



Integración de impuestos y prestaciones: una vía innovadora para la reforma de la protección social⁽¹⁾

Paula Hermida Justo

Investigadora FPU. paula.hermida@uab.cat

José A. Noguera

Profesor Titular de Sociología. jose.noguera@uab.cat

Grupo de Sociología Analítica y Diseño Institucional (GSADI)

Universidad Autónoma de Barcelona (UAB). <http://gsadi.uab.cat>

Fecha de recepción:

Fecha de aceptación:

Sumario

1. La lógica de la integración de impuestos y prestaciones (IIP).
2. Medidas y propuestas concretas de IIP.
3. Rasgos innovadores y ventajas de la IIP.
4. Idoneidad de la IIP en el actual contexto socioeconómico.
5. Viabilidad.
6. Limitaciones.
7. Una ilustración: el caso irlandés.
8. Bibliografía.

RESUMEN

La separación y, en muchos casos, desconexión entre el sistema de protección social y el sistema fiscal supone problemas de consistencia entre sus respectivos objetivos y efectos. En tiempos recientes, diferentes estudiosos de la política social y fiscal, así como diferentes medidas de política pública adoptadas en numerosos países de la Unión Europea, han abierto el camino para avanzar sustancialmente en la integración de impuestos y prestaciones sociales (o tax-benefit integration). En este artículo presentamos la lógica de la integración entre impuestos y prestaciones, y sometemos a consideración sus ventajas y limitaciones en el actual contexto de crisis económica y contracción del gasto público.

Palabras clave:

Sistema fiscal, créditos fiscales, renta mínima, renta básica, mínimo social, impuesto negativo sobre la renta, prestaciones sociales.

(1) El presente trabajo se enmarca dentro del proyecto financiado por el Plan Nacional de I+D del Ministerio de Economía y Competitividad con referencia CSO2012-31401.



ABSTRACT

The separation and even disconnection between social benefits and the tax system generates a lack of consistency between these systems' respective aims and impacts. In recent times, the work of a number of scholars in social and tax policy, as well as some public policies adopted by different countries in the European Union, have opened the way for substantial advances in tax-benefit integration. This article presents the basic rationale behind tax-benefit integration, and discusses its pros and cons in the present context of economic crisis and retrenchment of public budgets.

Key words:

Tax system, tax credits, minimum income, basic income, social minimum, negative income tax, social benefits.



1 LA LÓGICA DE LA INTEGRACIÓN DE IMPUESTOS Y PRESTACIONES (IIP)

Las transferencias monetarias entre el Estado y los ciudadanos son, en general, de dos tipos: las prestaciones sociales, por las que el Estado transfiere renta a aquellos ciudadanos que, por las razones que sea, no pueden cubrir por sí solos sus necesidades básicas, y los impuestos, a través de los cuales los ciudadanos con rentas suficientes transfieren parte de las mismas al Estado. Puede argumentarse que esta doble transferencia tiene sentido y es equitativa si su efecto combinado neto sobre la renta satisface estas dos condiciones: a) existe un nivel de renta, o «punto de indiferencia tributaria», en el que ni se recibe ni se paga (fijado a un nivel de subsistencia); b) por debajo de ese nivel, se reciben prestaciones netas (se es beneficiario neto del sistema), y por encima, se pagan impuestos netos (se es contribuyente neto).

Sin embargo, la situación real es muy distinta: como tempranamente advirtió Titmuss (1958), muchas «prestaciones» son de hecho pagadas a través del propio sistema fiscal, en la forma de desgravaciones, reducciones de la base imponible o deducciones en la cuota de los impuestos, de forma que solo se benefician de ellas los contribuyentes; al mismo tiempo, los sistemas de prestaciones sociales son fragmentarios e inconexos. El resultado es que la función resultante que relaciona la renta bruta con la neta no es consistente con las condiciones mencionadas, produciéndose diversas inequidades, ineficiencias, incentivos perversos y falta de coherencia interna del conjunto impuestos-prestaciones. Esta situación se ha producido en muchos países (Ganghof, 2006; Goodin y Le Grand, 1987; Hills, 2000; Parker, 1989; Vanderborght, 2006), y España constituye uno de los ejemplos más flagrantes de la misma (Antón, 2007; Calero, 2002; Sevilla, 1999; Sevilla, 2003). La idea de una mayor integración entre impuestos y prestaciones busca precisamente soluciones para dichas inconsistencias, que en el caso de España son especialmente flagrantes. En este artículo presentamos la lógica de la integración entre impuestos y prestaciones (IIP en lo sucesivo), y sometemos a consideración sus ventajas y limitaciones en el actual contexto de crisis económica y contracción del gasto público.

La investigación pionera de Titmuss abrió la puerta para estudiar el sistema fiscal y el de protección social como vasos comunicantes, donde una actuación en uno de ellos tiene su correspondiente equivalencia económica en



el otro: bajar los impuestos a un ciudadano es para él como «cobrar» una prestación, mientras que retirarle una prestación es como «subir» los impuestos que paga. Sin embargo, como se ha dicho, las respectivas lógicas de ambos sistemas de «prestaciones» no están coordinadas y a menudo son inconsistentes. Existen tres tipos de problemas habituales en el encaje entre los sistemas fiscales y los de protección social:

- 1) *Problemas de consistencia*: Mientras un sistema te proporciona renta, el otro te la retira. Es lo que ocurre, por ejemplo, cuando un ciudadano es elegible para cobrar prestaciones sociales, pero al mismo tiempo se le practican retenciones fiscales sobre sus rentas salariales. A la inversa, muchos ciudadanos tienen derecho a desgravaciones y deducciones fiscales pero no lo tendrían a prestaciones sociales.
- 2) *Problemas de equidad*: Se da a menudo el caso de que las prestaciones sociales tienen un efecto global progresivo sobre la distribución de la renta, mientras que los beneficios fiscales tiene un efecto global regresivo.
- 3) *Problemas de eficiencia*: El efecto combinado de impuestos y prestaciones genera habitualmente «trampas» (del desempleo, de la pobreza, etc.), esto es, incentivos para generar o perpetuar voluntariamente las situaciones que dan lugar al cobro de las prestaciones. Esto ocurre cuando, como es habitual, se retira un euro de prestación por cada euro que se gana en concepto de renta salarial, de forma que la tasa impositiva marginal sobre la renta de quienes cobran prestaciones es del 100%. Las «soluciones» habituales para este problema son endurecer las condiciones para el cobro de la prestación y aumentar las presiones para la aceptación de ofertas de empleo. La IPP, como veremos, representa una vía alternativa que permite compatibilizar salario y prestación en determinados tramos de renta.

Durante la última década y media es posible identificar una tendencia de reforma de los sistemas fiscales y de protección social en varios países de la Unión Europea, que persigue una mayor integración y coherencia entre los impuestos personales y las prestaciones sociales en dinero. Dichas reformas se inspiran parcialmente en los créditos fiscales que ya desde la década de 1970 se introdujeron en los Estados Unidos (y posteriormente en otros países anglosajones como Australia, Canadá o Nueva Zelanda). En efecto, gobiernos de muy diverso signo político, en países con sistemas fiscales y de bienestar social diferentes, y en coyunturas socioeconómicas dispares, han ido introduciendo medidas que siguen una misma lógica de IIP (Adam y Browne, 2006; Atkinson, 1995; Immervoll y Pearson, 2009; Parker, 1989). El Reino Unido es, sin



duda, el país que, bajo diferentes gobiernos, más ha avanzado en esta línea desde la década de 1990 (Brewer *et al.*, 2012), pero también Alemania, Bélgica, Dinamarca, Finlandia, Francia, Holanda, Hungría, Irlanda, Suecia y algunos países bálticos han adoptado importantes medidas en esta dirección. Tanto la Comisión Europea (2003) como la OCDE (2003, 2005, 2008) han mostrado interés, en diversos de sus informes, sobre esta cuestión. En España, sin embargo, solo se han introducido iniciativas escasas y tímidas al respecto (siendo la principal la deducción fiscal de 100 euros mensuales a las mujeres trabajadoras por cada hijo de 0 a 3 años).

Una definición de las políticas de IIP las identifica como aquellas que buscan o mantienen la consistencia en el continuo impuestos-prestaciones, estableciendo un «tramo negativo» de impuesto (esto es, permitiendo que la deducción o desgravación fiscal pueda convertirse en prestación directa), y, a la inversa, posibilitando que se pueda cobrar una prestación como deducción o desgravación fiscal si se tiene renta imponible. Por tanto, uno de los principios básicos que informan la IIP es la evitación de un trato discriminatorio entre quienes disponen de renta imponible suficiente para hacer declaración de impuestos, y pueden por tanto beneficiarse de ciertas transferencias fiscales, y quienes no. En este sentido, la IIP se dirige a perfeccionar y extender la aplicación de los principios de coherencia, equidad horizontal y equidad vertical al trato recibido por las rentas de toda la ciudadanía, con independencia de su origen, y sean o no contribuyentes netos a la Hacienda Pública (Cordón, 2005). Otros principios y objetivos que suelen inspirar las medidas de IIP son los de garantizar un mínimo social integrado con el sistema de imposición personal sobre la renta, procurar una mejor redistribución de la renta, incentivar la búsqueda y la aceptación de ofertas de empleo, y simplificar los sistemas de imposición sobre la renta y de protección social.

Más específicamente, las reformas que se sitúan en la lógica de la IIP acostumbran también a responder a cuatro principios que suelen considerarse como razonables:

- 1) Que la reforma tienda a autofinanciarse con los recursos existentes; ello implica que las medidas de IIP pueden llevarse a cabo respetando la recaudación fiscal actual y su destino en el presupuesto público, pudiendo ser la reforma neutra en este sentido (aunque no necesariamente, pues dependiendo de su articulación concreta se puede tender a aumentar o bien disminuir la recaudación y/o el gasto público).
- 2) Que el impacto distributivo de la reforma sea más progresivo que el del sistema actual de impuestos y prestaciones.



- 3) Que el sistema de transferencias entre el Estado y los ciudadanos se rija por una mayor transparencia; esto es, que los ciudadanos puedan saber con facilidad si su situación es la de contribuyentes netos o beneficiarios netos del sistema.
- 4) Que los tipos impositivos *reales* o *efectivos* después de la reforma se acerquen más a los *nominales*, y ello teniendo en cuenta el efecto de un eventual tramo de impuesto negativo.

2 MEDIDAS Y PROPUESTAS CONCRETAS DE IIP

A título de ilustración, se exponen a continuación diversas propuestas y medidas de IIP que se cuentan entre las más analizadas y discutidas por la literatura sobre la cuestión.

La idea de un mínimo social integrado fiscalmente

La idea de garantizar un «mínimo social» bajo el cual ningún ciudadano pueda caer es consustancial a los estados de bienestar predominantes en la Unión Europea (Schmitter y Bauer, 2001), así como al pensamiento económico y social de diversas tradiciones políticas e ideológicas (desde el liberalismo de Hayek o Friedman hasta la socialdemocracia y el socialismo igualitario). En la actualidad, sin embargo, dicha idea se encuentra articulada de forma incoherente a través de dos sistemas distintos: por un lado, la protección social asistencial o no contributiva y las rentas mínimas de inserción; por el otro, el mínimo vital del IRPF y otras deducciones o reducciones en la imposición personal sobre la renta. El problema es que ambas vías de garantía de mínimos no guardan siempre la deseable coherencia.

Idealmente, y para el caso estándar donde el único problema es la carencia de rentas suficientes, en un sistema regido por la IIP debería existir una prestación genérica o integrada pagadera a quienes caigan por debajo del punto de indiferencia tributaria, y un tipo impositivo único que se aplicaría a todas las rentas por encima de dicho punto. En tal situación, los bajos niveles de renta recibirían renta neta de forma creciente hasta alcanzar el punto de indiferencia, a partir del cual empezarían a sufrir una pérdida neta de renta en concepto de tributación. Dado que esta función es continua, no existirían ni «trampa de la pobreza» ni «trampa del desempleo» en ningún punto de la misma (Atkinson, 1995; Pinilla, 2006; Sevilla, 2003; Van Parijs y Vanderborght, 2006). La instrumentación de este tipo de función puede llevarse a cabo de diversos mo-



dos (mediante un impuesto negativo sobre la renta, un crédito fiscal universal, una renta mínima de ciudadanía, una renta básica universal, etc.), pero todos ellos convergerían en un efecto similar, que eliminaría las inconsistencias y duplicidades del sistema actual.

Algunos de los principios e implicaciones que un mínimo social fiscalmente integrado debería idealmente satisfacer son los siguientes:

- El mínimo social no estaría fiscalmente gravado, pero sí cualquier otra renta desde el primer euro.
- Los beneficios fiscales incluidos en el IRPF, tanto si se trata de deducciones en la base del impuesto como de desgravaciones en la cuota del mismo, quedarían integrados en el mínimo social. La justificación es que todas las medidas destinadas a garantizar un mínimo vital deberían estar integradas, sin importar si son administradas a través del sistema fiscal o del de protección social (Adam y Browne, 2006). Cabe hacer notar que habitualmente, y de forma contrastada en el caso español, las reducciones fiscales tienen un efecto más bien regresivo (Antón, 2007; Calero, 2002; Sevilla, 1999; Sevilla, 2003). Principalmente, se deberían integrar en un programa de mínimo social el actual «mínimo vital» del IRPF, las deducciones por trabajo asalariado, por hijos a cargo o por otras personas dependientes (ya que su existencia debería aumentar el importe del mínimo social en el caso de que este se determine para los hogares y no para los individuos), y las desgravaciones en la cuota (que tienen actualmente un efecto neto regresivo). Ello no sería necesariamente obstáculo para que determinados estímulos fiscales con una justificación independiente se pudiesen mantener, por motivos específicos, como coexistentes con estas medidas.
- El mínimo social, al integrar la protección social no contributiva con el mínimo vital del IRPF, sería aplicable a todos los ciudadanos independientemente de si son contribuyentes o no.
- El mínimo social podría integrar cualquier otra prestación monetaria no contributiva que fuese de cuantía inferior, siempre respetando los derechos adquiridos: si la prestación preexistente fuese de cuantía superior al mínimo, este último quedaría complementado hasta la cuantía actual de la prestación. En algunas propuestas, los componentes no financiados con cotizaciones sociales de las prestaciones contributivas podrían también integrarse en el mínimo social; la justificación reside en que el mínimo social integrado busca capturar el componente redistributivo de los sistemas de prestaciones públicas, incluidos los contributivos; cual-



quier cantidad superior al nivel del mínimo sería considerada como el componente de seguro de estos últimos (Noguera, 2001).

- El mínimo social, en algunas versiones, puede también integrar las exenciones y bonificaciones en las cuotas empresariales a la Seguridad Social. La justificación es, en este caso, que un mínimo social fiscalmente integrado, depende de como se articule, puede constituir de por sí un subsidio al empleo, pero pagado al trabajador y no a la empresa (Noguera, 2005 y 2009; Pinilla, 2004; Van Parijs y Vanderborgh, 2006).
- El mínimo social podría fácilmente integrarse con las prestaciones familiares por hijos a cargo, aunque sería razonable establecer una cuantía menor del mismo en función de la edad, como ya ocurre con las prestaciones y beneficios fiscales actualmente existentes por este concepto.

Créditos fiscales para trabajadores de bajos ingresos

No obstante, las medidas de IIP que han alcanzado un mayor grado de aplicación práctica no persiguen la garantía de un mínimo social con carácter general ni de una función estrictamente lineal en la relación entre renta bruta y renta neta (como las que garantizarían, por ejemplo, un impuesto negativo sobre la renta o una renta básica universal), bien porque no se aplican a todos los tramos de distribución de la renta, bien porque persiguen incentivar cierto tipo de conducta y son, por tanto, condicionales a la misma. Este es el caso de los bien conocidos créditos fiscales (*tax credits*) dirigidos a asalariados con ingresos bajos o medios-bajos. Como se dijo, numerosos países de la Unión Europea disponen actualmente de modalidades de esta política (Bargai y Orsini, 2006; Brewer, 2003; Brewer *et al.*, 2006; Figari, 2010; Haan y Mick, 2007; Innmervoll y Pearson, 2009; Vanderborgh, 2001).

En su forma habitual, la propuesta consiste en «subvencionar» a los trabajadores con bajos ingresos por medio de transferencias públicas pagadas junto con el paquete salarial; la cuantía de la transferencia puede variar con el salario, así como dependiendo de los objetivos en cuanto a incentivos al empleo: en la mayoría de los programas existentes, la cuantía del crédito va ascendiendo con las horas de trabajo remunerado hasta un cierto límite de ingresos, a partir del cual vuelve a decrecer gradualmente. Los créditos fiscales suelen administrarse como un auténtico «impuesto negativo»: los beneficiarios pueden optar por cobrar el crédito cada mes o acumularlo en la declaración anual de impuestos; en cualquier caso, el crédito puede ser retornable si al final del año fiscal se supera la renta mínima establecida para cobrarlo, o, a la inversa, puede ser reembolsable al trabajador en forma de tramo negativo del impuesto



sobre la renta. La administración del crédito es simple y se puede realizar en colaboración con las empresas, a través de las retenciones fiscales.

Un programa de este tipo puede tener varias ventajas: favorecería la ocupación a tiempo parcial en un país como España donde se recurre muy poco a ella, produciría un impacto redistributivo progresivo a favor de los trabajadores peor pagados, representaría una reducción de impuestos para las capas sociales más modestas, y establecería unos mínimos niveles de renta para los sectores más débiles de la fuerza laboral. Un crédito fiscal de esta naturaleza, juntamente con las prestaciones asistenciales y las rentas mínimas de inserción para quienes se encuentren fuera del mercado de trabajo, constituiría una base a partir de la cual transitar con facilidad hacia un mínimo social fiscalmente integrado. En el límite, la medida podría tomar la forma de un crédito fiscal uniforme para todos los trabajadores hasta un tope de ingresos, administrado como impuesto negativo (Batchelder *et al.*, 2013; Brewer *et al.*, 2012) y, a la larga, incluso de una renta básica universal (Jordan, 2012; Noguera, 2010; Vanderborght y Van Parijs, 2006; Widerquist *et al.*, 2013).

En el ejemplo expuesto, la política de créditos fiscales tendría como uno de sus objetivos el estímulo del empleo en los tramos salariales bajos, pero, en principio, nada impide que puedan articularse créditos fiscales similares que establezcan otros incentivos en otras áreas (como la política familiar, la discapacidad, la previsión social, la política de vivienda o la política sanitaria), como de hecho ya existen en algunos países miembros de la Unión Europea.

Impuesto negativo sobre la renta (INR) con tipo único

La propuesta del INR, como se ha comentado, puede ser otra vía, muy hermanada con la de los créditos fiscales, de conseguir resultados importantes en términos de IIP: a partir de una declaración periódica de ingresos (que podría perfectamente ser individualizada), y una vez establecido un cierto umbral de subsistencia, el Estado gravaría las rentas de quienes superen ese umbral, y pagaría a los demás (en forma de «impuesto negativo») la diferencia de renta necesaria hasta alcanzarlo. En el fondo, un INR puede ser económica y distributivamente equivalente a un mínimo social (e incluso a una renta básica universal) más un tipo impositivo suficiente sobre todas las demás rentas (Van Parijs, 2000; Van Parijs, Jacquet y Salinas, 2000; Pinilla, 2004).

En muchas de las propuestas de INR, el tipo impositivo propuesto es único y, por tanto, el impuesto es proporcional. Existe una extensa literatura que explora las ventajas (tanto desde el punto de vista de la equidad como de la eficiencia) de aunar a un INR o a un mínimo social este diseño del impuesto



sobre la renta (Adam y Browne, 2006; Atkinson, 1995; Lerner, 2001; Mercader, 2000; Oliver y Spadaro, 2004; Pinilla, 2004; Sevilla, 2003). En general, puede decirse que un tipo único simplifica el diseño y la administración impositiva, facilita el logro de una función impositiva continua (con los consiguientes efectos positivos para la coherencia y la equidad del sistema), y no afecta necesariamente a la progresividad ni castiga a las rentas bajas y medias cuando se combina con un umbral de renta mínima no gravada lo suficientemente alto (Cordón, 2005). Algunos autores han sostenido (Sevilla, 2003: 26 ss.) que en las actuales circunstancias, la introducción de un tipo único o proporcional tendría un efecto más equitativo que el actual diseño del sistema fiscal español.

3 RASGOS INNOVADORES Y VENTAJAS DE LA IIP

Las propuestas de IIP que han logrado más aceptación y consenso, como los créditos fiscales, presentan rasgos innovadores y ventajas reseñables respecto de otras políticas de renta más tradicionales. Parece evidente que, desde el punto de vista de la protección social, suponen una alternativa a las prestaciones tradicionales que exigen un test de ingresos o son dependientes de la cotización previa (Groot y Van der Veen, 2000); al mismo tiempo, desde el punto de vista de la fiscalidad, constituyen también una alternativa a las deducciones fiscales tradicionales que no son reembolsables y están desconectadas del sistema de protección social.

Entre las características innovadoras y ventajas que diversos expertos y estudiosos han destacado en las medidas de IIP cabe enumerar las siguientes:

- Al ser reembolsables, eliminan la discriminación fiscal a menudo existente contra los tramos de renta más bajos, que por estar exentos de declarar impuestos no reciben beneficios fiscales.
- Eliminan o aminoran el efecto de las trampas de la pobreza y del desempleo, o de la «cultura de la dependencia», en la línea de un Estado de bienestar activador. Los créditos fiscales, o un mínimo social fiscalmente integrado, son pagos compatibles con otras rentas (sin perjuicio, obviamente, de que se paguen los impuestos correspondientes por éstas), de modo que la aceptación de un empleo no supondría la retirada completa de la prestación, desapareciendo así el desincentivo al empleo asociado a las actuales prestaciones sociales condicionadas. Dicho de otro modo, se elimina la posibilidad de que alguien pueda tener un nivel de renta trabajando remuneradamente al que tendría cobrando



prestaciones, de forma que aceptar un empleo siempre sale a cuenta en términos monetarios. De este modo no solo se beneficia a los trabajadores de bajos ingresos sin desproteger a los desempleados, sino que se desactivan muchas de las objeciones y resistencias habituales frente a la protección por desempleo y las rentas mínimas.

- Las prestaciones integradas pueden ser satisfechas a través del paquete salarial, visualizando psicológicamente el incentivo al empleo.
- No son dependientes de cotización previa, y por tanto son independientes del sistema de la Seguridad Social.
- No requieren de un test de recursos estigmatizador, sino que este se lleva a cabo directamente a través del sistema fiscal, tal y como ocurre con el resto de la ciudadanía.
- Facilitan una mayor individualización de las prestaciones o beneficios fiscales en caso de que ello constituya un objetivo político.
- Posibilitan la revisión de las transferencias durante el propio año fiscal en caso de que se den cambios relevantes en la situación económica del ciudadano.
- Favorecen la transparencia y la claridad del sistema de transferencias entre el Estado y la ciudadanía, así como la racionalización y unificación de un sistema de transferencias actualmente fragmentado.
- La existencia de un tramo negativo en la imposición sobre la renta puede estimular la declaración de ingresos y disminuir el fraude y la economía sumergida.

4 IDONEIDAD DE LAS MEDIDAS DE IIP EN EL ACTUAL CONTEXTO SOCIOECONÓMICO

Las propuestas de IIP pueden resultar especialmente idóneas en un contexto socioeconómico cambiante como el actual, marcado por la contención presupuestaria y la creciente flexibilidad del mercado de trabajo y de las trayectorias vitales. Algunas de las razones que se pueden aducir en este sentido son las siguientes:

- La creciente inseguridad económica hace razonable transitar hacia un sistema claro, transparente y bien definido de derechos y obligaciones para los ciudadanos en términos de protección social y fiscalidad. Las



posibilidades que ofrecen las medidas inspiradas en la IIP estarían en consonancia con la necesidad de articular los valores de la equidad y la eficiencia en el presente contexto.

- La creciente heterogeneidad social y de tipos de convivencia familiar y personal hace aconsejable avanzar hacia la IIP, pues esta permite un mejor seguimiento de las circunstancias individuales a lo largo de trayectorias vitales cada vez más personalizadas y cambiantes.
- Existe evidencia empírica de que los incentivos al empleo centrados en el trabajador en vez de en la empresa son más eficaces y a la larga suponen un menor coste relativo para las arcas públicas (Ayala y Rodríguez, 2007; Moreira, 2008).
- Las actuales tendencias en el mercado de trabajo hacen difícil reabsorber el desempleo estructural sin una eclosión notable del empleo a tiempo parcial. Para que esa y otras modalidades de empleo flexible sean viables socialmente, y en la línea de la «flexiseguridad», medidas de IIP como los créditos fiscales pueden favorecer la compatibilidad entre garantía de rentas, estímulos al empleo y flexibilidad.

En definitiva, no es descabellado afirmar que un paquete de medidas de IIP inteligentemente diseñado y gestionado podría ayudar a aminorar algunos de los principales problemas de adaptación del actual sistema de protección social y del sistema fiscal al contexto socioeconómico previsible en los próximos años.

5 VIABILIDAD

Desde el punto de vista de la viabilidad política y social, las medidas de IIP cuentan con algunas ventajas importantes:

- 1) En primer lugar, medidas como los créditos fiscales para trabajadores con bajos ingresos, allí donde se han implementado, cuentan con una alta popularidad social y aumentan la participación laboral de sectores que tradicionalmente muestran tasas de inactividad y desempleo por encima de la media (incrementando las tasas de ocupación de mujeres y jóvenes, principalmente).
- 2) En segundo lugar, se ha dicho que medidas como las mencionadas suponen una estrategia *win-win* (todos ganan), dado que:



- la Administración del Estado gana en simplificación administrativa y de gestión, racionalidad del sistema, y eficiencia del mismo en la consecución de sus objetivos, no siendo descartable, además, que aumente el cumplimiento fiscal y disminuyan el fraude laboral y la economía sumergida;
 - los ciudadanos son tratados con una mayor equidad, tanto horizontal como vertical, y aumenta la claridad y la transparencia de sus transferencias con el Estado;
 - las empresas ganan mayores incentivos al empleo y la posibilidad de mayor flexibilidad en el mismo debido a la red de seguridad ofrecida por el sistema integrado de impuestos/prestaciones.
- 3) En tercer lugar, y como demuestra la experiencia empírica en la aprobación de medidas de IIP en diversos países, se trata de propuestas que pueden ser políticamente transversales, esto es, recibir apoyo de gobiernos, organizaciones y sectores de la población de muy diversa filiación política e ideológica (Noguera y De Wispelaere, 2012). Al mismo tiempo, los instrumentos de IIP tienden a una cierta «neutralidad» política en el sentido de que pueden servir a muy diversos propósitos, estableciendo incentivos muy distintos, favoreciendo una mayor o menor redistribución de la renta, una mayor o menor progresividad en la misma, un mayor o menor gasto en prestaciones, una mayor o menor universalidad de las mismas, un mayor o menor familiarismo en su concesión, y así sucesivamente.
- 4) Por último, la viabilidad económica y efectos distributivos de diversas medidas de IIP ha sido tricionalmente estudiada mediante programas de microsimulación que trabajan con datos de distribución de la renta y con muestras de declarantes de impuestos directos (Adam y Browne, 2006; Adiego *et al.*, 2011; Atkinson, 1995; Atkinson y Sutherland, 1989; Gilain y Van Parijs, 1995; Jordan *et. al.*, 2000; Levy *et al.*, 2006; Matsaganis y Tsakloglou, 2004; Matsaganis *et. al.*, 2004; Oliver Rullán y Spadaro, 2004; Pinilla y Sanzo, 2004; Pinilla, 2004). Una conclusión que cabe extraer de la mayoría de estos estudios es que se pueden concebir fuentes de financiación diversas para las reformas en la dirección de la IIP (cfr. Van Parijs y Vanderborght, 2006: 135-136), y que, depende de cómo se articulen estas, incluso pueden suponer un ahorro neto para las arcas públicas a medio y largo plazo.



6 LIMITACIONES

Finalmente, de entre las limitaciones señaladas por la literatura sobre IIP, algunas de las más notables pueden ser las siguientes:

- Puede existir un *trade-off* o dilema entre el efecto redistributivo y el efecto de incentivo laboral de medidas como los créditos fiscales (Figari, 2009).
- En la medida en que la integración entre prestaciones y sistema fiscal no sea total (como por ejemplo lo sería con un INR «puro»), la trampa de la pobreza se puede acabar desplazando hacia la banda media en la distribución de la renta (algo que podría ser el caso con determinados créditos fiscales).
- Medidas como los créditos fiscales han sido en ocasiones acusadas de favorecer una «subvención al empleo de mala calidad», especialmente en aquellos países donde no existe un salario mínimo legal o su regulación se incumple frecuentemente.

Resulta obvio, por tanto, que los efectos de una reforma de la protección social en la línea de la IIP pueden ser ambivalentes dependiendo del contexto sociolegal en el que se apliquen y del diseño de las mismas. Por este motivo, dichas medidas deben ser cuidadosamente estudiadas y simuladas con datos empíricos antes de ser implementadas en un escenario o país concreto (Haan y Mick, 2007).

7 UNA ILUSTRACIÓN: EL CASO IRLANDÉS

La experiencia irlandesa, menos conocida que otras como la del Reino Unido o Francia, puede ilustrar el funcionamiento y potencialidades de una medida de IIP como los créditos fiscales. Con el objetivo explícito de lograr un mayor grado de consistencia entre impuestos y prestaciones, un completo sistema de créditos fiscales entró en vigor en la República de Irlanda a mediados de 2001. A semejanza de otros países del ámbito anglosajón, estos reducen la cantidad de impuesto sobre la renta que un contribuyente paga en un año determinado. Algunos créditos fiscales se conceden de forma automática, mientras que otros han de ser solicitados por el beneficiario.

El modelo irlandés presenta una notable pretensión inclusiva y universalista al tomar en consideración a la totalidad de los contribuyentes, independientemente de su nivel de ingresos. De este modo, el crédito fiscal



personal o *personal tax credit* se concede a todos los contribuyentes, variando su cantidad según las características personales de los declarantes (Tabla 1).

Tabla 1. Cuantías del crédito fiscal personal (€). Irlanda, 2010-2012

Categoría/Año	2010	2011	2012
Solteros	1.830	1.650	1.650
Matrimonio o pareja de hecho	3.660	3.300	3.300
Viudo/a con hijos a cargo	1.830	1.650	1.650
Viudo/a sin hijos a cargo	2.430	2.190	2.190

Fuente: Tax Credits, Reliefs and Rates for the Tax Year 2012. Revenue. Irish Tax & Customs.

Otros créditos fiscales sí toman en consideración el nivel de renta, cuyo cálculo varía según el régimen al que esté adscrito el individuo. La mayoría de los ciudadanos está vinculado al modelo PAYE (*paye as you earn*) mediante el cual los empleadores realizan retenciones fiscales sobre el salario, tratados como pagos a cuenta del impuesto sobre la renta, de las que se deduce el créditos fiscal personal. Adicionalmente, y atendiendo a las necesidades de colectivos específicos, se articula un conjunto de créditos fiscales cuyo eje rota alrededor de la discapacidad y el cuidado de personas a cargo y dependientes, como son los siguientes:

- El *home carer tax credit* o crédito fiscal para cuidadores en el hogar se enfoca a proteger el cuidado a personas a cargo, y puede ser cobrado por uno de los cónyuges. Su cuantía no guarda relación con el número de personas a cargo sino con la renta de la unidad familiar, y va descendiendo a medida que los ingresos aumentan hasta un tope máximo de 6.700 euros (Tabla 2). Para ser beneficiario se debe realizar la declaración conjunta, siendo posible que el cuidador principal esté empleado en alguna tarea a tiempo parcial o bien reciba otro tipo de subsidio o pensión. Si durante el curso del año fiscal se superase el límite de ingresos, la diferencia del importe no debe ser devuelta, manteniéndose la totalidad del crédito fiscal durante ese periodo. No obstante, más allá de esta limitación, otros requisitos han de ser satisfechos. Así, el dependiente debe vivir en el domicilio del cuidador o bien residir en un radio no superior a dos kilómetros de este. Se considera dependiente a todo menor de 16 años, o de 18 años en caso de seguir escolarizado a tiempo completo, así como a los mayores de 65 años y personas con algún grado de discapacidad física o psíquica. Los cónyuges no son considerados como dependientes.

**Tabla 2. Cuantías del crédito fiscal para cuidadores del hogar. Irlanda, 2012**

Renta	Importe (€)
5.080	810
5.250	725
5.500	600
5.750	475
6.000	350
6.250	225
6.500	100
6.650	50
6.700	0

Fuente: Tax Credits, Reliefs and Rates for the Tax Year 2012. Revenue. Irish Tax & Customs.

- El *dependent relative tax credit*, o crédito fiscal para el cuidado de familiares dependientes, suple las limitaciones que el modelo anterior planteaba respecto a los cónyuges. Puede optar al mismo todo individuo que mantenga a su cargo a un familiar que no pueda cuidar de sí mismo por vejez o enfermedad, incluyendo a familiares de su cónyuge o pareja de hecho; se incluyen, asimismo, a los hijos de su cónyuge o pareja de hecho si viven con él y son dependientes, y a los progenitores viudos, suyos o de su cónyuge, independientemente de su estado de salud. La cantidad recibida depende de una serie de factores entre los que destacan el coste del cuidado y los ingresos de la persona dependiente, siendo el límite de renta para poder beneficiarse de 13.873 euros en 2012.
- Existe asimismo un *crédito fiscal para padres con hijos discapacitados*, que puede ser reclamado por el padre o tutor de un niño que esté discapacitado física o psíquicamente y cuyo estado sea permanente antes de alcanzar los 21 años de edad, o a posteriori, siempre que hayan cursado al menos dos años de enseñanza superior o formación profesional. Puede ser reclamado por cada hijo en esta situación independientemente del número de hijos a cargo. En 2012, el crédito ascendió a 3.300 euros.
- Puede optar a *créditos fiscales para familias monoparentales* cualquier padre o madre, viudo, separado, soltero o cuya pareja haya abandonado el domicilio familiar y no conviva en el momento de solicitar la ayuda con ninguna otra. Asimismo, los hijos deben residir con el solicitante y ser menores de 18 años o bien continuar cursando estudios superiores más allá de esa edad. La cuantía ascendió en 2012 a 1.650 euros.
- Por último, los *créditos fiscales personales para mayores de 65 años* se añaden al crédito fiscal personal para las personas por encima de dicha edad. Su importe ascendió en 2012 a 245 euros.



En su conjunto, por tanto, el sistema de créditos fiscales irlandés, combinado e integrado con el también sistema de prestaciones sociales, se acerca notablemente a la propuesta de un crédito fiscal universal que se plantea actualmente en el caso británico (Brewer *et al.*, 2012), y a otras similares en los Estados Unidos (Batchelder *et al.*, 2013). Tanto dichas propuestas como el modelo irlandés son más inclusivos que otros sistemas mayormente orientados a los incentivos laborales como el francés (Vanderborght, 2001) o el que el propio Reino Unido disfrutó durante la pasada década (Jordan, 2012). Sin embargo, el sistema irlandés en su conjunto mantiene aún una alta fragmentación en cuanto al número y variedad de prestaciones sociales y fiscales. Si la lógica de la IIP se persigue coherentemente, lo deseable es que se avance simultáneamente en las tres direcciones relevantes: la universalidad de la cobertura, la simplificación y unificación del sistema, y el incentivo al empleo en los tramos de ingresos salariales bajos-medios. Este es el reto que las propuestas de IIP afrontan, un reto aún inexplorado en un país como España.

8 BIBLIOGRAFÍA

- ADAM, S. y BROWNE, J. (2006): «Options for a UK “flat tax”: some simple simulations», *IFS Briefing Note*, 72, Londres: Institute of Fiscal Studies.
- ADIEGO, M. *et al.* (2011): *EUROMOD COUNTRY Report – Spain*. University of Essex.
- ANTÓN, J. I. (2007): «Distributional implications of tax relief on voluntary private pensions in Spain», *Fiscal Studies*, 28 (2): 171-203.
- ATKINSON, A. B. (1995): *Public Economics en Action. The Basic Income/ Flat Tax Proposal*, Oxford: Oxford University Press.
- ATKINSON, A. B. y SUTHERLAND, H. (1989): «Analysis of a partial basic income scheme», en Atkinson, A. B. *Poverty and Social Security*, Londres: Harvester Wheatsheaf.
- AYALA, L. y RODRÍGUEZ, M. (2007): «Barriers to employment and welfare dynamics: Evidence from Spain», *Journal of Policy Modeling*, 29: 237-257.
- BARGAIN, O. y ORSINI, K. (2006): «In-Work Policies en Europe: Killing Two Birds with One Stone», *Labour Economics*, 13: 667-697.
- BATCHELDER, L.; GOLDBERG, JR, F. T. y ORSZAG, P. R. (2013): «A Uniform Refundable Tax Credit», en Widerquist, K.; Noguera, J. A.; Vanderborght, Y.



- y De Wispelaere, J. (eds.), *Basic Income. An Anthology of Contemporary Research*, Oxford: Wiley-Blackwell.
- BREWER, M. (2003): «The New Tax Credits», *IFS Briefing Note*, 35.
- BREWER, M. *et al.* (2006): «Did Working Family Tax Credit work? The impact of in-work support on labour supply in Great Britain», *Labour Economics*, 13: 699-720.
- BREWER, M.; J. BROWNE y W. JIN (2012): «Universal Credit: A Preliminary Analysis of its Impact on Incomes and Work Incentives», *Fiscal Studies*, 33 (1): 39-71.
- CALERO, J. (2002): «The Distribution of Public Social Expenditure in Spain: A General Analysis with Special Reference to Age and Social Class», *Social Policy and Administration*, 36 (5): 443-464.
- CORDÓN, T. (2005): «La tributación de las rentas del capital en el IRPF: ¿grávamen dual o único?», *Documento de Trabajo del Instituto de Estudios Fiscales*, n.º 30/05, Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.
- CUSACK, T. R. y PABLO, B. (2006): «Taxing work», *European Journal of Political Research*, 45: 43-73.
- EUROPEAN COMMISSION (2003a): Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions - *Modernising Social Protection for More and Better Jobs a comprehensive approach contributing to making work pay*. COM/2003/0842 final. Bruselas.
- FIGARI, F. (2010): «Can in-work benefits improve social inclusion in the southern European countries?», *Journal of European Social Policy*, 20 (4): 301-315.
- GANGHOF, S. (2006): «Tax mixes and the size of the welfare state: causal mechanisms and policy implications», *Journal of European Social Policy*, 16 (4): 360-373.
- GILAIN, B. y VAN PARIJS, P. (1995): «L'allocation universelle: un scénario de court terme et son impact distributive», ponencia presentada en el 22.^º *Vlaams Wetenschappelijk Economisch Congres*, Bruselas, 20-21 de octubre.
- GOODIN, R. E. y LE GRAND, J. (1987): *Not Only the Poor. The Middle Classes and the Welfare State*, Londres: Allen y Unwin.
- GROOT, L. y VAN DER VEEN, R. (2000): «¿Cuán atractivo resulta el ingreso básico para los estados de bienestar europeos?», en Van Der Veen, R.;



- Groot, L. y Lo Vuolo, R. (eds.), *La renta básica en la agenda: objetivos y posibilidades del ingreso ciudadano*, Buenos Aires: Miño y Dávila – RRB, 2002.
- HAAN, P. y MICK, M. (2007): Apply with Caution: Introducing UK-Style In-Work Support in Germany, *Fiscal Studies*, 28 (1): 43-72.
- HILLS, J. (2000): «Taxation for the Enabling State», *CASE Paper* n.º 41, Londres: Centre for the Analysis of Social Exclusion, LSE.
- IMMERVOLL, H. y PEARSON, M. (2009): «A Good Time for Making Work Pay? Taking Stock of In-Work Benefits and Related Measures across the OCDE», *IZA Policy Paper*, 3.
- JORDAN, B. (2012): «The Low Road to Basic Income? Tax-Benefit Integration in the UK», *Journal of Social Policy*, 41 (1): 1-17.
- JORDAN, B. et al. (2000): *Stumbling Towards Basic Income. The Prospects for Tax-Benefit Integration*, Londres: Citizens Income Study Centre, LSE.
- LEVY, H.; LIETZ, C. y SUTHERLAND, H. (2006): «A Basic Income for Europe's Children?», *EUROMOD Working Paper*, EM4/06.
- LEVY, H. (2004): *Tax-Benefit Reform en Spain in a European Context: A Non-Behavioural and Integrated Microsimulation Analysis*, Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.
- MATSAGANIS, M. y TSAKLOGLOU, P. (2004): «Microsimulation and the analysis of poverty and inequality», ponencia presentada en el *Workshop sobre Microsimulación de la Fundación BBVA*, Madrid, 15-16 de noviembre.
- MATSAGANIS, M. et al. (2004): «Child Poverty and Family Assistance in Southern Europe», ponencia presentada en el *X Congrés de la Basic Income European Network (BIEN)*, Barcelona, 19-20 de septiembre.
- MOREIRA, A. (2008): *The activation dilemma*, Bristol: University of Bristol Policy Press.
- NOGUERA, J. A. (2001): «La Renta Básica y el principio contributivo», en Raventós, D. (ed.), *La Renta Básica*, Barcelona: Ariel.
- NOGUERA, J. A. (2005): «Citizens or Workers? Basic Income vs. Welfare-to-Work Policies», *Rutgers Journal of Law and Urban Policy*, 2 (1).
- NOGUERA, J. A. (2009): «Renta básica, política de rentas e incentivos laborales», en VV. AA., *Desigualdades en las sociedades contemporáneas*, Sevilla: Centro de Estudios Andaluces.



- NOGUERA, J. A. (2010): «La renta básica universal: razones y estrategias», *Policy Papers, Centro de Estudios Andaluces*, 5.
- NOGUERA, J. A. y DE WISPELAERE, J. (2012): «On the Political Feasibility of the Basic Income Guarantee», en Caputo, R. (ed.), *Basic Income Guarantee and Politics: International Experiences and Perspectives on the Viability of Income Guarantee*, New York: Palgrave.
- OCDE (2003): «Making work pay. Making work possible», en: *Employment Outlook*, París: OCDE.
- OCDE (2005): «Increasing Financial Incentives to Work: The Role of In-work Benefits», en: *Employment Outlook*, París: OCDE.
- OCDE (2008): *Employment Outlook*, París: OCDE.
- OFFE, C. (1997): «Precariedad y mercado laboral. Un análisis a medio plazo de las respuestas políticas disponibles» en *¿Qué crisis? Retos y transformaciones de la sociedad del trabajo*, Donostia: Tercera Prensa-Hirugarren Prentsa.
- OLIVER, X. y SPADARO, A. (2004): «¿Renta mínima o mínimo vital? Un análisis sobre los efectos redistributivos de posibles reformas del sistema impositivo español», presentado en el *XI Encuentro de Economía Pública*, Barcelona, 5-6 de febrero.
- PARKER, H. (1989): *Instead of the Dole. An enquiry into integration of the tax and benefit systems*, Londres: Routledge.
- PINILLA, R. y SANZO, L. (2004): *La Renta Básica. Para una reforma del sistema fiscal y de protección social*. Working Paper 42/2004. Madrid: Fundación Alternativas.
- PINILLA, R. (2004): *La renta básica de ciudadanía. Una propuesta clave para la renovación del Estado de bienestar*, Barcelona: Icaria.
- PINILLA, R. (2006): *Más allá del bienestar. La renta básica de ciudadanía como innovación social basada en la evidencia*, Barcelona: Icaria.
- SANZO, L. (2001): «Líneas de actuación para el impulso de una Política de Garantía de Ingresos», ponencia presentada en el *I Simposio sobre Renta Básica*, Barcelona, 8 de junio.
- SCHMITTER, P. y BAUER, M. (2001): «A (modest) proposal for expanding social citizenship in the European Union», *Journal of European Social Policy*, 11 (1): 55-65.



- SEVILLA, J. (1999): «Sobre pobres y ricos. Una propuesta de renta fiscal universal para España», en Garde, J. A. (ed.), *Políticas sociales y Estado de bienestar en España*. Madrid: Fundación Hogar del Empleado-Trotta.
- SEVILLA, J. V. (2003): «Notas para una nueva política tributaria», *Claves de razón práctica*, 130: 26-33.
- TITMUSS, R. (1958): *Essays on the Welfare State*, Londres: Allen y Unwin.
- VAN PARIJS, P. y GENET, M. (1992): «Eurogrant», *Basic Income Research Group (BIRG) Bulletin*, 15: 4-7.
- VAN PARIJS, P. y VANDERBORGH, Y. (2001): «From Euro-Stipendium to Euro-Dividend», *Journal of European Social Policy*, 11 (4): 342-352.
- VAN PARIJS, P. y VANDERBORGH, Y. (2006): *La Renta Básica: una medida eficaz para luchar contra la pobreza*. Barcelona: Paidós.
- VAN PARIJS, P.; JACQUET, L. y SALINAS, C. (2000): «El ingreso básico y sus parientes», en van der Veen, R.; Groot, L. y Lo Vuolo, R. (eds.), *La renta básica en la agenda: Objetivos y posibilidades del ingreso ciudadano*. Buenos Aires: Miño y Dávila-RRB, 2002.
- VANDERBORGH, Y. (2001): «La France sur la voie d'un revenue minimum inconditionnel?», *Mouvements*, 15-16: 157-165.
- VANDERBORGH, Y. (2006): «Effets anti-redistributifs des dépenses de protection sociale», en Pellet, R. (dir.), *Finances publiques et redistribution sociale*, París: Economica.
- WHITE, S. (2003): *The Civic Minimum. On the Rights and Obligations of Economic Citizenship*, Oxford: Oxford University Press.
- WIDERQUIST, K. et al. (2013): *Basic Income. An Anthology of Contemporary Research*. Oxford: Wiley-Blackwell.