El uso de incentivos fiscales para incrementar la participación laboral

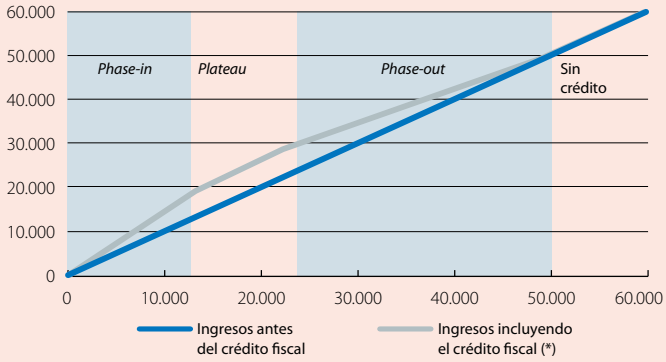
María acaba de recibir una oferta laboral. Lleva 2 años en paro, es soltera y tiene un hijo de 2 años; vive en una vivienda social y recibe una ayuda mensual para los gastos más necesarios. Si acepta la oferta, sobrepasará el límite de ingresos para seguir recibiendo esta ayuda y perderá el derecho a la vivienda social. Con el nuevo sueldo, no le es posible cubrir los gastos de la guardería y de un alquiler en el mercado libre. En su situación, es mejor rechazar la oferta que aceptarla. El caso de María no es aislado. Además de las familias monoparentales, otros colectivos, como los trabajadores de más edad o los trabajadores que no son la fuente principal de ingresos del hogar, son muy sensibles a los distintos incentivos proveídos por la fiscalidad de los ingresos laborales y por las ayudas sociales.

Desde hace años, los economistas han analizado en profundidad las interacciones entre la política fiscal, el sistema de protección social y el sistema público de pensiones, y como éstas afectan a la decisión de participar, o no, en el mercado laboral. Lo que se persigue es mejorar el diseño de estas políticas para asegurar que la fiscalidad y los beneficios sociales no desincentiven la participación laboral. Así, por ejemplo, un tratamiento fiscal neutral de los ingresos del segundo perceptor del hogar tiende a incrementar la participación laboral de las mujeres. Del mismo modo, limitar la generosidad (o aumentar las penalizaciones) de la jubilación anticipada aumenta la participación laboral de los trabajadores de más edad.

Pero, quizás, las medidas que han sido más exitosas son aquellas que vinculan la percepción de beneficios fiscales a la participación laboral. Estados Unidos fue pionero, implementando el crédito fiscal por ingresos del trabajo (*Earned Income Tax Credit*, EITC) en 1975. Más recientemente otros países han ido adoptando este tipo de medidas como, por ejemplo, el Reino Unido en 1999 o Suecia en 2007. Aunque las diferencias entre países son notables, tanto en los requisitos para optar a los beneficios fiscales como en su generosidad, el objetivo que persiguen estas medidas es común: dar una ayuda financiera a los hogares de menores ingresos sin que ello desincentive su participación en el mercado laboral. Para conseguirlo, el importe del crédito fiscal se incrementa con los ingresos del hogar (hasta cierto umbral), es decir, a mayores ingresos laborales mayor es el importe del crédito fiscal, de tal manera que los hogares tienen incentivos a trabajar más y no menos.

Comparación de los ingresos de los hogares antes y después del crédito fiscal por ingresos del trabajo (EITC) en Estados Unidos

(Dólares)



Nota: *(*) Pareja casada con 3 hijos.*
Fuentes: *Internal Revenue Service y "la Caixa" Research.*

En Estados Unidos, y también en otros países, el EITC es un crédito fiscal reembolsable, es decir, los beneficios fiscales pueden llegar a superar los impuestos pagados y, por lo tanto, supone un complemento neto a los ingresos del hogar. Se estructura en 3 fases en función de los ingresos y la composición del hogar (véase gráfico). En la primera fase («*phase-in*»), el importe del EITC se incrementa con los ingresos. Por ejemplo, un hogar compuesto por una pareja casada y 3 hijos con ingresos anuales de 10.000 dólares recibe 4.500 dólares adicionales en concepto de EITC, situando sus ingresos anuales totales en los 14.500 dólares. En una segunda fase («*plateau*»), se obtiene el importe máximo del EITC entre un rango de ingresos determinado. En el ejemplo anterior, el EITC máximo es de 5.891 dólares que lo perciben los hogares con ingresos anuales entre 13.000 y 22.250 dólares. Finalmente, en la tercera fase («*phase-out*»), el importe del EITC se va reduciendo hasta llegar a un umbral a partir del cual los hogares dejan de percibir el EITC. En el ejemplo anterior, este umbral se sitúa en los 50.200 dólares. Esta estructura incrementa la progresividad del impuesto sobre la renta, siendo pues una medida redistributiva focalizada en complementar los ingresos de aquellos hogares con un mayor riesgo de pobreza.

Existe una amplia literatura académica que demuestra la efectividad de estos programas con relación a sus objetivos de aumentar la participación laboral y los ingresos de estos hogares. No es de extrañar que los efectos más notables se concentren en aquellos colectivos que antes de la introducción de las medidas tenían una tasa de participación laboral baja y, en especial, los que tenían un bajo nivel educativo. Destacan los efectos sobre las mujeres en hogares monoparentales y las mujeres en hogares biparentales con la pareja en el paro. Blundell, Brewer y Shephard (2005)[1] estiman que la introducción del crédito fiscal para

(1) «Evaluating the labour market impact of Working Families' Tax Credit using difference-in-differences». HM Customs and Revenue Working Paper 4 (2005).

familias trabajadoras en el Reino Unido en 1999 incrementó la participación laboral de las mujeres en hogares monoparentales en 3,6 puntos porcentuales y en 2,6 puntos porcentuales para las mujeres en hogares biparentales con la pareja en el paro. Sin embargo, estas medidas tienen el inconveniente que pueden llegar a desincentivar la participación laboral de aquellos hogares en los que los ingresos adicionales que se obtienen si trabaja una segunda persona hacen que se supere el umbral para la percepción del incentivo fiscal. Así, por ejemplo, el EITC desincentiva la participación laboral de las mujeres casadas cuando su pareja trabaja. De todos modos, la literatura empírica muestra que este segundo efecto es menor y, por lo tanto, el empleo total tiende a aumentar gracias a estos incentivos.

El EITC reduce la pobreza de forma directa al suplementar los ingresos de los trabajadores de bajos salarios. Según estimaciones del Center on Budget and Policy Priorities, en Estados Unidos en 2011 el EITC permitió que los ingresos de 6,1 millones de personas, incluyendo 3,1 millones de niños, se situaran por encima del umbral de pobreza[(2)]. Pero, además, las ventajas del EITC también se manifiestan en el largo plazo: al fomentar la participación laboral se favorece la acumulación de capital humano. Al mismo tiempo, los perceptores de estos incentivos fiscales son menos dependientes de las ayudas sociales, lo que permite que estas medidas se paguen por sí mismas. Es decir, el coste del incentivo fiscal para el erario público se compensa con los ingresos adicionales recaudados por el impuesto sobre la renta y el menor coste de las ayudas sociales.

A pesar de que las ventajas del EITC parecen claras, su uso entre los países de la OCDE no es generalizado (aunque cada vez está más extendido). Ello contrasta con el elevado número de países que, desde hace décadas, establecieron un salario mínimo con el fin de proteger los ingresos de los trabajadores de menores salarios. Sin embargo, el EITC es una medida mucho más focalizada para luchar contra la pobreza al fijarse en función de los ingresos totales del hogar. Por el contrario, la mayoría de trabajadores que reciben el salario mínimo no son los principales perceptores de ingresos del hogar y, en muchos casos, no acostumbran a vivir en hogares en riesgo de pobreza (por ejemplo, estudiantes). Además, el salario mínimo puede tener efectos negativos sobre la creación de puestos de trabajo. El EITC, en cambio, contribuye a la creación de lugares de trabajo e incluso puede favorecer la afloración de empleo sumergido ya que, para poderlo percibir, los trabajadores deben demostrar sus ingresos en la declaración de la renta. Por contra, también hay que tener en cuenta que la introducción del EITC puede presionar a la baja los salarios, aunque la retribución final incluyendo el crédito fiscal se mantenga. Así, Rothstein (2010)[(3)] estima que por cada dólar de EITC, los ingresos fiscales de los trabajadores solo aumentan en 73 céntimos, ya que los empleadores pueden reducir los salarios pagados al ser estos complementados por el incentivo fiscal.

En conclusión, el diseño de un sistema tributario óptimo dista de ser una tarea sencilla. La fiscalidad tiene efectos muy relevantes sobre las decisiones individuales, en especial sobre determinados colectivos cuyas decisiones de participación laboral son muy sensibles a los distintos incentivos financieros. La complejidad es aún mayor cuando se tienen en cuenta las interacciones con las ayudas sociales o el sistema público de pensiones. En este sentido, hay que perseverar en la búsqueda de soluciones creativas que equilibren los objetivos de garantizar unos ingresos suficientes a todos los ciudadanos sin desincentivar la participación laboral, al mismo tiempo que contengan el coste de financiación pública.

Judit Montoriol-Garriga
Departamento de Economía Europea, Área de Estudios y Análisis Económico, "la Caixa"

(2) Center on Budget and Policy Priorities, «Policy Basics: The Earned Income Tax Credit» (2013).
(3) «Is the EITC as Good as an NIT? Conditional Cash Transfers and Tax Incidence». American Economic Journal: Economic Policy, 2(1): 177-208 (2010).