

La fiscalización de las políticas sociales

Deducciones fiscales reembolsables en Europa y América

Objetivo y estructura de la ponencia

- Explicar las **principales conclusiones de** un informe realizado para el **Observatorio de la Realidad Social de Navarra** en el que se describe el funcionamiento y el impacto de los *tax credits* o **deducciones fiscales reembolsables** existentes en una quincena de países de Europa y América.
 - **Panorama general:** qué son las deducciones fiscales reembolsables, cómo funcionan y por qué son cada vez más utilizadas
 - **Estudio de casos:** principales características de los sistemas desarrollados en diferentes países.
 - **Impacto** de las deducciones fiscales: principales **ventajas y desventajas** de la integración de las prestaciones sociales y las políticas fiscales

***Tax credits* o deducciones fiscales reembolsables
panorama general**

Panorama general: el concepto de ‘reembolsabilidad’

- *“Los Estados del Bienestar están siendo objeto de una sutil y en ocasiones inadvertida transformación: la fiscalización de las prestaciones sociales”* (Ferrarini, Nelson y Höög, 2012).
- Dentro de este proceso de fiscalización coexisten dos tipos de herramientas diferentes, que parten de lógicas en cierto modo contrapuestas:
 - Las deducciones tradicionales –**no reembolsables**– se limitan a reducir la deuda tributaria de los contribuyentes, y se basan en una lógica de reducción de la presión fiscal. No benefician –o lo hacen en muy escasa medida– a los contribuyentes de bajos ingresos, con responsabilidades tributarias nulas o demasiado pequeñas para beneficiarse íntegramente de esa rebaja de impuestos.
 - Las deducciones **reembolsables** benefician a todas las personas potencialmente beneficiarias, ya que si el montante de la deducción es superior la deuda tributaria, la diferencia se abona a las personas contribuyentes como una prestación neta

Panorama general: el concepto de 'reembolsabilidad'

Deducciones por descendientes en Gipuzkoa para una pareja con tres hijos/as menores de 6 años por tramos de renta (declaración conjunta)

Rentas salariales	Cuota íntegra	Deducción teórica	Cuota líquida	Deducción real	Aprovechamiento (%)	Deducción reembolsable
50.000	10.630	3.537	7.093	3.537	100	0
30.000	4.218	3.537	681	3.537	100	0
25.000	2.812	3.537	0	2.812	80	725
20.000	1.550	3.537	0	1.550	44	1.987
15.000	400	3.537	0	400	11	3.137
12.000	0	3.537	0	0	0	3.537

Deducciones fiscales reembolsables: elementos básicos

- Se trata de sistemas fundamentalmente desarrollados en los países **anglosajones** (USA, UK, Canadá, Australia...), aunque también y crecientemente en otros países de Europa (Francia, Bélgica, Italia...).
- Se vinculan claramente a la lógica de la **activación** (*making work pay*) y a la lógica de la **inversión en la infancia**, en la medida en que se han destinado preferentemente a
 - complementar **salarios bajos**,
 - incentivar el **acceso al empleo**
 - canalizar prestaciones de **apoyo a las familias con hijos/as**.
 - **simplificar** el sistema de impuestos y prestaciones, e incrementar la **progresividad** del sistema fiscal

Deducciones fiscales reembolsables: elementos básicos

- No se trata de **prestaciones universales ni incondicionales**: a menudo se orientan **únicamente** a quienes tienen **ingresos laborales** y en general se reducen a medida que crecen los ingresos, hasta desaparecer a partir de unos ingresos determinados.
- En general, son sistemas **complementarios** a las prestaciones económicas convencionales, si bien en algunos casos las personas potencialmente beneficiarias han de optar entre un sistema u otro.
- Se aplican como **deducción en la cuota** y son compatibles con otros beneficios fiscales (mínimos vitales, bonificaciones de trabajo, reducciones por tributación conjunta, exención de determinados ingresos, etc.).

Estudio de casos: deducciones fiscales reembolsables en Europa y América

Experiencias internacionales

- En la revisión realizada se han descrito **31 deducciones fiscales diferentes**, desarrolladas en **12 países** (Reino Unido, España, Alemania, Italia, Austria, Bélgica, República Checa, Eslovaquia, Nueva Zelanda, Canadá, Estados Unidos).
- De los 31 casos analizados, una **decena se plantean como complemento salarial** para trabajador/as con bajos salarios y una **docena están orientados a familias con hijos/as**.
- También hay ejemplos de deducciones orientados a otros fines (compra, alquiler o adaptación de **vivienda**, complemento de **pensiones**, atención de personas dependientes...).
- Sin duda alguna, los ejemplos más paradigmáticos son el Earned Income Tax Credit (**EITC**) norteamericano y el **WTC** británico.

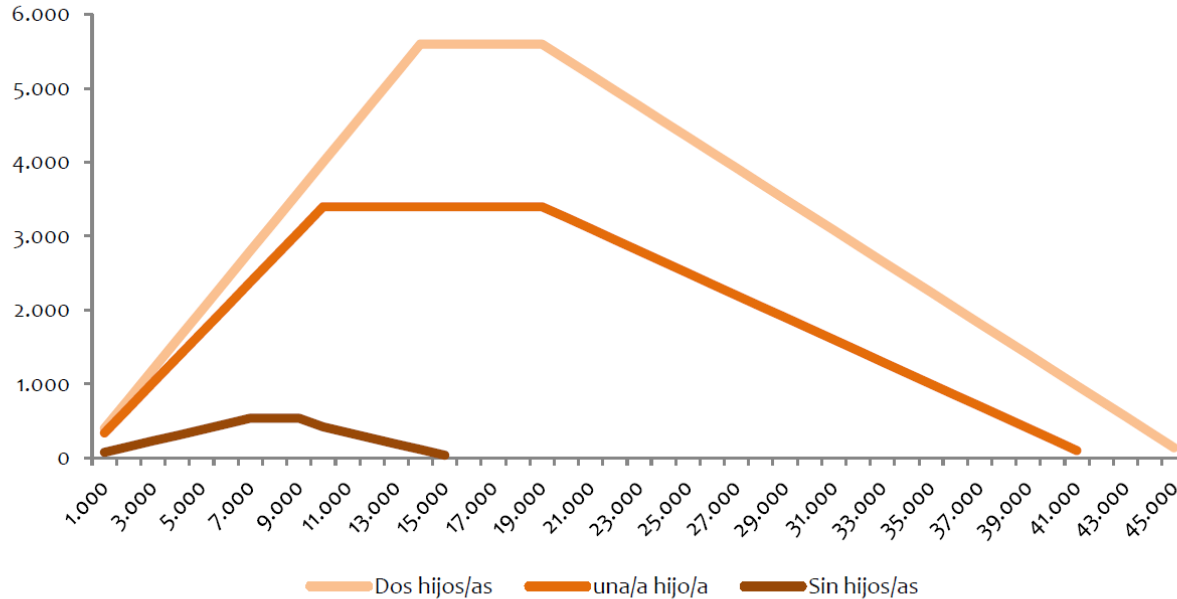
EITC en Estados Unidos

- Introducido en 1975, el EITC es la **principal prestación económica contra la pobreza en Estados Unidos**, y goza de un **apoyo social y político relativamente amplio**, en gran medida porque no se asocia a las prestaciones convencionales de garantía de ingresos.
- Se orienta básicamente a **familias con hijos/as y con ingresos laborales**, si bien las personas sin hijos también pueden beneficiarse residualmente de la prestación. La percibe en torno al 16% de la población; el 78% no la cobra por superar los ingresos y el 6% por carecer de ingresos.
- El gasto asciende al **0,32% del PIB**. La prestación máxima asciende a 6.431\$ (tres hijos) y se puede acceder con ingresos de hasta 49.000\$ (98% salario medio).
- La **prestación se cobra de forma anual** y el 86% del gasto se percibe como prestación neta, mientras el 14% funciona como deducción fiscal.

EITC y CTC en Estados Unidos

- El EITC se articula en tres fases, dependiendo del nivel salarial

Gráfico 1. Cuantías garantizadas para diversas composiciones familiares y niveles salariales en el marco del EITC norteamericano (2018)



Fuente: Elaboración propia.

WTC y CTC en Reino Unido

- La principal experiencia en Europa es la británica, impulsada por los Gobiernos laboristas de Tony Blair y Gordon Brown, y en **vías de desaparición** tras la unificación de diversas prestaciones diseñada por los gobiernos conservadores posteriores.
- El sistema se articula en torno al **Working Tax Credit (WTC)**, para trabajadores de bajos salarios, y el **Children Tax Credit (CTC)**, para familias con hijos, compatibles con otras prestaciones familiares y asistenciales (Child Benefit, Income Support...).
- Ambas deducciones operan de forma conjunta, se tienen en cuenta diversos elementos (cuidado infantil, jornada laboral, discapacidad), y se cobra mensualmente con posibilidad de ajuste anual.
- En su época de mayor desarrollo, los dos créditos suponían un **gasto equivalente al 1,75% del PIB**, beneficiando casi al 25% de las familias británicas (80% entre las monoparentales y 54% entre las familias con hijos/as).

Otras experiencias

- Alemania: deducción por **hijo/a a cargo** (*kinderfreibetrag*), incompatible con la prestación familiar de la Seguridad Social (*kindergeld*).
- Italia: deducción de hasta 960 euros (Bono80) para **trabajadores/as** con ingresos de entre 8.160 y 26.660 euros.
- Bélgica: deducción por gastos de **cuidado infantil** (hasta el 45% del gasto realizado).
- Quebec: deducción por gastos **de atención a domicilio de personas mayores**, con una deducción máxima de 6.825 euros anuales.
- España (TRC): deducción por **maternidad, familia numerosa y discapacidad**, vinculadas al empleo.
- Navarra: deducciones por **pensiones de viudedad y de jubilación**.

Impacto de las deducciones fiscales

El impacto de los *tax credits*: ventajas y desventajas

- **Evaluar la eficacia de las deducciones fiscales reembolsables no es sencillo**, en la medida en que no se suele evaluar de forma específica la utilización de la vía fiscal frente a la utilización de las prestaciones sociales tradicionales.
- En general, **lo que se evalúa es la existencia de un sistema de transferencias económicas en el ámbito de la pobreza laboral, la infancia, etc.**, independientemente de su funcionamiento en el marco del sistema fiscal.
- Por otra parte, las experiencias son variadas y los resultados de los programas difieren en función de su diseño, magnitud y objetivos.
- Se plantean primero algunos **datos básicos sobre el impacto de estas deducciones** (sobre todo en USA y UK) y después algunas consideraciones sobre las **ventajas y desventajas** que implica el recurso a la vía fiscal.

El impacto de los *tax credits*

- **Reducción de la incidencia y la intensidad de la pobreza**
 - Las evaluaciones del EITC norteamericano y del WTC británico permiten pensar que han tenido un **impacto claro en la reducción de la pobreza**, aunque no necesariamente mayor que las prestaciones de garantía de ingresos convencionales
 - La reducción de la pobreza de estos programas se ha alcanzado tanto mediante el **fomento de la inclusión laboral de ciertos colectivos**, como mediante la **complementación de los salarios más bajos**.
 - En Estados Unidos, parece demostrado que el mayor impacto en cuanto a la reducción de la pobreza se ha centrado en las **mujeres a cargo de familias monoparentales**.
 - La capacidad de reducción depende lógicamente del diseño de la deducción: **en el caso de Francia apenas tuvo impacto en ese sentido**

El impacto de los *tax credits*

- **Promoción del acceso al empleo y reducción de la trampa de la pobreza**
 - También parece haber un consenso claro en relación a la capacidad del EITC y el WTC para **incentivar el acceso al empleo y reducir la trampa de la pobreza**, aunque estas medidas parecen afectar más al número de personas que trabajan que al número de horas trabajadas.
 - Algunos estudios han hallado un **posible efecto desincentivador** en el acceso al empleo del segundo perceptor de ingresos de la pareja.
 - No hay datos concluyentes en relación al impacto de estas prestaciones en lo que se refiere a la **reducción de los salarios**, pese al temor que los complementos salariales sean en realidad una subvención al empleo de bajos salarios

El impacto de los *tax credits*

- **Pobreza, salud, educación y bienestar en la infancia**
 - Tanto el EITC como el CTC británico han tenido un impacto significativo, de acuerdo a numerosos estudios, en numerosos indicadores relacionados con el bienestar infantil
 - Reducción de la **pobreza infantil**.
 - Mejora de las **habilidades no cognitivas** de los niños/as.
 - Mejoras en el **rendimiento educativo** y en **reducción del abandono escolar**.
 - Mejoras en el **estado de salud física y mental** de las madres.
 - Reducción de la **incidencia del bajo peso al nacer y de trastornos de conducta** en la población juvenil.
 - Algunos efectos (poco claros) sobre la **nupcialidad** y la **fecundidad**.

El impacto de los *tax credits*: ventajas y desventajas

- **Problemas de acceso, fraude y pagos indebidos**
 - Pese a la mayor simplificación y normalización del sistema, no parece que los tax credits hayan reducido las **tasas de no acceso** a las prestaciones (en torno al 80% en USA; 63% en UK), ni la existencia de **errores administrativos y pagos indebidos**.
 - Problemas derivados del **carácter crecientemente individualizado del sistema fiscal** y el **carácter familiar de las prestaciones de garantía de ingresos**
 - Dificultades para conciliar el **carácter anual** de la declaración de la declaración sobre la renta y la necesidad de realizar **pagos mensuales**.

El impacto de los *tax credits*

- **Mejora de la progresividad del sistema fiscal**

“Ni las desgravaciones ni las deducciones son herramientas particularmente efectivas desde el punto de vista redistributivo. Sin embargo, hay una excepción: los créditos fiscales reembolsables dirigidos a hogares de bajos ingresos. Si bien la muestra utilizada en este análisis contiene muy pocos ejemplos de tales instrumentos para justificar una conclusión sólida, encontramos que los créditos fiscales reembolsables son fuertemente progresivos, independientemente del entorno en el que operen”. (Avram, 2018).

El impacto de los *tax credits*: ventajas

- Incrementa la **progresividad del sistema fiscal** y extiende a toda la ciudadanía unos beneficios fiscales de los que hoy sólo se beneficia una parte de los contribuyentes.
- Permite superar la lógica de la **reducción de impuestos** y la lógica de la **sustitución de ingresos**, impulsando la lógica de la **redistribución** y la **complementación de ingresos**, mediante la tributación sobre la renta.
- Favorece la **normalización** y la **simplificación** del sistema, y reduce la **estigmatización** asociada a la percepción de prestaciones selectivas de garantía de ingresos.
- Favorece los avances hacia **modelos menos condicionales**, definidos únicamente por criterios económicos y no por criterios de conducta o comportamiento.

El impacto de los *tax credits*: ventajas

- Evitan la creación de **dobles vías de acceso** para la cobertura de necesidades idénticas: deducciones fiscales para los grupos de clase media y alta, y prestaciones selectivas para las familias de clase baja.
- Reducen el gasto y el número de perceptores de las prestaciones de garantía de ingresos: **menos personas dependientes de prestaciones contra la pobreza**.
- Tienen mayor **aceptación social debido a su carácter universal** y mayores posibilidades de **camuflaje presupuestario**, lo que resulta importante en tiempos de austeridad .
- Cuando se orientan a los trabajadores de bajos salarios, reducen la **trampa de la pobreza**, estimulan el acceso al empleo y previenen la pobreza en el empleo.

El impacto de los *tax credits*: desventajas

- Las deducciones fiscales no evitan necesariamente los problemas de ***non take up***, los **casos de fraude ni el fenómeno de los cobros indebidos**: su funcionamiento se resiente cuando las condiciones de acceso son muchas o cambiantes, y/o cuando la percepción depende de ingresos muy volátiles.
- El diseño de estas deducciones **interactúa con otros elementos del diseño de la tributación sobre la renta** (reducciones de la base, tramos y tipos nominales, otras deducciones, normas de tributación conjunta, retenciones, obligación de tributar...) y de las **cotizaciones sociales**, que oscurecen su funcionamiento y alteran sus resultados.
- Pueden contribuir a una **estigmatización adicional** de los sistemas convencionales de garantía de ingresos.
- La **reducción de la capacidad de recaudación** asociada a estas deducciones reduce el margen de actuación del conjunto de la administración y “captura” para unos fines determinados una parte de la recaudación fiscal.

Eskerrik ako
Gracias por vuestra
atención