otra parte– tendría un impacto muy significativo en el fenómeno de los *working poors*.

### **3.2. Trampa de la pobreza y acceso al empleo**

Desde el punto de vista de la inclusión laboral, cabe señalar que el EITC norteamericano, sin duda el más sometido a evaluaciones y análisis, ha generado un notable incremento de la inclusión laboral de sus destinatarios (Marr et al., 2013). De acuerdo a Meyer (2010), la mejora de la inclusión laboral inducida por el EITC resultó especialmente elevada entre las mujeres solas con hijos/as cargo y/o con bajos niveles de formación. De hecho, se calcula que por cada incremento de 1.000 dólares en la cuantía máxima del EITC se han obtenido incrementos en la tasa de actividad de las mujeres solas con hijos/as a cargo de entre el 20% y el 31% (Eamon et al., 2009).

Además, según estos autores, no existen evidencias de que las personas beneficiarias de estas prestaciones reduzcan su dedicación laboral cuando se pierde el derecho a la ayuda o cuando este decrece de forma significativa. En ese sentido, no se han encontrado evidencias de que el diseño del EITC haya reducido el número de horas de trabajo de sus beneficiarios, tal y como teóricamente hubiera cabido esperar. En efecto, el diseño del EITC permite pensar, de acuerdo a los modelos teóricos imperantes en relación a la elasticidad de la oferta de mano de obra, que puede afectar al acceso al empleo desde el punto de vista extensivo (más personas desean acceder a un empleo), pero no desde el punto de vista intensivo (más personas desean trabajar más horas). Sin embargo, la evidencia empírica disponible no confirma tales previsiones, ya que, al menos en el caso de las familias monoparentales, se han producido mejoras desde el punto de vista extensivo, sin que desde el punto de vista intensivo la situación empeorara. En el caso de las familias biparentales, sí se ha producido una cierta, aunque limitada, reducción en el número de horas trabajadas (Eissa y Hoynes, 2010).

En el caso francés, el impacto de la *prime pour l'emploi* en cuanto al incremento de la disponibilidad laboral fue, incluso en tiempos de crecimiento económico, pequeño. De acuerdo a Courtioux (2006), el incremento de la oferta de mano de obra fue de entre un 0,3% y un 0,8%.

En lo que se refiere al Reino Unido, Gregg et al. (2012) apuntan a un “pequeño aunque directo impulso al empleo” como consecuencia del rediseño del *working tax credit* en 2003. Una vez aislado el efecto de la positiva coyuntura económica durante los primeros años de aplicación, las evaluaciones realizadas identifican un cierto efecto positivo en términos de incitación al empleo, especialmente en lo que se refiere a las familias monoparentales, lo que redujo de forma sustancial el número de niños/as en hogares con todos sus adultos en paro. No parece por otra parte, de acuerdo a estos autores, que la introducción de estos créditos, al menos en el Reino Unido, haya impulsado los salarios más bajos a la baja, tal y como podría temerse, convirtiendo la prestación en una subvención de la que, en última instancia, se apropiarían las empresas.

Sin embargo, algunos estudios norteamericanos sí detectan un impacto negativo en los salarios de los trabajadores menos cualificados, como consecuencia, precisamente, del incremento en la oferta de mano de obra poco cualificada que provoca el EITC. Así, según Leigh (2010), por cada 10% de incremento en la cuantía del EITC el salario de las personas con estudios primarios se reduce en un 5% y el de las personas con estudios secundarios en un 2%, no viéndose afectado el salario de las personas con estudios universitarios. En el mismo sentido, un incremento del 10% en el número de potenciales beneficiarios se traduce en una reducción de entre el 9% y 10% en el salario neto por hora trabajada, para trabajadores con las mismas características socioprofesionales. Para este autor, el colectivo más perjudicado por este efecto es el de los trabajadores de baja cualificación y sin hijo/as, que no se ven beneficiados por la ayuda, pero experimentan su impacto negativo en cuanto a la reducción de los salarios.

Otro estudio reciente (Rothstein, 2008) indica resultados parecidos: según este autor, la expansión del EITC a mediados de los años 90, al incrementar la oferta de mano de obra, provocó un descenso de los salarios de los trabajadores con menor cualificación, que se compensó en cualquier caso debido al incremento de la demanda de este tipo de empleos. De esta forma, afirma el autor, los empresarios se beneficiaron de 0,72 centavos por cada dólar gastado en esta prestación: de ellos, 0,30 derivarían de la reducción salarial directamente experimentada por las trabajadoras beneficiarias de estas ayudas y 0,43 de las pérdidas salariales de trabajadoras que no se benefician de estos créditos. El autor pone de manifiesto además una paradoja adicional: si se estableciera un sistema de impuesto negativo incondicional, que no requiriera una participación laboral mínima, los salarios de este colectivo se incrementarían, debido a la reducción de la oferta de empleo que traería aparejada la existencia de una prestación no condicionada al empleo, de forma que cada dólar destinado a esta prestación el ingreso de los trabajadores de bajos salarios se incrementaría en 1,39 dólares (Rothstein, 2009)<sup>21</sup>.

### **3.3. Pobreza y bienestar infantil**

La orientación hacia las familias (y, por consiguiente, hacia la reducción de la pobreza infantil) es uno de los denominadores comunes de este tipo de herramientas fiscales, que a menudo exigen para su concesión, como se ha visto, la presencia de menores en el hogar. Las evaluaciones más recientes del sistema británico ponen de manifiesto (Brewer y otros, 2009) pone de manifiesto que este tipo de prestaciones pueden ser adecuados en la medida en que mejoran las oportunidades laborales y los ingresos en las familias en situación o riesgo de pobreza, además de mejorar otros aspectos de su vida cotidiana, como su salud o autoestima. También pueden tener efectos positivos

---

<sup>21</sup> Es importante destacar, en cualquier caso, que los trabajos de este autor se basan en modelos teóricos que simulan cambios en el comportamiento de los trabajadores y de los empresarios a partir de unas hipótesis previamente establecidas.

en la situación de los menores que viven en esas familias. Estos efectos, advierten sin embargo, no son automáticos y, sobre todo en lo que se refiere a la situación de los menores, pueden acarrear consecuencias adversas inesperadas, entre otras razones porque no están original y específicamente diseñados para mejorar el bienestar de los niños/as. Greeg et al. (2012) han puesto por su parte de manifiesto el impacto de los créditos fiscales en la reducción de las tasas de pobreza infantil en el Reino Unido. Sin embargo, a su juicio, el cambio en el perfil de la pobreza infantil obliga a centrar el esfuerzo en las familias biparentales con ingresos salariales, que se han beneficiado menos que las monoparentales de las mejoras inducidas por el EITC.

Las evaluaciones del *Earned Income Tax Credit* norteamericano en lo que se refiere a la reducción de la pobreza ponen de manifiesto que esta desgravación reduce la pobreza infantil en torno a un 19% en los Estados Unidos (Eamon et al., 2009). De acuerdo a estas evaluaciones, si bien la capacidad de reducción de la pobreza infantil de esta prestación puede considerarse elevada, y puede pensarse por tanto que la prestación cumple su objetivo de reducir la pobreza entre los menores de edad, su diseño –especialmente en lo que se refiere a los restrictivos criterios de acceso establecidos– podría mejorarse para lograr una mayor capacidad de reducción de la pobreza infantil.

Especialmente en el entorno norteamericano, se ha identificado además un cierto impacto del sistema de créditos fiscales sobre la salud, la alimentación o el rendimiento escolar de la población infantil<sup>22</sup> (Marr, 2013). Así, de acuerdo a Hoynes et al. (2012), los hijos/as de las mujeres que se beneficiaron en mayor medida de la expansión del EITC registraron mejoras significativamente mayores en diversos indicadores de salud infantil (bajo peso al nacer, nacimientos prematuros, etc.). Además, las madres que en mayor medida se beneficiaron del EITC recibieron en mayor medida atención prenatal y mantuvieron conductas, en relación por ejemplo el consumo de tabaco y alcohol, más saludables que el grupo de control. En lo que se refiere al rendimiento educativo, Dahl y Lochner (2009), a partir de una muestra de más de 5.000 niños/as, hallaron que un incremento de 1.000 dólares en la prestación recibida por cada familia incrementaba en un 6% los resultados en matemática y lectura, produciéndose las mejoras más importantes en los grupos menos favorecidos y en los niños/as de menor edad. Se trata, señalan los autores, de un efecto modesto aunque esperanzador. Las mejoras, sin embargo, se producen en el corto plazo y no parecen mantenerse en el largo plazo. A partir de una revisión de los estudios realizados en este ámbito, Duncan et al (2011) han estimado que por cada 3.000 euros adicionales de ingresos recibidos por la familia durante los primeros años del ciclo educativo, la mejora en el rendimiento escolar equivale a dos meses adicionales de escolarización.

---

<sup>22</sup> Como se ha señalado previamente, tales efectos no necesariamente se refieren de forma específica al sistema de créditos fiscales, sino a cualquier sistema de garantía de ingresos mínimos orientado a las familias con hijos/as.

### **3.4. Acceso a los créditos, problemas administrativos y experiencia usuarios**

La normalización, simplificación y 'legibilidad' que se atribuye al sistema de créditos fiscales no impide, en cualquier caso, la emergencia de problemas importantes relacionados con su administración y gestión. Efectivamente, si bien es cierto que la integración del sistema fiscal y de protección social que implica el desarrollo de los créditos fiscales ha buscado, entre otros objetivos, simplificar y hacer más accesible el conjunto del sistema, los resultados en ese aspecto no parecen haber sido completamente satisfactorios, con dificultades tanto para la gestión de los pagos como para garantizar que accede a ellos el conjunto de la población potencialmente demandante. Del mismo modo, se han puesto de manifiesto dificultades importantes, a la hora de plantear esa integración, entre el carácter crecientemente individualizado del sistema fiscal y la naturaleza familiar de las prestaciones asistenciales (Mirrlees, 2012).

En lo que se refiere a los problemas administrativos, los principales se derivan del carácter anual de las declaraciones fiscales y del carácter mensual (e incluso semanal, en algunos países) de la mayor parte de las prestaciones, así como de las dificultades para adaptarse a los cambios constantes en los elementos –composición familiar, volumen de ingresos, horas de trabajo...– que determinan el acceso a los créditos. En el caso británico, los errores se derivan fundamentalmente del hecho de que la ayuda se concede a partir de los ingresos del año anterior, compensándose al final del año los desajustes que por exceso o por defecto se puede haber producido. Este sistema provoca numerosos errores: en 2007, el 14% de los pagos tuvieron que ser compensados al alza al finalizar el año, mientras que un 29% se debieron corregir a la baja (Millar, 2008). La demanda de devoluciones asociadas a los cobros indebidos dio lugar a una cierta sensación de insatisfacción en relación al conjunto del sistema de créditos fiscales. Algunos cambios introducidos en 2006 mejoraron en parte la situación, aunque complicaron la gestión administrativa del sistema. El sistema fiscal británico, señalan los expertos, no está suficientemente capacitado para gestionar pagos que se deben ajustar a cambios frecuentes y diversos en las circunstancias personales de los contribuyentes (Mirrlees, 2012). Dicho esto, matizan los expertos, las tecnologías avanzan con rapidez y las mejoras en la posibilidad de transferir información en tiempo real deberían abrir nuevas posibilidades en este campo.

En lo que se refiere a la cobertura de los créditos fiscales en relación a la demanda potencial, los resultados son insatisfactorios, especialmente en el Reino Unido. En los Estados Unidos, se calcula que acceden a estos créditos entre el 70% y el 80% de los potenciales beneficiarios, abonándose en torno al 86% de los fondos que se deberían abonar en caso de que el 100% de las personas potencialmente demandantes ejercieran su derecho a solicitar la deducción (Holt, 2011).

En el caso del Reino Unido se calcula que la tasa de utilización del *child tax credit* en relación a la población potencialmente demandante es del 83%, mientras que en el caso del *working tax credit* se reduce al 63%. Se calcula que en el caso del CTC el gasto realizado equivale al 94% del gasto máximo en caso de plena utilización de la prestación, mientras que en el caso del WTC se hizo uso del 86% de los fondos teóricamente disponibles (HM Revenue and Customs, 2012). El desconocimiento no es, en cualquier caso, la principal razón que explica la no utilización de estos créditos: de acuerdo a Breese et al. (2011), el 84% de las personas que no hicieron uso de sus derechos en este aspecto conocían la existencia de los créditos, si bien pensaban, en un 78% de los casos, que, dadas sus circunstancias personales, no tenían derecho a ellos. Entre quienes no los solicitaron por otras razones, destacan quienes no lo hacen por no querer depender de las ayudas públicas, quienes consideran los trámites demasiado complicados, quienes temen tener que devolver después una parte del dinero o quienes consideran que, dada la cuantía a la que tienen acceso, no merece la pena realizar los trámites.

Cabe señalar además que, en ambos países, se ha creado un amplio movimiento dirigido a informar a la población de sus derechos en relación a la solicitud de los créditos fiscales y facilitar la presentación de declaraciones fiscales en las que se solicita la devolución del crédito fiscal. En ese sentido, se ha generado en Estados Unidos un ‘movimiento EITC’ que se basa en organizaciones sin fin de lucro que ofrecen servicios gratuitos para la realización de las declaraciones de Hacienda de las personas con pocos recursos, y, al mismo tiempo, asesoramiento en aspectos relacionados con la gestión del presupuesto familiar, el acceso a otras prestaciones, el sobre endeudamiento, etc. (Holt, 2011).

La mayor normalización del sistema fiscal en relación al sistema de prestaciones sociales ha sido también una de las razones aducidas para justificar el recurso a los créditos fiscales. Aunque tal cuestión no ha sido investigada en profundidad, puede pensarse que la población, efectivamente, considera menos estigmatizante el acceso a estos créditos en comparación con las prestaciones convencionales de garantía de ingresos: en efecto, un reciente estudio británico señala que, mientras que un 66% de la población beneficiaria reconoce que existe un cierto estigma en lo que se refiere a la solicitud de prestaciones económicas asistenciales, en el caso de los créditos fiscales el porcentaje se reduce al 25%. El 75% de las personas encuestadas señalaba además que existían diferencias entre ambas prestaciones en la medida en que los créditos recompensan la inclusión laboral (Breese, 2011).

#### 4. CONCLUSIONES

El repaso del funcionamiento y el impacto de los sistemas de deducciones fiscales reembolsables establecido en al menos doce países de la OCDE permite extraer conclusiones de interés en relación a las políticas de garantía de ingresos y de apoyo a las familias en la Comunidad Autónoma del País Vasco.

- 1) El análisis realizado ha permitido constatar, en primer lugar, un cierto retroceso de estas prestaciones en el ámbito europeo, donde no puede decirse que jueguen un papel esencial. Su protagonismo en la mayor parte de los países en los que existe –Francia, Austria, Alemania, España, Eslovaquia o Finlandia– es pequeño, y allí donde han gozado de una mayor protagonismo y centralidad –Reino Unido– este tipo de prestaciones están llamadas a desaparecer en breve. En otros casos, como el belga, su desarrollo fue escaso y fugaz. Por el contrario, el enfoque de las deducciones reembolsables como parte esencial del sistema de protección social está sólidamente anclado en Norteamérica y, en menor medida, en Nueva Zelanda y Australia.
- 2) Como se ha señalado en la introducción, este tipo de prestaciones no tienen un objetivo único sino, al menos, tres: reducir la pobreza infantil y dar apoyo económico a las familias, generalmente de rentas bajas, con hijos/as; favorecer el acceso al empleo, especialmente de las personas inactivas o receptoras de prestaciones de garantía de ingresos, en consonancia con el paradigma de la activación; y proteger a los trabajadores de bajos salarios. A ellos se añaden, en ocasiones, objetivos tales como simplificar o racionalizar el sistema de protección social mediante una mayor integración con el sistema fiscal o ampliar la progresividad de este último. Si bien es verdad que la mayoría de las experiencias analizadas hacen referencia a los tres objetivos principales, en general cada una de las experiencias ha sido diseñada para responder de forma prioritaria a alguno de ellos.

- 3) También resulta evidente que en todos los países analizados estas deducciones reembolsables coexisten con las prestaciones convencionales de apoyo a las familias y de garantía de ingresos, sin que en ningún caso las sustituyan por completo. Las diferencias radican en el protagonismo que cada una de ellas tiene en el conjunto del modelo: así, mientras en el caso estadounidense las deducciones reembolsables constituyen la piedra angular del sistema de lucha contra la pobreza, en el Reino Unido han jugado también un papel muy importante, aunque quizá menos central; en Francia, en el otro extremo, la *prime pour l'emploi* ha jugado un papel mucho más secundario, correspondiendo el mayor protagonismo a las prestaciones familiares convencionales y a los sistemas de rentas mínimas (RMI primero y RSA en la actualidad). Destaca en ese aspecto la situación española donde este tipo de crédito reembolsable existe, aunque juega un papel residual, sin que tampoco existan para el conjunto del Estado, como en Francia, sistemas universales de ayuda a las familias o de garantía de ingresos de suficiente cobertura e intensidad protectora.
  
- 4) En lo que se refiere a sus resultados, resultan difíciles de evaluar. Por una parte, las experiencias existentes son muy diversas, con modelos muy diferentes, y es difícil obtener conclusiones generales válidas para todos ellos. Además, lo que en la mayoría de los casos se evalúa es su impacto como sistemas de garantía de ingresos o de incitación al empleo, y no necesariamente su integración en el sistema fiscal. En cualquier caso, sí cabe señalar que los dos modelos más evaluados y extendidos –el EITC norteamericano y los *tax credits* británicos– han tenido resultados positivos tanto en lo que se refiere a la reducción de la pobreza, especialmente infantil, como a la incentivación de la inclusión laboral, especialmente en lo que se refiere a las familias monoparentales.

Por otra parte, como se ha señalado en la introducción, este tipo de deducciones reembolsables podrían tener un potencial importante para dar respuesta a algunos de los retos que en la actualidad tienen planteadas las políticas de protección social en Euskadi. En concreto, cabe pensar que podrían jugar un cierto papel en lo que se refiere a:

- Impulsar las políticas de apoyo a las familias, claramente infradesarrolladas en relación a la mayor parte de los países de Europa; prevenir y reducir la problemática de la pobreza infantil, que, si bien es en Euskadi inferior a la que se registre en la UE, ha crecido de forma notable a consecuencia de la crisis y es sistemáticamente mayor que la correspondiente al conjunto de la población; y, sobre todo, posibilitar una orientación más *pro-infantil* del conjunto del sistema de protección social vasco, orientándolo en mayor medida hacia las familias con hijo/as y las personas jóvenes.

- Hacer frente a la realidad del empleo de bajos salarios y al fenómeno de los trabajadores pobres;
- Mejorar, en la medida de lo posible, el sistema de estímulos al empleo vinculado a la RGI, especialmente en lo que se refiere a su simplificación, su normalización y su extensión a todas las familias con ingresos laborales insuficientes;
- Reducir los relativamente elevados niveles de no acceso al sistema de garantía de ingresos que se registran en la CAPV (y particularmente en Gipuzkoa);
- Contribuir a una mejor articulación del modelo vasco de garantía de ingresos, especialmente en lo que se refiere al tipo de apoyo que debe ofrecerse a las personas con ingresos laborales insuficientes, con el objetivo, como se señala en la normativa vigente, de establecer una gestión lo más sencilla, automatizada y normalizada posible de esos apoyos.
- Extender a las personas con menores rentas los beneficios que se derivan para otros grupos de renta de las desgravaciones y deducciones del IRPF, en el marco de una reforma del sistema fiscal que mejore su progresividad y, al mismo tiempo, su capacidad de recaudación.
- La consideración en el marco de una deducción de este tipo de los gastos derivados de la atención infantil o a personas con dependencia podría, por otra parte, impulsar y normalizar este sector de actividad, ampliando las posibilidades de conciliación laboral de las personas ocupadas y creando un posible espacio de generación de empleo.

Cabe señalar, por otra parte, que este tipo de deducciones entroncan con una serie de planteamientos conceptuales crecientemente adoptados en los países de nuestro entorno.

Por una parte, las deducciones fiscales reembolsables –o, al menos, algunas de ellas– entroncan, como ya se ha dicho, con el paradigma de la activación<sup>23</sup> y con la extensión en nuestro entorno de las prestaciones condicionadas a la inserción laboral (*in work benefits*). Desde ese punto de vista, for-

---

<sup>23</sup> A lo largo, al menos, de los últimos 20 años las políticas sociales de los países occidentales han experimentado una serie de cambios que cabe englobar bajo el paradigma genérico de la activación, si bien coexisten dentro de este paradigma medidas y políticas de muy diversas características y que responden a objetivos muy diferentes. Aunque no existe un acuerdo unánime a la hora de definir el concepto de activación, puede señalarse que se trata de un conjunto de políticas, medidas e instrumentos orientados a integrar en el mercado de trabajo a las personas desempleadas receptoras de prestaciones económicas y a mejorar sus niveles de integración social y económica. El propósito último de la activación, sostiene Moreira, es el de ayudar a los perceptores de rentas mínimas a ser económicamente autosuficientes y dejar por tanto de percibir las prestaciones de garantía de ingresos. Si bien es cierto que algunos países y comunidades (como Francia o la propia CAPV) han adoptado una concepción más amplia de la forma en la que puede alcanzarse este objetivo, la base común que subyace a las políticas de activación es la de que el empleo remunerado constituye la forma privilegiada de acceso a los derechos sociales o de ciudadanía.

man sin duda parte del modelo de inclusión activa auspiciado por la Unión Europea<sup>24</sup>. Planteada en cierto modo como alternativa a los modelos basados en la filosofía del *workfare* e impulsada por la Comisión Europea desde el año 2006, la inclusión activa es una estrategia de inclusión social específicamente orientada a las personas situadas en los márgenes del mercado de trabajo y puede considerarse una modalidad de activación coherente con la tradición europea en este ámbito (Sartu 2010).

En 2006, la Comisión Europea incide en la necesidad de poner en marcha una estrategia de inclusión activa como vía para alcanzar una mayor cohesión social. Así, para la Comisión,

*“Aunque en la mayoría de los Estados miembros se están aplicando políticas globales de asistencia social y se han adoptado medidas de activación con el fin de volver a atraer al mercado de trabajo a las personas excluidas del mismo, subsiste un importante «núcleo duro» de personas que tienen pocas perspectivas de encontrar un trabajo y que, por esta razón, siguen corriendo un alto riesgo de quedar reducidas a la pobreza y a la exclusión social. Para aquellas personas que se encuentran más alejadas del mercado de trabajo, los programas de renta mínima (RM) pueden ser la única manera de escapar a la extrema pobreza. Sin embargo, sin olvidar en ningún caso esta función indispensable, estos sistemas han de promover asimismo la integración profesional de las personas capaces de trabajar. Se trata, sobre todo, de velar por que las políticas de protección social contribuyan efectivamente a la movilización de las personas capaces de trabajar sin dejar de lado en ningún momento un objetivo más amplio: el de garantizar unos niveles de vida dignos a las personas que se encuentran fuera del mercado laboral y cuya situación no tiene visos de cambiar<sup>25</sup>”.*

En el mismo sentido, en 2007<sup>26</sup>, la Comisión señala lo siguiente:

*“Para ayudar a los Estados miembros a movilizar a las personas aptas para trabajar y brindar una ayuda adecuada a las que no lo son, la Comisión ha propuesto una estrategia holística llamada de «inclusión activa». Esta estrategia combina apoyos a la renta a un nivel suficiente para que los afectados puedan llevar una vida digna con vinculaciones con el mercado laboral en forma de oportunidades de empleo o formación profesional y con un mejor acceso a los servicios sociales de capacitación. En este sentido, la inclusión activa es plenamente complementaria del denominado enfoque de «flexiseguridad», si bien está orientada a las personas situadas en los márgenes del mercado de trabajo. Constituye lo que podríamos llamar una «asistencia social activa», en la medida en que ofrece itinerarios personalizados hacia el empleo y vela por que las perso-*

---

<sup>24</sup> Las políticas de activación se caracterizan por una amplia diversidad e incluyen en su seno orientaciones discordantes o en ocasiones contradictorias. De hecho, se distinguen al menos tres modelos distintos de activación —el anglosajón, el nórdico y el francés, también desarrollado en la CAPV— con estrategias y objetivos distintos e, incluso, contrapuestos. No puede por tanto hablarse, salvo en aspectos muy genéricos, de un patrón común para la aplicación de la filosofía de la activación y sí, por el contrario, de modelos diversos que parten de fundamentos éticos e ideológicos diversos y tienen por tanto resultados muy distintos. En ese sentido, diversos autores hablan de distintos *regímenes de activación*, entendidos como el resultado de los frágiles equilibrios de poder que se establecen entre los diferentes actores implicados en el diseño y la implementación de estas medidas y como el conjunto de referentes cognitivos y reguladores que definen la comprensión del problema de la exclusión social (Serrano y Magnusson, 2007).

<sup>25</sup> COM (2006) 44.

<sup>26</sup> COM (2007) 620 final.

*nas imposibilitadas para trabajar puedan llevar una vida digna y contribuir en la medida de sus posibilidades a la sociedad”.*

Según de la Cal y de la Fuente (2010), la estrategia de inclusión activa consiste en una combinación coordinada de políticas que incluyen tres elementos: un apoyo a la renta de un nivel suficiente para llevar una vida digna; un vínculo con el mercado de trabajo en forma de ofertas de empleo o formación profesional; y un mejor acceso a los servicios que podría ayudar a eliminar algunos obstáculos a los que se enfrentan ciertas personas y sus familias para integrarse en la sociedad apoyando así su reinserción profesional (atención sanitaria, cuidado de hijos/as, aprendizaje permanente, formación en TIC, etc.).

En ese marco, una parte de los créditos fiscales reembolsables existentes –y otros modelos analizados en este informe, como el RSA o la propuesta de crédito universal británico– se relacionan con el desarrollo de los denominados *in work benefits* o prestaciones vinculadas al desempeño de una actividad laboral. En ese sentido, es preciso recordar que buena parte de los países de la OCDE cuentan en la actualidad con sistemas de prestaciones económicas condicionadas al desempeño de un puesto de trabajo. En concreto, de acuerdo a Immervoll y Pearson (2009), 16 de los 30 países que conforman la OCDE (entre ellos, Francia, Canadá, Bélgica, Finlandia, Reino Unido, Estados Unidos, Alemania, Holanda o Suecia), han desarrollado un tipo de prestaciones económicas que se caracterizan por dos objetivos: buscar la incentivación del acceso al empleo de las personas receptoras de prestaciones económicas, por una parte, y mejorar su capacidad adquisitiva, por otra, reduciendo la pobreza y la desigualdad mediante el acceso al empleo. Tras evaluar el impacto de este tipo de medidas tanto desde el punto de vista de la creación de empleo como de la reducción de la desigualdad, estos autores concluyen que –aún en tiempos de crisis– sus resultados son muy positivos, precisamente, porque consiguen aunar los objetivos de reducción de la pobreza y creación de empleo, desde la lógica de la activación.

Por su parte, los créditos reembolsables más directamente orientados a la prevención de la pobreza infantil y al apoyo a las familias entroncan con el paradigma del Estado social inversor, auspiciado también por las instituciones europeas. Para Marí-Klose y Marí-Klose (2012) en las últimas dos décadas, en muchos países europeos y en diversas instancias supranacionales y nacionales han cobrado fuerza los discursos a favor de la protección social de la infancia. Estos autores explican en función de tres lógicas argumentales la atención específica a la pobreza infantil:

- La lógica de la justicia y la equidad, que pone el acento en los derechos de la infancia, en el hecho de que los niños no son responsables de las situaciones socioeconómicas que les ha tocado vivir y en el impacto que la desigualdad y la vulnerabilidad tienen durante el resto del ciclo vital;

- La lógica de la cohesión social, que pone el acento en las consecuencias sociales de la pobreza infantil y en la capacidad preventiva del gasto en este ámbito;
- La lógica de la eficiencia y la competitividad, que enfatiza los costes de la pobreza infantil, tanto para el erario público como para la economía.

Estas tres lógicas argumentales pueden encontrarse, en mayor o menor medida, en el discurso articulado en relación al paradigma del Estado social inversor. Desde mediados de los años noventa y, con más claridad, a partir de los primeros años del siglo XXI, se ha ido desarrollando sobre todo en Europa un enfoque que, para muchos, implica un cambio de paradigma en la definición de las políticas de bienestar social y que trae aparejado un cambio fundamental en el papel de las políticas de apoyo a las familias con hijos/as, otorgándoles una nueva o mayor centralidad en el conjunto de las políticas de protección social. Aunque este nuevo enfoque ha sido denominado de muy diversas formas –liberalismo inclusivo, Estado capacitador, Estado de inversión social, entre otras–, en los últimos años ha ido consolidándose para su definición el término de Estado social inversor (*social investment welfare state*).

Este nuevo paradigma supone –entre otros elementos– una nueva forma de concebir la intervención pública en relación a la infancia, en la medida en que el bienestar y el óptimo desarrollo cognitivo y emocional de los niños y las niñas se considera como un factor esencial de cara a la cohesión social, a largo plazo, del conjunto de la sociedad. Desde ese punto de vista, la inversión en la infancia, el desarrollo de las políticas de apoyo a las familias, la provisión de cuidados infantiles de calidad y, por extensión, la lucha contra la pobreza infantil se configuran como ejes básicos de este enfoque<sup>27</sup>.

Si hay un ámbito de las políticas sociales en el que el cambio de enfoque que supone Estado social inversor incide de forma clara y determinante, es el de las políticas de apoyo a las familias, en la medida en que ganan una centralidad de la que hasta el momento han carecido en la mayor parte de los países. Invertir en el bienestar de la infancia y, por extensión, de las familias constituye el eje del estado social inversor a partir de la defensa de una estrategia de inversión social basada en la infancia (Esping-Andersen, 2002). La base de esa estrategia radica en la idea de que los mecanismos que

---

<sup>27</sup> La principal característica de este enfoque es, tal y como han señalado Morel, Palier y Palme (2012), el cambio de énfasis desde unas políticas orientadas a la reparación a otras orientadas a la preparación (*preparing rather than repairing*). De acuerdo a estos autores, el enfoque de la inversión social se basa en políticas que buscan tanto el desarrollo del capital humano (cuidados infantiles y educación precoz, formación a lo largo de toda la vida) y el aprovechamiento eficiente de ese capital (mediante políticas que favorecen la combinación de flexibilidad y seguridad), como la consecución de mayores cotas de inclusión social, fundamentalmente mediante el acceso al mercado de trabajo de grupos tradicionalmente excluidos de él, lo que a su vez se asocia al paradigma de la activación. En cualquier caso, un elemento distintivo básico de este enfoque es la idea de que las políticas sociales deben considerarse como un elemento productivo, esencial para el desarrollo económico y el crecimiento del empleo, lo que constituye un cambio radical con la consideración de las políticas sociales como una carga económica y un obstáculo al crecimiento.

inciden en la desigualdad y la exclusión operan fundamentalmente durante la primera infancia y se concentran sobre todo en el seno de la familia. Cualquier política eficaz de redistribución, igualdad de oportunidades y lucha contra la exclusión debe por tanto centrarse, prioritariamente, en esa época y en ese ámbito.

La apuesta por el Estado social inversor no es en cualquier caso, únicamente, una propuesta académica. Al contrario, está siendo crecientemente adoptada como una de las bases filosóficas y conceptuales de las políticas sociales que impulsa la UE. De hecho, el pasado 20 de febrero la Comisión Europea publicó una comunicación en la que urge a los Estados miembros a priorizar este enfoque a la hora de modernizar sus respectivos sistemas de protección social. Se enfatiza para ello la necesidad de aplicar las estrategias de inclusión activa y se aboga por un uso más eficaz y eficiente del gasto social, a través de una mayor selectividad y de la aplicación de determinadas condiciones a los beneficiarios.

Uno de los ejes básicos de la política comunitaria en ese sentido se centra precisamente en la reducción de la pobreza infantil mediante la “inversión en la infancia al objeto de romper el ciclo de transmisión intergeneracional de la pobreza”. En ese sentido, Comisión acaba también de publicar una recomendación (Comisión Europea, 2013) en la que, bajo el paraguas conceptual de la inversión social<sup>28</sup>, se aboga por aplicar en todos los países estrategias integrales de lucha contra la pobreza infantil que respondan a los criterios conceptuales básicos del paradigma del Estado social inversor. En ese sentido, la Comisión recomienda:

- Abordar la pobreza y la exclusión social de los niños/as mediante estrategias integrales;
- Abordar la cuestión desde la perspectiva de los derechos de los niños y, más en concreto, de la Convención Internacional sobre los Derechos de la Infancia;
- Adoptar en todo caso el criterio del mejor interés del menor como primera consideración y reconocer a los niños/as como sujetos específicos de derechos, reconociendo al mismo tiempo la importancia de apoyar a las familias;
- Mantener un equilibrio adecuado entre las políticas universales, orientadas a promover el bienestar de toda la infancia, y las políticas selectivas, orientadas a apoyar a los colectivos más desaventajados;

---

<sup>28</sup> La Comisión reconoce que en casi todos los países los niños/as sufren tasas de pobreza más elevadas que los adultos y que quienes crecen en familias afectadas por la pobreza y la exclusión tienen menos posibilidades que el resto de la población infantil de alcanzar un rendimiento académico adecuado, disfrutar de buena salud o de desarrollar todo su potencial en la edad adulta. Prevenir la transmisión intergeneracional de las desventajas, señala la recomendación, es una inversión crucial para el futuro de Europa, así como una contribución directa a la Estrategia Europa 2020 para un crecimiento inteligente, sostenible e inclusivo, que implica beneficios a largo plazo tanto para los niños como para la economía y el conjunto de la sociedad.

- Garantizar que se presta la atención necesaria a los grupos particularmente expuestos a situaciones de pobreza, como los niños/as pertenecientes a minorías étnicas, de origen inmigrante, con discapacidad, etc.
- Mantener la inversión en los niños/as y las familias, favoreciendo la continuidad de las políticas, su planificación y evaluación.

También es importante recordar el énfasis que la recientemente publicada recomendación pone en la necesidad que la reducción de la pobreza infantil se incluya como elemento crucial de la estrategia Europa 2020 y en la movilización de recursos económicos comunitarios para apoyar el desarrollo de estas políticas por parte de los países miembros.

En todo caso, el sistema de deducciones reembolsables no sólo se relaciona con el paradigma de la activación o de las prestaciones condicionadas al empleo, o con el del estado social inversor. También cabe relacionarlo con planteamientos de carácter más alternativo, como el de la renta básica de ciudadanía.

Obviamente, el carácter selectivo y, en algunos casos, condicional, de los modelos analizados difiere de los planteamientos nucleares de la renta básica de ciudadanía. Sin embargo, la utilización del sistema fiscal para, mediante la figura del impuesto negativo, garantizar automáticamente unos ingresos mínimos a un sector determinado de la población –las familias con hijos y/o los trabajadores de bajo salarios<sup>29</sup>– puede asociarse a determinadas propuestas de aplicación de la renta básica de ciudadanía realizadas en nuestro territorio (Sanzo y Pinilla, 2004). De hecho, la aplicación de este tipo de mecanismos fiscales podría entenderse como un avance en el ajuste de los programas de rentas mínimas a los principios de aplicación de la renta básica, en la medida en que contribuiría a administrativizar al máximo el proceso de comprobación de recursos que da acceso a la prestación, desligándolo casi por completo de consideraciones ligadas a los procesos de inserción, y a diferenciar las dimensiones de garantía económica, apoyo para la inserción social y apoyo para la inserción laboral, en la línea de lo apuntado por Sanzo (2009).

Sin duda, para este autor, la introducción de medidas de estímulo al empleo, en la línea de las que existen en Euskadi y de las que se han descrito en este informe, constituye un elemento importante en el proceso de transición de las rentas mínimas a la renta básica<sup>30</sup>. En efecto, en un planteamiento

---

<sup>29</sup> De hecho, autores como Strengman-Kuhn (2002) han propuesto la introducción de una renta básica parcial orientada a los trabajadores pobres, claramente basada en los mecanismos descritos en este informe.

<sup>30</sup> A su juicio, “por supuesto, la idea de una garantía de recursos debe ser universal, ajena por tanto a la situación ante la actividad y la ocupación. Pero, al mismo tiempo, resulta evidente que la distribución universal de los recursos que representa la renta básica sólo puede fundamentarse en la actividad económica, en el trabajo, al menos en sociedades no enteramente robotizadas o que pueden permitirse vivir – total o parcialmente - a partir del control que ejercen sobre recursos que son necesarios para el resto de la humani-

hacia una gestión fiscal de la Renta Básica, basada en el impuesto negativo, la consideración de los estímulos al empleo resulta necesaria, anticipando los programas de rentas mínimas posibles resuestas, por ejemplo en lo relativo al porcentaje de ingresos por actividad económica que deben ser objeto de descuento o en lo que concierne a las cuantías umbral a partir de las cuales la población pasa de ser receptora a contribuyente neta, una vez considerados sus ingresos y los descuentos atribuibles a la renta básica (Sanzo, 2009).

La gestión fiscal de las ayudas a las familias y de los estímulos al empleo, mediante el impuesto negativo, contribuiría, en la línea de las propuestas articuladas en torno a la renta básica de ciudadanía, a una mayor normalización de las mismas, y facilitaría su administración. Se pueden aplicar en ese sentido los argumentos que Sanzo y Pinilla (2004) desarrollan a favor de la gestión fiscal de la renta básica de ciudadanía. A juicio de estos autores, “es perfectamente factible la integración de la gestión de la renta básica en el IRPF. Para quienes tienen rentas que superen una cierta cantidad (la inmensa mayoría de la población), la RB tendría la forma de desgravación fiscal. Para las personas de rentas muy bajas, la RB adoptaría la forma de un crédito fiscal reintegrable (...). La idea de integrar en la fiscalidad las ayudas sociales directas no es sólo una buena idea sino que es una realidad ya operativa en muchos países desarrollados. Las ventajas que supone esta integración en términos de normalización del acceso a las ayudas resultan evidentes”.

Con todo, y dicho todo lo anterior, resultan también obvios los riesgos y limitaciones de estas figuras fiscales. Entre ellas cabe señalar las siguientes:

- Generación de problemas administrativos y de gestión, tal y como ha ocurrido en otros países, derivados del carácter anual de las declaraciones fiscales;
- Posibilidad de que, en lugar de simplificar, la introducción de nuevas figuras o ayudas contribuya a hacer más complejo e ineficiente el conjunto del sistema fiscal y de protección social;
- Posibilidad de que las mejoras en la remuneración de los trabajadores de bajos salarios puedan ser absorbidas por las empresas mediante una reducción adicional de los salarios, a sabiendas de la existencia de un complemento salarial abonado por las instituciones, tal y como ha puesto de manifiesto la experiencia norteamericana<sup>31</sup>;

---

dad, por ejemplo el petróleo o el uranio. En tales circunstancias, la idea de estímulo al empleo es necesaria, tanto desde la perspectiva de una mayor contribución poblacional a las tareas productivas como de una recompensa adicional a la población que realiza dicha contribución”.

<sup>31</sup> Para Sanzo y Pinilla (2004), “uno de los problemas de estas medidas es que se inscriben en una lógica de reducción de costes laborales y de aumento del poder de los empleadores en el marco de la negociación salarial (el empresario conoce la existencia y la potencial cuantía de las ayudas estatales). La bonificación se añade al salario, por lo que en caso de pérdida de empleo se pierde también la protección. Los mecanismos de pago a través de la empresa han resultado, en este contexto, problemáticos y una ocasión para el fraude”.

- Concebirse como un cuestionamiento del modelo vasco de garantía de ingresos desarrollado a lo largo de los últimos 25 años y, sobre todo, centrar la atención en las personas ocupadas y con bajos salarios, reduciendo o debilitando la atención que ahora se presta a las personas que carecen de ingresos salariales, a partir de un modelo restrictivo de activación. En ese sentido, existe el riesgo aplicar conceptualizaciones o diseños más orientados a la introducción de modelos de activación forzada que a los objetivos de redistribución que se defienden en este informe<sup>32</sup>.

A partir de estas consideraciones, cabría pensar que la introducción de un sistemas de deducciones fiscales reembolsables en la CAPV podría resultar adecuada, siempre que se tuvieran en cuenta las siguientes consideraciones:

- Un sistema de estas características no debe plantearse como una alternativa al modelo de renta de garantía de ingresos, sino como un complemento, de carácter secundario, que no cuestione los niveles de protección garantizados a las personas sin ingresos laborales;
- La población destinataria de este tipo de deducciones deberían ser por tanto las familias con hijos a cargo y/o las unidades familiares con ingresos salariales insuficientes; desde ese punto de vista, sus cuantías máximas deberían, en principio, ser inferiores a las que garantiza la RGI.
- El objetivo principal de estas herramientas debería ser, en un contexto como el actual, el apoyo a las familias, la prevención de la pobreza infantil y la protección de la población de bajos salarios, mediante un mecanismo más sencillo y universal que el actual. El objetivo de la estimulación de la inclusión laboral debería en el diseño de la prestación jugar un papel secundario, dadas las actuales circunstancias del mercado de trabajo.

El modelo, por otra parte, no debe plantearse como una herramienta para la contención del gasto, aunque no necesariamente implicaría un incremento del gasto público en este ámbito. En ese sentido, la reordenación de las actuales desgravaciones y deducciones fiscales, así como la readaptación de las actuales ayudas a la familia, podría en cierto modo neutralizar posibles incrementos en el gasto derivado de la introducción de estas deducciones reembolsables. En todo caso, el coste –en términos de pérdida, o ganancia, de recaudación o en términos de gasto neto– dependería de mu-

---

<sup>32</sup> En ese sentido, Sanzo y Pinilla (2004) señalan que, en sus objetivos de estímulo positivo al empleo, estas medidas han fracasado parcialmente. De hecho, han venido acompañadas de medidas “negativas” de recorte del sistema asistencial con el fin de evitar la dependencia a largo plazo de los beneficiarios de las prestaciones sociales. El estímulo al empleo tiende a parecerse más, en este contexto, a una fórmula globalmente coactiva que a una bonificación en sentido estricto.

chos aspectos: diseño de las deducciones reembolsables y rediseño de los actuales gastos fiscales, criterios de acceso, cuantías garantizadas, tasas de imposición, etc.

En el marco de la CAPV, y a partir de la experiencia analizada, podría pensarse en la aplicación de tres tipos de deducciones fiscales reembolsables:

- Una deducción reembolsable orientada a todas las familias con hijos/as a cargo, independientemente de su vinculación laboral y nivel de renta, que actuaría como ingreso universal e incondicional por hijo/a cargo. Su gestión en el marco del IRPF permitiría que la prestación funcionara como deducción tradicional para las familias con rentas medias y elevadas, y como deducción reembolsable para las familias con rentas bajas<sup>33</sup>.
- Una deducción orientada a todas las unidades familiares con al menos una persona ocupada en el mercado laboral, al margen de que tengan o no hijos/as a cargo. Esta modalidad tendría por objeto desarrollar la actual modalidad de prestación complementaria de rentas de trabajo de la RGI y, al mismo tiempo, el sistema de estímulos al empleo.
- Una deducción orientada exclusivamente a las familias con hijos/as a cargo que, además, tienen una persona activa en el mercado laboral, equivalente a un sistema adicional de estímulos al empleo, desde el ámbito fiscal, específicamente orientado a las familias de rentas bajas con hijos/as.

Obviamente, la tercera opción, aunque similar a algunas de las experiencias existentes en Europa, resultaría la más restrictiva, mientras que las dos primeras podrían resultar complementarias, siguiendo el modelo del Reino Unido<sup>34</sup>.

Lógicamente, una prestación de este tipo no podría introducirse en el marco de la CAPV sin una serie de estudios e investigaciones previas que permitan anticipar su coste y sus efectos. En ese marco, y si existiera el consenso interinstitucional suficiente, cabría avanzar a través de tres vías:

- Elaboración de estudios de microsimulación –utilizando si fuera posible las encuestas ya disponibles en relación a la situación socioeconómica de la población vasca, así como la in-

---

<sup>33</sup> Esta deducción correspondería, en lo esencial, a la propuesta por Sanzo y Pinilla (2004) en el marco de un plan de transición a la aplicación de la Renta Básica de ciudadanía. También corresponde a la planteada por otros autores como Marx (2012) para Bélgica y Levy (2013) para el conjunto de la UE.

<sup>34</sup> Alternativamente, y si no se opta por la utilización del sistema fiscal, cabría plantear un rediseño del actual sistema de estímulos al empleo, al objeto de introducir los elementos positivos que puedan identificarse en las reformas realizadas en Francia y en el Reino Unido a través del RSA y del Universal Credit.

formación tributaria que obra en poder de las Haciendas forales– que permitan evaluar *ex ante* los efectos y los costes de diversas alternativas.

- Análisis más detallado de las experiencias realizadas en otros países;
  
- Realización en zonas específicas de la CAPV de estudios piloto que permitan una aplicación experimental de este tipo de prestaciones durante un periodo determinado<sup>35</sup>, aprovechando las posibles vías de financiación que la Comisión Europea ha abierto en relación al fomento de la inversión social (Comisión Europea, 2013).

---

<sup>35</sup> Convendría en ese sentido poner en práctica iniciativas experimentales similares a las que se realizaron para la introducción de Impuesto Negativo en Estados Unidos, en los años 60, o, más recientemente, para la aplicación de la RSA en Francia, siguiendo, por otra parte, las propuestas que Sanzo (2012) realiza en relación a la introducción de la Renta Básica de Ciudadanía.

## BIBLIOGRAFÍA

Impôts 2012. La prime pour l'emploi. París, Ministère du Budget des Comptes Publics et de la Réforme de l'État, 2012, 12 págs.

Enlace Web: [http://www.impots.gouv.fr/portal/deploiement/p1/fichedescriptive\\_5383/fichedescriptive\\_5383.pdf](http://www.impots.gouv.fr/portal/deploiement/p1/fichedescriptive_5383/fichedescriptive_5383.pdf)

**Anne, D. y L'Horty, Y.** El ingreso de solidaridad activa y los incentivos para la reintegración al trabajo en Francia. *Revista Internacional de Seguridad Social*, vol. 65, n° 3, 2012, págs. 83-110.

**Arnold, C. et al.** Les allocataires du RSA fin juin 2012. *Études et Résultats*, n° 828, 2013, 6 págs.

Enlace Web: <http://www.drees.sante.gouv.fr/IMG/pdf/er828.pdf>

**Battle, K. y Torjman, S.** Enhancing the working income tax benefit. Ottawa, Caledon Institute of Social Policy, 2012, 19 págs.

Enlace Web: <http://www.caledoninst.org/Publications/PDF/1001ENG%2Epdf>

**Benefit Reform Division.** Universal credit: welfare that works. Londres, Department for Work and Pensions, 2010, 68 págs.

Enlace Web: <http://www.dwp.gov.uk/docs/universal-credit-full-document.pdf>

**Bourguignon, F.** Comité national d'évaluation du rSa. Rapport final. París, Comité National d'Évaluation du rSa, 2011, 150 págs.

Enlace Web: <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics//114000721/0000.pdf>

**Breese, H. et al.** Take-up of tax credits. Serie: Research Report, n° 144. Londres, HM Revenue and Customs, 2011, 21 págs.

Enlace Web: <http://www.hmrc.gov.uk/research/report144.pdf>

**Breese, H.** Views on eligibility for tax credits and child benefit and any stigma associated with claiming these. Serie: Research Report, n° 150. Londres, HM Revenue and Customs, 2011, 20 págs.

Enlace Web: <http://www.hmrc.gov.uk/research/report150.pdf>

**Brewer, M. et al.** Feature: in-work benefit reform in a cross-national perspective. Introduction. *The Economic Journal*, vol. 119, n° 535, 2009, págs. F1-F14.

Enlace Web: <http://dx.doi.org/10.1111/j.1468-0297.2008.02260.x>

**Brewer, M. et al.** Universal Credit: a preliminary analysis. Serie: Ifs Briefing Note, n° 116. Londres, Institute for Fiscal Studies, 2011, 69 págs.

Enlace Web: <http://dx.doi.org/10.1920/bn.ifs.2011.00116>

**Centre for Social Research and Evaluation.** Changing families' financial support and incentives for working. The summary report of the evaluation of the working for families package. Wellington, Ministry of Social Development, 2010, 82 págs.

Enlace Web: <http://www.msdc.govt.nz/documents/about-msdc-and-our-work/publications-resources/evaluation/receipt-working-for-families/wff-full-report.pdf>

**Comisión Europea.** Com (2013) 83 final. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Hacia la inversión social para el crecimiento y la cohesión, incluida la ejecución del Fondo social Europeo 2014-2020, 2013.

**Courtioux, P.** Negative income tax implementation. Some lessons from the french Prime pour l'emploi. Amsterdam, Managing Social Risks Through Transitional Labour Markets, 2006, 21 págs.

Enlace Web: [http://www.siswo.uva.nl/tlm/root\\_files/WorkP06-30-Courtioux-Negativeincometax.pdf](http://www.siswo.uva.nl/tlm/root_files/WorkP06-30-Courtioux-Negativeincometax.pdf)

**Dahl, G. y Lochner, L.** The impact of family income on child achievement: evidence from the earned

income tax credit. Serie: Discussion Paper, n° 1361. Madison, Institute for Research on Poverty, 2009, 44 págs.

Enlace Web: <http://www.irp.wisc.edu/publications/dps/pdfs/dp136109.pdf>

**De Boer, H.W. et al.** Comparing the effectiveness of fiscal stimuli for working parents. La Haya, CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis, 2013, 41 págs.

Enlace Web: [http://www2.warwick.ac.uk/fac/soc/economics/news\\_events/conferences/phdconference/kabatek\\_-\\_paper.pdf](http://www2.warwick.ac.uk/fac/soc/economics/news_events/conferences/phdconference/kabatek_-_paper.pdf)

**De Mooij, R.** Reinventing the Dutch tax-benefits system. Exploring the frontier of the equity-efficiency trade-off. Serie: CPB Discussion Paper, n° 88. La Haya, CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis, 2007, 32 págs.

Enlace Web: <http://www.cpb.nl/sites/default/files/publicaties/download/reinventing-dutch-tax-benefit-system-exploring-frontier-equity-efficiency-trade.pdf>

**Department for Work and Pensions.** Universal Credit. Londres, Department for Work and Pensions, 2012, 43 págs.

Enlace Web: [https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/174996/universal-credit-wr2011-ia.pdf.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/174996/universal-credit-wr2011-ia.pdf.pdf)

**Eamon, M.K. et al.** Effectiveness and limitations of the earned income tax credit for reducing child poverty in the United States. *Children and Youth Services Review*, vol. 31, n° 8, 2009, págs. 919-926.

**Edmark, K. et al.** Evaluation of the Swedish earned income tax credit. Serie: Working Paper, n° 1, Uppsala, Institute for Labour Market Policy Evaluation, 2012, 43 págs.

Enlace Web: <http://www.ifau.se/Upload/pdf/se/2012/wp12-01-Evaluation-of-the-Swedish-earned-income-tax-credit.pdf>

**Eissa, N. y Hoynes, H.** Redistribution and tax expenditures: the earned income tax credit. Serie: Nber Working Paper, n° 14307. Cambridge, National Bureau of Economic Research, 2008, 54 págs.

Enlace Web: [http://www.nber.org/papers/w14307.pdf?new\\_window=1](http://www.nber.org/papers/w14307.pdf?new_window=1)

**Gabinete de Estudios de ELA.** Valoración de ELA del proyecto de presupuestos del Gobierno Vasco y del Gobierno de Navarra para 2012. Serie: Estudios-Azterketak, n° 26. Bilbao, Manu Robles-Arangiz Institutua, 2012, 32 págs.

Enlace Web: [http://www.mrafundazioa.org/es/centro-de-documentacion/estudios/estudios-26.-valoracion-de-los-presupuesto-de-2012-en-heh/at\\_download/file](http://www.mrafundazioa.org/es/centro-de-documentacion/estudios/estudios-26.-valoracion-de-los-presupuesto-de-2012-en-heh/at_download/file)

**Gregg, P. et al.** Creditworthy. Assessing the impact of tax credits in the last decade and considering what this means for Universal Credit. Londres, Resolution Foundation, 2012, 62 págs.

Enlace Web: <http://www.resolutionfoundation.org/media/media/downloads/Creditworthy.pdf>

**HM Revenue & Customs.** Child benefit, child tax credit and working tax credit. Take-up rates 2010-11. Londres, HM Revenue & Customs, 2012, 26 págs.

Enlace Web: <http://www.hmrc.gov.uk/statistics/fin-takeup-stats/cwtc-take-up.pdf>

**Holt, S.** Ten years of the EITC movement: making work pay then and now. Washington, Brookings, 2011, 26 págs.

Enlace Web: [http://www.brookings.edu/~media/research/files/papers/2011/4/18%20eitc%20holt/0418\\_eitc\\_holt.pdf](http://www.brookings.edu/~media/research/files/papers/2011/4/18%20eitc%20holt/0418_eitc_holt.pdf)

**Hoynes, H.W. et al.** The EITC: Linking income to real health outcomes. Serie: Policy Brief. Davis, Center for Poverty Research, 2012, 2 págs.

Enlace Web: [http://poverty.ucdavis.edu/sites/main/files/file-attachments/policy\\_brief\\_hoyes\\_eitc\\_0.pdf](http://poverty.ucdavis.edu/sites/main/files/file-attachments/policy_brief_hoyes_eitc_0.pdf)

**Hoynes, H.W. et al.** Income, the earned income tax credit, and infant health. Serie: Nber Working Paper, n° 18206. Cambridge, National Bureau of Economic Research, 2012, 48 págs.

**Immervoll, H. y Pearson, M.** A good time for making work pay?. Taking stock of in-work benefits and

related measures across the OECD Serie: OECD social, employment and migration working papers, n° 81, Paris, OECD, 2009.

**Johnson, P.** Fairer by design: efficient tax reform for those on low to middle incomes. Londres, Resolution Foundation, 2012, 33 págs.

Enlace Web: [http://www.resolutionfoundation.org/media/media/downloads/Fairer\\_by\\_design\\_-\\_efficient\\_tax\\_reform\\_for\\_those\\_on\\_low\\_to\\_middle\\_incomes\\_1.pdf](http://www.resolutionfoundation.org/media/media/downloads/Fairer_by_design_-_efficient_tax_reform_for_those_on_low_to_middle_incomes_1.pdf)

**Leigh, A.** Who benefits from the earned income tax credit?. Incidence among recipients, coworkers and firms. Serie: Iza Discussion Papers, n° 4960. Bonn, IZA-Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit, 2010, 43 págs.

Enlace Web: <http://ftp.iza.org/dp4960.pdf>

**Levy, H. et al.** Towards a European Union Child Basic Income? Within and Between Country Effects. EUROMOD Working Paper No. EM 6/13, 2013.

Enlace Web: <https://www.iser.essex.ac.uk/publications/working-papers/euromod/em6-13.pdf>

**Lister, S. y Taylor, B.** Making work pay: Universal credit & low income working households. A report and recommendations. Londres, The Chartered Institute of Housing, 2012, 25 págs.

Enlace Web: <http://www.cih.org/resources/PDF/Policy%20free%20download%20pdfs/Making%20work%20pay%20report%20November%202012.pdf>

**Marr, C. et al.** Earned income tax credit promotes work, encourages children's success at school, research finds. For children, research indicates that work, income, and health benefits extend into adulthood. Washington, Center on Budget and Policy Priorities, 2013, 15 págs.

Enlace Web: <http://www.cbpp.org/files/6-26-12tax.pdf>

**Marx, I. et al.** Combating in-work poverty in continental Europe: An investigation using the Belgian case. *Journal of Social Policy*, vol. 41, n° 1, 2012, págs. 19-41.

**Mastrogiacomio, M. y Bosch, N.** Tax credits, labour participation and home production in the Netherlands. *Applied Economics*, vol. 43, n° 23, 2011, págs. 3115-3128.

**Mendelhall, R. et al.** The role of earned income tax credit in the budgets of low-income households. *Social Service Review*, vol. 86, n° 3, 2012, págs. 367-400.

**Meyer, B.D.** The effects of the earned income tax credit and recent reforms. *Tax Policy and the Economy*, vol. 24, n° 1, 2010, págs. 153-180.

Enlace Web: <http://www.jstor.org/stable/pdfplus/10.1086/649831.pdf?acceptTC=true>

**Millar, J.** Lograr que el trabajo reeditúe y que los créditos impositivos funcionen: una evaluación haciendo referencia específicamente al empleo de padres y madres solas al frente del hogar. *Revista Internacional de Seguridad Social*, vol. 61, n° 2, 2008, págs. 23-43.

**Mirrlees, J. et al.** Integrating personal taxes and benefits. Serie: Mirrlees Review, n° 5, Londres, Institute for Fiscal Studies, 2012, 26 págs.

Enlace Web: <http://www.ifs.org.uk/mirrleesreview/design/ch5.pdf>

**Moffitt, R.A.** The negative income tax and the evolution of U.S. welfare policy. Serie: NBER WORKING PAPER, n° 9751, Cambridge, National Bureau of Economic Research, 2003, 43 págs.

**Moffitt, R.A.** The idea of a negative income tax: past, present, and future. *Focus*, vol. 23, Serie: Discussion Paper, n° 2, 2004, págs. 1-8.

Enlace Web: <http://www.irp.wisc.edu/publications/dps/pdfs/dp139611.pdf>

**Organisation for Economic Co-Operation and Development.** Benefits and wages: Sweden. París,

Organisation for Economic Co-Operation and Development, 2011, 22 págs.

Enlace Web: <http://www.oecd.org/els/soc/benefitsandwagescountriespecificinformation.htm>

**Pennycook, M. y Whittaker, M.** Conditions uncertain. Assessing the implications of Universal Credit in-work conditionality. Londres, Resolution Foundation, 2012, 11 págs.

Enlace Web: [http://www.resolutionfoundation.org/media/media/downloads/Conditions\\_Uncertain.pdf](http://www.resolutionfoundation.org/media/media/downloads/Conditions_Uncertain.pdf)

**Pirttilä, J. y Selin, H.** Tax policy and employment: how does the Swedish system fare. Serie: Discussion Paper, n° 267. Helsinki, Labour Institute for Economic Research, 2011, 79 págs.

Enlace Web: <http://www.labour.fi/tutkimusjulkaisut/tyopaperit/sel267.pdf>

**Revenu Québec.** The work premium, adapted work premium and supplement to the work premium. Quebec, Revenu Québec, 2012, 20 págs.

Enlace Web: [http://support.drta.ca/dtmax/eng/kb/dtmax/eng/in-245-v\(2012-11\).pdf](http://support.drta.ca/dtmax/eng/kb/dtmax/eng/in-245-v(2012-11).pdf)

**Rothstein, J. et al.** The unintended consequences of encouraging work: tax incidence and the EITC. Serie: Working Paper, n° 165. Princeton, Princeton University, 2008, 52 págs.

Enlace Web: <http://www.princeton.edu/gceps/workingpapers/165rothstein.pdf>

**Rothstein, J.** Is the EITC equivalent to an NIT?. Conditional cash transfers and tax incidence. Serie: Nber Working Paper, n° 14966, Cambridge, National Bureau of Economic Research, 2009, 43 págs.

Enlace Web: [http://www.nber.org/papers/w14966.pdf?new\\_window=1](http://www.nber.org/papers/w14966.pdf?new_window=1)

**Sanzo, L.** Vías para ajustar los programas de rentas mínimas a los principios de aplicación de la Renta Básica (IX Simposio de la Renta Básica. Bilbao, 20-21 noviembre 2009). 2009.

**Sanzo, L.** La dimensión económica de la renta básica y su financiación. Donostia-San Sebastián, Universidad del País Vasco, 2012.

**Sanzo, L. Pinilla, R.** La renta básica. Para una reforma del sistema fiscal y de protección social. Serie: Documentos de Trabajo, n° 42, Madrid, Fundación Alternativas, 2004, 76 págs.

Enlace Web: [http://www.falternativas.org/base/download/41bd\\_12-09-05\\_42\\_2004.pdf](http://www.falternativas.org/base/download/41bd_12-09-05_42_2004.pdf)

**Simpson, N.B. et al.** The impact of the earned income tax credit on economic well-being: a comparison across household types. *Population Research and Policy Review*, vol. 29, n° 6, 2010, págs. 843-864.

**SIIS Centro de Documentación y Estudios.** Activación y derecho a la inclusión en el marco de las políticas de empleo y de garantía de ingresos en la CAPV/ Aktibazioa eta gizarteratzako eskubidea, EAeko enplegu eta diru-sarrerak bermatzeko politiken esparruan. Vitoria-Gasteiz, Eusko Jaurlaritzako-Gobierno Vasco, 2012, 119, 115 págs.

**SIIS Centro de Documentación y Estudios.** Políticas de apoyo a las familias en la Unión Europea y en la CAPV. *Zerbitzuan*, n° 52, 2012, págs. 63-86.

Enlace Web: <http://dx.doi.org/10.5569/1134-7147.52.04>

**St. John, S. y Dale, M.C.** Evidence-based evaluation. Working for families. *Public Quarterly*, vol. 8, n° 1, 2012, 14 págs.

Enlace Web: <http://ips.ac.nz/publications/files/85630ff0208.pdf>

**Strengmann-Kuhn, W.** Working poor in Europe. A partial basic income for workers?. Antwerp, Basic Income European Network, 2002, 27 págs.

Enlace Web: <http://www.etes.ucl.ac.be/BIENbackup/Conference2002/Papers/Strengmann-KuhnWolfgang.doc>

**Tondani, D.** Universal basic income and negative income tax: two different ways of thinking redistribution.

*The Journal of Socio-Economics*, vol. 38, n° 2, 2009, págs. 246-255.

**Verbist, G. et al.** Labour market activation policies. A comparison of the use of tax credits in Belgium, the UK and the US. Amsterdam, Managing Social Risks Through Transitional Labour Markets, 2005, 30 págs.

Enlace Web: [http://www.siswo.uva.nl/tlm/root\\_files/WorkP05-21Verbist,ea.pdf](http://www.siswo.uva.nl/tlm/root_files/WorkP05-21Verbist,ea.pdf)

**Whittaker, M.** Shrinking support: what Universal Credit indexation means for living standards. Londres, Resolution Foundation, 2012, 8 págs.

Enlace Web:

[http://www.resolutionfoundation.org/media/media/downloads/Shrinking\\_Support\\_what\\_Universal\\_Credit\\_indexation\\_means\\_for\\_living\\_standards.pdf](http://www.resolutionfoundation.org/media/media/downloads/Shrinking_Support_what_Universal_Credit_indexation_means_for_living_standards.pdf)

**Zeng, L. y De Raad, J.P.** Is working for families working for families?. Serie: NZIER Insight, n° 27. Wellington, New Zealand Institute of Economic Research, 2011, 5 págs.

Enlace Web: [http://nzier.org.nz/sites/nzier.org.nz/files/NZIER%20Insight%2027%20-%20Working%20for%20Families\\_1.pdf](http://nzier.org.nz/sites/nzier.org.nz/files/NZIER%20Insight%2027%20-%20Working%20for%20Families_1.pdf)