

¿UNA ‘DEDUCCIÓN REEMBOLSABLE’ O UN ‘IMPUESTO NEGATIVO’ PARA CONTRIBUYENTES IDENTIFICADOS COMO ‘TRABAJADORES POBRES’?: UN ESTUDIO DE DERECHO COMPARADO

JOSÉ ANTONIO FERNÁNDEZ AMOR

*Derecho Financiero y Tributario
Universidad Autónoma de Barcelona
Proyecto DER2015-63701-C3-1-R¹*

1. INTRODUCCIÓN

Un tema que se destaca en nuestros días, aunque venimos conviviendo con él desde el siglo pasado, es la proliferación de la figura del denominado ‘trabajador/a pobre’ (*working poor*) o ‘trabajador/a en situación de pobreza’ (*in-work poverty*)². Podemos entender esta persona, de forma genérica³, como la que,

¹ Proyecto de investigación I+D+i DER2015-63701-C3-1-R “*Instrumentos normativos para la mejora de las transiciones de los working poor y su inclusión social*”, financiado por la Secretaría de Estado de Investigación, Desarrollo e Innovación dependiente del Ministerio de Economía y Competitividad del Gobierno de España y el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) de la Unión Europea. Financiado por el Ministerio de Economía y Competitividad y Fondos FEDER

² Pueden citarse algunas noticias publicadas en los medios que ponen de relieve el tema, “Ciudadanos pedirá al PP un complemento a salarios bajos”, EL PAÍS, 22 de agosto de 2016, en http://politica.elpais.com/politica/2016/08/21/actualidad/1471803410_675665.html (última visita 21 de noviembre de 2016) o “Los salarios más bajos cayeron un 28% en la crisis mientras que los más altos se mantuvieron, según Oxfam Intermón”, en <http://www.rtve.es/noticias/20161103/salarios-mas-bajos-cayeron-28-crisis-mientras-mas-altos-se-mantuvieron-segun-oxfam-intermon/1436505.shtml> (última visita 22 de noviembre de 2016).

³ En esta obra se insertan trabajos cuyo objeto es tratar la complejidad de obtener una definición del concepto de trabajador/a pobre. No obstante, la línea seguida por el proyecto en el que se inserta esta aportación es la que puede centrarse en los datos de EUROSTAT que utiliza un indicador multidimensional de tres elementos:

a pesar de realizar una actividad laboral o, incluso, una actividad económica por cuenta propia, no obtiene ingresos suficientes para desarrollar su vida de acuerdo con estándares socialmente aceptados como adecuados y que suponen no padecer carencias materiales. Esta situación se agrava cuando, además, dicha persona se relaciona con un entorno familiar, pues se complican en un grado mayor esas posibilidades de desarrollo al haber de compartir recursos. Dado esto, las líneas que siguen, se basan en la premisa de que, en el actual contexto socio-económico, la pobreza ya no es un factor que pueda identificarse con situaciones marginales por falta de trabajo (por cuenta ajena o propia) que sirviese para conjurarla, sino que, aun dándose ese factor, el resultado es similar: falta de ingresos suficientes para el desarrollo personal por medios propios.

Independientemente de la definición académica que se construya en torno al concepto ‘trabajador/a pobre o pobreza en el trabajo’, resulta un fenómeno al que vienen prestando atención las organizaciones internacionales⁴ y los Estados⁵ proponiendo diferentes medidas para paliar sus efectos o compensar sus consecuencias. Entre esas medidas se encuentran las de carácter fiscal, en el bien entendido de que, por medio de los tributos, puede incidirse en una realidad para

1) Pobreza monetaria: se tiene en cuenta tanto los ingresos propios como los obtenidos mediante ayudas sociales (en educación, alojamiento, pensiones o subsidio de desempleo). La dimensión se hace efectiva cuando la renta no alcanza el 60% de la mediana nacional.

2) Privación material: se tiene en cuenta la imposibilidad de contar con determinados elementos materiales y alcanza un carácter de severa cuando no es posible por la persona afrontar: a) pagar un arrendamiento o hipoteca, b) mantener la casa en condiciones óptimas de calefacción, c) pagar gastos no previstos, d) comer carne, pescado u otro alimento rico en proteínas cada segundo día, e) pasar una semana de vacaciones fuera de casa, f) ser propietario/a de un coche, un TV a color, una lavadora o un teléfono.

3) Baja intensidad laboral: se tiene en cuenta la pertenencia a un grupo familiar cuyos miembros adultos trabajan menos del 20% de su potencial durante el último año.

EUROSTAT: *Smarter, greener, more inclusive? Indicators to support the Europe 2020 strategy*, ed. 2015, págs. 136 y 145.

⁴ La Estrategia Europea 2020 es un plan de la Unión Europea que tiene la intención de disminuir en 20 millones las personas que están en riesgo de pobreza y exclusión social teniendo en cuenta, lógicamente, las personas empleadas con pocos recursos. (http://ec.europa.eu/europe2020/index_es.htm, última visita, 25 de octubre de 2016). En este sentido véase la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones de 18 de marzo de 2012 COM (2012) 173 final *Hacia una recuperación generadora de empleo* págs. 10-11 (<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52012DC0173&from=EN>, última visita, 25 de octubre de 2016).

⁵ Como ejemplo de su tratamiento y estudio puede citarse el *Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social del Reino de España 2013-2016* editado por el Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, 2014. http://www.msssi.gob.es/ssi/familiasInfancia/inclusionSocial/docs/PlanNacionalAccionInclusionSocial_2013_2016.pdf (última visita, 25 de octubre de 2016)

transformarla o adecuarla a los objetivos deseados. En general, estas consisten en dos tipos de mecanismos⁶:

a) Directas: a través de las que se pretende allegar recursos al contribuyente que reúne una serie de características que lo identifican en la categoría de ‘trabajador pobre’

b) Indirectas: medidas fiscales que, sin tener incidencia directa en los ingresos por actividad económica, sí que inciden en ámbitos como, por ejemplo, la capacidad de empleabilidad, la situación personal o la situación familiar de la persona trabajadora.

Entre las primeras interesa, para este trabajo, el instrumento que se viene conociendo en la literatura económica y social como ‘Impuesto Negativo sobre la Renta’ o ‘Deducción Reembolsable’. En ambos casos se hace referencia a una medida de carácter fiscal que supone, con la referencia de los rendimientos que obtiene el contribuyente, la aportación desde el Estado de cuantías que permiten completar los ingresos por trabajo o por actividades por cuenta ajena⁷. Dada esta definición, que facilita identificar el objeto de estudio, es momento de formular una hipótesis de trabajo: es posible establecer en el ordenamiento jurídico español una figura semejante a la descrita y que ha sido establecida en otros Estados. La perspectiva metodológica para trabajarla será la propia de la Ciencia jurídica de manera que consideraciones desde otras perspectivas científicas han de tener un carácter ilustrativo.

Se desarrolla la exposición con dos objetivos básicos. Uno, describir diversos modelos normativos usados en otros países de beneficios fiscales ligados con la pobreza en el trabajo y, dos, trabajar los argumentos que confirmen que este tipo de medidas pueden ser acogidas en el entorno del ordenamiento jurídico español haciendo, con ello, propuestas de *lege ferenda*. En consecuencia, en primer término, se describe, el sistema practicado en Estados Unidos conocido como *Earned Income Tax Credit*; en segundo lugar, el *Working Tax Credit*

⁶ Sobre esta cuestión puede verse MARX, I y NOLAN, B.: *In-Work Poverty*, GINI Discussion Paper 51, July 2012, p.26. (puede consultarse en http://www.gini-research.org/system/uploads/386/original/DP_51_-_Marx_Nolan.pdf?1348044753, última visita, 25 de octubre de 2016).

⁷ Según MARTÍNEZ ÁLVAREZ “La finalidad de un INR es sencilla: pagar subsidios a los hogares pobres con el objetivo de incrementar sus muy limitados ingresos, eliminando o reduciendo el ‘gap’ de pobreza esto es, la diferencia entre las rentas de las familias pobres y la renta que necesitarían para moverse por encima de la línea de la pobreza (Green, 1968). La novedad de un INR no es el hecho de dar el subsidio a los más necesitados, sino utilizar el impuesto personal sobre la renta como vehículo para tal fin.” El mismo autor hace un análisis retrospectivo del INR. MARTÍNEZ ALVAREZ, J.A.: “El INR (Impuesto Negativo sobre la Renta): una solución novedosa y eficiente a la pobreza”, *Estudios de Economía Aplicada*, vol. 20-II, 2002, pág. 542.

identificable con el Reino Unido; seguidamente, el *Working Income Tax Benefit* canadiense y también ha de ser descrito la *Prime d'activité* de Francia. Sirva esa muestra para tratar aspectos de interés que se resaltarán en cada apartado y que ayudan a entender la inserción de una medida similar en el ordenamiento jurídico español lo que cerrará, junto con una reflexión final, esta aportación al tema.

2. EL EARNED INCOME TAX CREDIT DE ESTADOS UNIDOS.

Estados Unidos es uno de los Estados que ha establecido en su sistema una figura tributaria que implica la aportación de recursos a personas con bajos ingresos derivados de su actividad económica laboral o de empresa. Su inclusión en este estudio se justifica por cómo el legislador norteamericano ha estructurado el beneficio fiscal combinando progresividad y regresividad. El *Earned Income Tax Credit* (en adelante EITC) se ha regulado en la Sección 32, Subparte C, Parte IV, Subapartado A, Capítulo 1, Subtítulo A, Título 26 del *Internal Revenue Code*⁸ (en adelante IRC). Se trata de un beneficio fiscal destinado a aquellas personas contribuyentes que reúnan las siguientes características (letra (c).1. A IRC):

A) Cualquier persona residente que mantenga una relación de parentesco con otras (*qualifying child*) en primer grado descendiente (hijo o hija naturales o adoptados), segundo grado colateral por consanguinidad o afinidad (hermano o hermana, hermanastro o hermanastra) o, incluso, de tercer grado cuando son descendientes de los anteriores (nietos o nietas, sobrinos o sobrinas). En todos los casos se han de dar las siguientes circunstancias para los parientes:

- han de ser más jóvenes que el contribuyente.
- menores de 19 años o, en caso de estudiantes, menores de 24 años. En caso de discapacidad, la edad del sujeto no se estima.
- no estar casados al final del periodo impositivo.
- residir con el contribuyente en Estados Unidos durante más de la mitad del periodo impositivo.
- la Administración tributaria ha de contar con datos aportados por el o la contribuyente sobre el menor (nombre, edad, número de identificación fiscal o los que le sean requeridos).
- no ser contribuyente del Impuesto sobre la Renta por declaración conjunta.

B) Cualquier contribuyente residente por más de la mitad del periodo impositivo que no posea una relación de parentesco como la descrita si:

⁸ Fuente <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/26/32> (visitado por última vez 29 de septiembre de 2016). Las referencias a preceptos que se suceden a continuación en este apartado dedicado a EEUU, son realizadas de entre las normas que contiene la Sección 32 del IRC citado.

- reside en Estados Unidos por más de la mitad del periodo impositivo (excepto miembro de la Fuerzas Armadas destinado en el extranjero).
- su edad está comprendida entre los 25 y 65 años.
- no mantiene relación de dependencia con respecto a otro contribuyente que tenga derecho a aplicar deducciones en el Impuesto por ese motivo.

A estas características de tipo personal que permiten identificar al contribuyente que puede disfrutar del beneficio fiscal, se ha de añadir que, en el supuesto de estar casado, la medida será aplicada solo si se presenta una autoliquidación conjunta. En este sentido se puede observar que el legislador norteamericano está identificando como destinatario principal de esta deducción al núcleo familiar en tanto que, si el contribuyente se casa, solo aplicará el beneficio fiscal si presenta su autoliquidación conjuntamente.

Las características subjetivas se completan con otras relativas a límites en los ingresos del contribuyente. Según se dispone en (i) (1) IRC no se puede aplicar el beneficio fiscal si durante el periodo impositivo las fuentes de renta que se relacionan en él, suponen más de una cuantía que se fija anualmente (ej. 3.400\$ para 2016) Las fuentes de renta son rendimientos del capital mobiliario e inmobiliario, así como plusvalías obtenidas.

Una vez se ha identificado al destinatario del beneficio fiscal mediante sus características subjetivas y de rentas, se ha de examinar cómo se estructura normativamente su cuantificación. El legislador norteamericano no ha dispuesto que la deducción suponga una disminución de la cuota a pagar por el contribuyente de carácter fijo calculada, por ejemplo, mediante un porcentaje lo que podría ser familiar desde la perspectiva del ordenamiento jurídico español. Más bien, prevé una fórmula en la que, en primer término, el contribuyente se aplica un porcentaje desde el primer dólar que gane a través de rendimientos del trabajo o por actividades económicas (definidas en (c)(2) IRC), que varía según el número de descendientes descritos anteriormente con los que se relacione ((b),(1) IRC):

- Contribuyente con un pariente: 34 %
- Contribuyente con dos parientes: 40 %
- Contribuyente con tres o más parientes: 45 %
- Contribuyente sin parientes: 7⁶⁵ %

Ese porcentaje se aplicará hasta que la renta del trabajo o por actividades económicas alcance las cuantías máximas que el legislador establece y que son ((b)(2)(A) IRC):

- Contribuyente con un pariente: 6.330 \$

- Contribuyente con dos o más parientes: 8.890 \$

- Contribuyente sin parientes: 4.220 \$

Si los porcentajes anteriores se aplican a las cuantías señaladas se obtiene el máximo al que puede llegar el beneficio fiscal:

- $6.330 \times 34\% = 2.152'2$ \$

- $8.890 \times 40\% = 3.556$ \$ y $8.890 \times 45\% = 4.000'5$ \$

- $4.220 \times 7'65\% = 322'83$ \$

Estos resultados representan el ingreso máximo por rendimientos del trabajo o actividades económicas que ha de obtener un contribuyente para tener derecho a percibir el máximo de la prestación. El efecto que se persigue es que el contribuyente estime necesario incrementar, desde el primer dólar, sus ingresos con la finalidad de completarlos con la máxima prestación posible. Pero este efecto de progresividad tiene un límite puesto que, una vez se logra obtener el máximo de prestación se produce un efecto de fijación de la cuantía a recibir a pesar de que el ingreso del contribuyente aumente. Incluso, a partir de un montante de exceso regulado de las anteriores cantidades, la deducción ha de decrecer en función de un porcentaje establecido. Así pues, si tomamos las cantidades anteriores y aportamos las cantidades máximas de exceso previstas en la norma ((2),(A) IRC)⁹, resulta un tramo en el que el contribuyente ha de percibir la máxima deducción:

– 6.330 a 11.610 para contribuyente con un pariente

– 8.890 a 11.610 para contribuyente con dos o más parientes

– 4.220 a 5.280 para contribuyentes sin parientes

Por tanto, se entiende, tomando el primer tramo, que el contribuyente cuyo ingreso está entre 6.330 a 11.610 \$ tendrá derecho siempre a la misma deducción de 2.152'2 \$. A partir de la obtención de las cuantías máximas de cada escalón a modo de ingresos del trabajo o por actividades económicas, el contribuyente experimenta un descenso en el montante de la deducción de los porcentajes de (b)(1) IRC por cada dólar que exceda:

- Contribuyente con 1 pariente: 15'98 %

- Contribuyente con 2 parientes: 21'06 %

- Contribuyente con 3 parientes: 21'06 %

- Contribuyente sin parientes: 7'65 %

⁹ El legislador precisa que, para el supuesto de declaración conjunta, las cuantías a partir de las cuales el porcentaje de deducción decrece y que figuran más arriba han de aumentarse en una cantidad que, era de 5.000 \$ ((b)(2)(B)(i) IRC).

Con la aplicación en forma regresiva de estos porcentajes sobre el montante del beneficio fiscal, por cada dólar que exceda de las cuantías máximas de los escalones antes expuestos, ha de llegar un momento en que queda anulado. En otros términos, hay una cantidad de ingresos que coincide con el momento en el que la prestación, por efecto de la reducción, será igual a cero:

- Para contribuyente con 1 pariente: restar a 2.152'2 \$ la cuantía de 0'1598 \$ por cada dólar que exceda de 11.610\$ hasta que sea 0, supone un rendimiento máximo por actividad económica para obtener la prestación de 24.078 dólares.

- Para contribuyente con 2 parientes: restar de 3.556 \$ la cuantía de 0'2106 \$ por cada dólar que exceda de 11.610\$ hasta que sea 0, supone un rendimiento máximo por actividad económica para obtener la prestación de 28.495'09 dólares.

- Para contribuyente con 3 parientes: restar de 4.000'5 \$ la cuantía de 0'2106 \$ por cada dólar que exceda de 11.610\$ hasta que sea 0, supone un rendimiento máximo por actividad económica para obtener la prestación de 30.605'72 dólares.

- Para contribuyente sin pariente: restar de 322'83 \$ la cuantía de 0'0765 \$ por cada dólar que exceda de 5.280\$ hasta que sea 0, supone un rendimiento máximo por actividad económica para obtener la prestación de 9.500 dólares¹⁰.

En relación con la gestión administrativa que esta medida implica, se establece que es la Administración la que ha de ofrecer la correspondiente información sobre la percepción del EITC y realizar su liquidación tras la solicitud del contribuyente mediante unas tablas. Dado que se trata de un crédito reembolsable, su cuantía, en primer término, reduce los impuestos que han de ser pagados por los rendimientos obtenidos y, en caso de superar esa deuda, suponen una percepción para el contribuyente de un montante que ha de completar sus ingresos ((a) (1) IRC).

De la regulación expuesta se pueden extraer diversas ideas. En primer lugar, los contribuyentes que se benefician de la deducción reembolsable es un conjunto amplio, pues no se centra en personas que trabajan por cuenta ajena, también se incluye a las que realizan una actividad económica (por ejemplo, empresarios

¹⁰ Las cuantías utilizadas para realizar los cálculos expuestos derivan de la Sección del IRC que se está utilizando. Se ha de advertir que la Administración estadounidense tiene la capacidad de actualizarlas en función de la inflación y otros elementos previstos en la norma. Para el año 2016 el *Internal Revenue Service* provee las siguientes cifras:

Situación contribuyente	Tipo del INR	Renta mínima para máximo beneficio fiscal	Cuantía máxima del beneficio fiscal	Tipo regresivo del INR	Cuantía máxima de ingresos para mantener el beneficio	Cuantía de ingresos en que deja de percibirse el beneficio
Sin parientes	7'65	6.610	506	7'65	8.270	14.880
1 pariente	34	9.920	3.373	15'98	18.190	39.296
2 parientes	40	12.931	5.573	21'06	18.190	44.648
3 parientes	45	13.930	6.269	21'06	18.190	47.955

Fuente: elaboración propia de tabla en <http://www.taxpolicycenter.org/statistics/eitc-parameters>. También puede consultarse <https://www.irs.gov/pub/irs-drop/rp-15-53.pdf> (última visita 26 de octubre de 2016).

individuales o autónomos). En ambos casos se tiene en cuenta la circunstancia de convivir con un pariente que ha de reunir determinadas características, así como si la persona está o no casada. Las cantidades a percibir varían en función de esas circunstancias o, incluso, la aplicabilidad del beneficio si se tiene en cuenta la última. Así pues, el objetivo es beneficiar principalmente a un colectivo de sujetos con especial atención a la condición de que sean matrimonio con dependientes económicos.

En segundo lugar, ha de destacarse la fórmula de cálculo pues se aleja de las habituales en nuestro ordenamiento. Se trata de una fórmula que incluye la progresividad y la regresividad. La progresividad en tanto que desde el primer dólar que se obtiene, la deducción implica un porcentaje que implica una cuantía que crece hasta un máximo. A partir de ese momento, se mantiene hasta un límite de ingresos a partir del cual, como se ha dicho, la deducción entra en proceso de regresión hasta su total desaparición. Con este mecanismo se persigue que el o la contribuyente no se acomode en la recepción de una cuantía fija en un primer momento ya que, para recibir el máximo de prestación, ha de implicarse más en el mercado con el fin de aumentar los ingresos. Posteriormente, cuando se consiguen los que se consideran por el legislador, la cuantía de ayuda disminuye progresivamente eliminando con ello la subvención para rentas más altas. También es importante observar que la medida está asociada con la realización de una actividad económica en el mercado, de forma que no han de percibirlo aquellas personas cuyo rendimiento por ella sea cero, lo que pretende incentivar la búsqueda o mejora activa de empleo o emprendimiento.

En tercer lugar, es importante resaltar que una deducción como la descrita puede implicar una fiscalidad indirecta basada en la presentación de formularios, justificación de requisitos, determinación de la cuantía, etc. En este caso, se espera del contribuyente la presentación del formulario correspondiente a la autoliquidación tributaria, procediendo después, tras la debida evaluación y compensación de impuestos debidos, a transferir la cuantía correspondiente en concepto de deducción reembolsable.

3. EL WORKING INCOME TAX BENEFIT CANADIENSE

En Canadá también se ha regulado un beneficio fiscal semejante al anterior en cuanto a su objetivo en torno a la imposición sobre la renta de las personas físicas. Su inclusión en estas líneas se debe a que la regulación estructura el beneficio fiscal de otra manera, pues se basa en el manejo de, por un lado, los rendimientos por actividades y, por otro lado, la base imponible ajustada que deriva de la renta total, pero sin tener en cuenta determinados conceptos que el legislador ha concretado.

La medida fiscal se regula en la Subdivisión A. 2 de la División E referida al cálculo del impuesto sobre la renta que contiene el *Income Tax Act*¹¹ (en adelante ITA). La persona que puede acceder al *Working Income Tax Benefit* (en adelante WITB) se identifica con aquel que obtiene rendimientos que procedan del trabajo por cuenta ajena y de actividades económicas por cuenta propia. Así mismo, se tendrá en cuenta el estado civil del contribuyente y las siguientes características al final del periodo impositivo (art. 122.7(1) ITA):

- Ser mayor de 19 años.
- Estar casado o formar pareja de hecho.
- Ser el padre o madre de un hijo o hija con el que convive.
- Residir en Canadá.
- No ser estudiante, no cumplir pena de prisión o no ser representante de otro estado o ser familia o empleado de un representante de otro estado.

El hijo o hija referido, a su vez, ha de reunir las siguientes características para ser considerado a efectos del WITB:

- Residir con el contribuyente
- Ser menor de 19 años
- No ser contribuyente.

Para la cuantificación del beneficio fiscal, se han de tener en cuenta dos componentes (art. 122.7(2) ITA):

1) Elemento básico

Este elemento es igual a la resta de dos conceptos $A - B$, donde A responde a dos supuestos:

1) si el contribuyente no está casado, ni tiene pareja de hecho ni dependiente durante el periodo impositivo, es la menor de dos cuantías: 925\$ o el 25% del rendimiento que se considera (trabajo o actividad económica) que exceda de 3000\$.

2) si el contribuyente está casado o tiene pareja de hecho o dependiente durante el periodo impositivo, la menor de dos cuantías: 1.680 \$ o el 25% del rendimiento que se considera (trabajo o actividad económica) obtenido por él o ella, junto a su pareja, que exceda de 3000\$.

¹¹ Fuente <http://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/i-3.3/page-126.html#h-38> (última visita 29 de septiembre de 2016).

Donde B responde a dos supuestos:

1) si el contribuyente ni está casado, ni tiene pareja de hecho ni dependiente durante el periodo impositivo, el 15 % de la parte de base imponible ajustada que exceda de 10.500 \$.

2) si el contribuyente está casado o tiene pareja de hecho o dependiente durante el periodo impositivo, será el 15 % de la cantidad que exceda de 14.500\$ de base imponible ajustada individual o conjunta.

Según dispone el art. 122.7 (1) del ITA, el concepto de base imponible ajustada se identifica con la base imponible total, pero sin tener en cuenta rendimientos como, por ejemplo, los exentos, los percibidos por la condición de voluntario en determinados servicios públicos (por ejemplo, bomberos) o los percibidos de planes de ahorro para personas con discapacidad reconocidas. Para su cálculo se prescinde de la deducibilidad en la base imponible de determinados beneficios fiscales relacionados con descendientes o personas con discapacidad.

2) Elemento por discapacidad

Este elemento tiene por objeto beneficiar a aquellos contribuyentes que presentan algún tipo de minusvalía física o psíquica que restrinja sus capacidades para la vida diaria de acuerdo con lo especificado en el art. 118.3 (1) del ITA. Esta deducción reembolsable se calcula de acuerdo con la fórmula:

$$\text{Elemento por discapacidad} = C - D$$

Donde C ha de ser la menor de dos cuantías. La primera 462'50 \$ y la segunda el 25% del montante que exceda de 1.150\$ en concepto de ingresos del trabajo.

Donde D responde a los siguientes supuestos

1) Si el contribuyente no tiene cónyuge o dependiente, por el periodo impositivo, el 15 % de la cantidad que exceda en su base imponible ajustada de 16.667 \$.

2) Si el contribuyente tiene cónyuge por el periodo impositivo que no pueda aplicar la deducción por minusvalía o un dependiente, el 15 % de la cantidad que exceda en su base imponible ajustada de 25.700 \$.

3) Si el contribuyente tiene cónyuge que puede aplicar la deducción por minusvalía, el 7'5 % del total de la base imponible conjunta ajustada que exceda de 25.700 \$.

La cuantía resultante de la operación anterior puede ser objeto de deducción en la cuota tributaria del contribuyente por el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas canadiense o ser reembolsado en un máximo del 50 por 100 por

parte de la Administración tributaria (art. 122.7(7)) siendo una deducción en la imposición sobre la renta lo restante. Su liquidación puede ser realizada mediante la consiguiente autoliquidación por parte del contribuyente (art. 122.7(6)).

De la regulación de este beneficio fiscal podemos destacar algunas cuestiones. Se centra en los contribuyentes con bajos ingresos del trabajo o de actividades económicas y se añade la característica de estar o no casados, tener o no descendientes o tener o no algún tipo de minusvalía reconocible según los requisitos legales. En cuanto a su cálculo puede ser algo más sencillo que en el caso del EITC al consistir en realizar operaciones de resta entre dos elementos en cada tramo (básico y de minusvalía) cuyos resultados se han de sumar. El efecto de esta fórmula es de interés pues se reitera la precaución de la deducción vigente en EEUU. El legislador canadiense dispone de una fórmula que ha de partir de la base de que el contribuyente percibe rendimientos del trabajo (no funciona desde el nivel 0 de rendimiento) y el efecto es que se irá incrementando el beneficio fiscal a medida que se incrementa el ingreso por la actividad económica (por cuenta propia o ajena) que se obtiene. Pero el efecto de la fórmula es que puede llegar un momento en que si la base imponible ajustada (segundo componente de la fórmula) excede una cuantía, el beneficio fiscal vaya disminuyendo¹².

Una particularidad a la que hay que atender es el hecho de que Canadá es un Estado federal en el que Provincias como Alberta, Quebec, British Columbia o el territorio autónomo de Nunavut han establecido cuantías para la aplicación de la deducción diferentes a las federales. Se ha de considerar que en Canadá la imposición sobre la renta de las personas físicas, como tributo directo es competencia de las Provincias¹³, si bien también se regula por el Estado Federal¹⁴ por lo que estamos ante una competencia compartida.

¹² Así lo explica la *Canadian Revenue Agency* cuando en http://www.cra-arc.gc.ca/bnfts/wtb/fq_cle-eng.html (última consulta el 4 de octubre de 2016) dice que: *For single individuals without children, the maximum amount of WITB is paid if working income is between \$7,060 and \$11,525 for 2015. The WITB payment is gradually reduced when net income is more than \$11,525 (this is referred to as the base threshold). No WITB is paid when net income exceeds \$18,292. For families, the maximum amount of WITB is paid if the family's working income is between \$10,376 and \$15,915 for 2015. The WITB payment is gradually reduced when family net income is more than \$15,915 (this is referred to as the base threshold). The WITB payment is reduced to zero once family net income exceeds \$28,209.*

¹³ Art. 92.2 de la Constitución canadiense de 1867 dispone que la Provincia es competente en *"Direct taxation within the Province in order to the raising of a Revenue for Provincial Purposes."*

¹⁴ Art. 91.3 de la Constitución canadiense de 1867 dispone que el Estado federal es competente en *"The raising of Money by any Mode or System of Taxation."*

4. EL *WORKING TAX CREDIT* DEL REINO UNIDO

El Reino Unido ofrece un ejemplo de modelo de beneficio fiscal para personas trabajadoras y emprendedoras con bajos rendimientos. Con relación a los otros dos casos presenta la característica de lo detallado de su regulación en torno al requisito de tiempo de trabajo o de realización de la actividad económica, factor del que depende la prestación.

Está regulado en la *Tax Credit Act* de 2002 (en adelante TCA), si bien ha de ser progresivamente sustituido, junto con otros beneficios fiscales, por un beneficio fiscal global denominado *Universal Tax Credit* que está regulado por el *Welfare Reform Act* de 2012. A pesar de este cambio, dada la naturaleza del trabajo que se está realizando en estas líneas, se centra la atención en el *Working Tax Credit* (en adelante WTC) que establece la primera norma.

El *Tax Credit Act* de 2002 regula, en sus secciones 10 a 12, diferentes aspectos del beneficio fiscal. La sección 10 fija que el beneficio fiscal ha de quedar supeditado a dos tipos de requisitos que, posteriormente, se desarrollan:

1) El contribuyente ha de realizar una actividad económica (laboral o empresarial) que sea fuente de una retribución efectiva y que sea acorde con la definición normativa.

2) La prestación puede depender de circunstancias personales como: edad, presencia de la condición de persona discapacitada, responsabilidad de menores o de personas previstas en la norma.

3) Otros factores que puedan preverse, lo que supone una cláusula abierta para el regulador.

La sección 11 fija, por su parte, los requisitos para determinar el beneficio máximo a percibir por el contribuyente. Su cálculo depende de un elemento fijo o básico para toda persona solicitante y un elemento personal que considere las discapacidades físicas o psíquicas que supongan una desventaja para conseguir empleo. Estos dos elementos son acompañados por:

a) El factor de realización de una actividad económica remunerada.

b) El factor de que la persona esté o no casada o sea miembro de una pareja de hecho.

c) El factor de que la persona sea responsable de un o una menor o persona prevista en la norma.

d) El factor de que la discapacidad sea severa.

e) El factor de tener una edad por encima de la prevista, manteniendo una actividad económica.

La sección 12 TCA establece un vínculo del beneficio fiscal que se expone con un elemento relacionado con el cuidado de menores. La diferencia con la letra c) anterior es que no se trata de una cantidad por el requisito, sino que supone un porcentaje de los gastos que se estiman necesarios para la manutención del o la menor.

Los diferentes elementos que establece como referentes el TCA son desarrollados por el *Working Tax Credit (Entitlement and Maximum Rate) Regulations 2002* (en adelante WTCR) que se ha ido reformando cada año a efectos de ir actualizando cifras y cantidades por motivos de factores como la inflación. La regulación comienza definiendo a través de su relación, qué requisitos ha de reunir el contribuyente para acceder al beneficio fiscal y en qué consiste lo que se ha considerado antes como ‘elemento básico’.

Para percibir dicho elemento, según la sección 4 WTCR, el contribuyente puede obtener ingresos tanto del trabajo por cuenta ajena gravados por el impuesto sobre la renta u obtener ingresos por actividades económicas, bien realizadas de forma individual o, incluso, en sociedad. La actividad por la que se obtienen los ingresos, no obstante, ha de reunir una serie de condiciones¹⁵:

¹⁵ Siguiendo la página web [http://revenuebenefits.org.uk/tax-credits/guidance/how-do-tax-credits-work/entitlement/wtc-elements/# Basic element of WTC](http://revenuebenefits.org.uk/tax-credits/guidance/how-do-tax-credits-work/entitlement/wtc-elements/#Basic%20element%20of%20WTC) (última visita el 28 de octubre de 2016) que tiene por objeto explicar la normativa tributaria, combinando estos factores, se derivan tres casos diferentes con varias circunstancias de las que, al menos, se ha de dar una de ellas:

1) *Solicitud de contribuyentes que no forman pareja o matrimonio:*

- i) Contar con 16 o más años y trabajar, como mínimo, 16 horas a la semana siendo responsable de un menor o persona que reúna los requisitos que establece la norma.
- ii) Tener algún tipo de discapacidad prevista en la norma para obtener el beneficio fiscal.
- iii) Tener una edad igual o superior a los 60 años y trabajar, como mínimo, 16 horas semanales
- iv) Tener una edad igual o superior a los 25 años y trabajar, como mínimo, 30 horas semanales.

2) *Solicitud conjunta de contribuyentes sin responsabilidades con menores o persona descrita en la norma:*

- i) El solicitante tiene 16 o más años y trabaja, como mínimo, 16 horas a la semana teniendo algún tipo de discapacidad prevista en la norma.
- ii) El solicitante tiene 60 o más años y trabaja, como mínimo, 16 horas semanales
- iii) El solicitante tiene 25 o más años y trabaja, como mínimo, 30 horas semanales

3) *Solicitud conjunta con responsabilidad con menor o persona joven*

- i) El solicitante tiene 16 o más años y trabaja, como mínimo, 16 horas a la semana teniendo algún tipo de discapacidad prevista en la norma.
- ii) El solicitante tiene como mínimo 16 años y su pareja trabaja como mínimo 16 horas a la semana y el número total de horas de trabajo entre ambos no es menos de 24 horas a la semana.
- iii) El solicitante tiene como mínimo 16 años y forma parte de una pareja en la que un miembro trabaja, como mínimo, 16 horas a la semana y el otro miembro es discapacitado, está cumpliendo pena de prisión, está hospitalizado o goza de permiso para el cuidado de personas.
- iv) El solicitante tiene, como mínimo 60 años, y trabaja un mínimo de 16 horas a la semana.

a) El contribuyente ha de estar trabajando en el momento en que solicite el beneficio fiscal o haber aceptado una oferta de trabajo que comience en los siete días siguientes a la solicitud.

b) El contribuyente, y en su caso su pareja, ha de tener una determinada edad y reunir un determinado número de horas de trabajo.

c) El trabajo ha de tener una perspectiva de continuidad de, por lo menos, cuatro semanas después de la solicitud o, si no se trabaja en ese momento, desde el comienzo del trabajo.

d) El trabajo ha de estar remunerado o la actividad económica ha de ser potencialmente generador de ingresos.

A pesar de que puedan cumplirse las condiciones anteriores, se han excluido determinados grupos de personas: trabajadores que reciben solo como pagos el reembolso de los gastos, personas que disfrutan de exenciones dentro de un programa de cuidado a cuidadores, aprendices remunerados (salvo que la remuneración sea gravable), solicitantes de empleo que participen en programas de preparación, los que reciban premios por actividades deportivas, los que participen en programas de empleo de terminadas zonas y personas que cumplan penas de prisión (Sección 4. (2) WTCR).

Uno de los elementos que está pormenorizadamente regulado es el del cómputo y horas necesarias, para cumplir con el requisito que implica el tiempo de dedicación al trabajo. Se parte de la idea del trabajo tipo que requiere una jornada normal de 35 horas de trabajo por semana para un solo empleador. Sin embargo, se prevén diversas especialidades¹⁶ (Sección 4.(3) WTCR y ss.):

¹⁶ La norma prevé diferentes situaciones, pero no abarca todos los supuestos que sí son descritos en otra documentación administrativa. Estos casos son:

- Para personas que ocupan la posición de tutor de otras personas percibiendo ingresos desde las entidades locales por ello, se les considera contribuyentes con derecho al beneficio fiscal aceptando las horas que declaren.
- Para personas que se hallan en situación de permiso de paternidad, maternidad o adopción, se consideran las horas anteriores a la situación de permiso.
- Para personas que están en situaciones de reducción de sus horas de trabajo o cuya relación laboral se halla en suspenso, se considera que no se ha perdido su carácter de trabajador/a a efectos del beneficio fiscal por ese tiempo, se consideran las horas de trabajo previas a la situación.
- Personas que se encuentran en situación de huelga, el periodo máximo para permanecer en situación de obtener el beneficio fiscal es de 11 días de huelga. Las horas que se consideran son las previas a la situación.

Fuente: TC600 Notes *Getting your tax credits claim form right*. Disponible en http://revenuebenefits.org.uk/pdf/tc600-notes_uploaded_april_2013.pdf (última visita 28 de octubre de 2016)

- Para aprendices, trabajadores o personas que desempeñen funciones en una organización sin ser empleados (por ejemplo, sacerdotes, tesoreros de clubes sociales o empleados estatutarios), las horas de trabajo son las estipuladas en sus contratos.

- Empleados que trabajan para una agencia de colocación, sus horas de trabajo son las que figuren en el contrato.

- Para autónomos, las horas que pueden ser remuneradas por su actividad, esto es, las facturadas y las que abarquen viajes de trabajo, visitas a clientes, de mantenimiento de elementos afectos a la actividad como locales y maquinaria, etc...

- Mujeres con permiso de maternidad, durante su duración se mantienen las horas del trabajo que venía ejerciendo antes de dicho permiso (Sección 5 WTCR).

- Personas con incapacidad laboral temporal por enfermedad que reciben ingresos durante esa situación por ese motivo, se les considera en situación de percibir el beneficio (Sección 6 WTCR).

- Personas que trabajan a tiempo parcial o temporal en, por ejemplo, el sector educativo, por periodos de un año (Sección 7 WTCR) se les consideran las horas trabajadas de forma efectiva.

- Personas que se cambian de empleo pueden interrumpir su actividad por un periodo de 7 días (Sección 8 WTCR).

En cualquier caso, el solicitante ha de estar físicamente en el Reino Unido para poder acceder al beneficio fiscal, salvo ausencias temporales consideradas justificadas por la Administración tributaria (por ejemplo, por el tratamiento de enfermedad, ser miembro de las Fuerzas Armadas destinado el extranjero, etc...). En el Reino Unido la presencia física equivale a la residencia para estos casos.

Una vez descritos los diferentes extremos del 'elemento básico', se han de establecer las características de los otros elementos que son tenidos en cuenta para la mejora de las cuantías del apoyo económico a percibir:

1) Incapacidad: no se trata solo de tener algún tipo de merma en las capacidades físicas o psíquicas, sino que han de ser una desventaja para el desempeño de trabajo o actividad económica (Sección 9 WTCR). Para tenerla en cuenta se destaca que la persona ha de realizar, como mínimo, un trabajo de 16 horas semanales, percibir alguna cuantía o ayuda pública por su condición y estar en las situaciones de discapacidad que recoge la norma.

2) Incapacidad severa: En este caso la merma de facultades implica que el contribuyente no puede trabajar y se incluye también el caso de que sea la pareja quien la padece (Sección 17 WTCR).

3) Factor de 30 horas de trabajo semanales: el contribuyente ha de acreditar, como mínimo, 30 horas de trabajo por semana o, en el caso de autoliquidación conjunta, que sea el cónyuge o pareja (Sección 10 WTCR) quien las realiza.

4) Factor de segundo adulto: se trata de supuestos presentados en autoliquidación conjunta donde la existencia de una pareja da lugar a una mejora en el beneficio fiscal (Sección 11 WTCR)

4) Condición de progenitor soltero/a (Sección 12 WTCR).

5) Cuidado de menores (Sección 13 WTCR): se establece una cuantía que pretende cubrir una porción de los gastos por cuidado de menores.

El cálculo del montante que implica el beneficio fiscal es bastante complejo si se sigue el *The Tax Credits (Income Thresholds and Determination of Rates) Regulations 2002*. El regulador intenta ser preciso determinando el beneficio fiscal por día trabajado en relación con cada uno de los diferentes elementos, exceptuando el referente al cuidado de menores que lo establece como porcentaje. Para cada uno de ellos, se estipula una cantidad por cada día en que se den las condiciones necesarias. En consecuencia, si durante el año las condiciones varían, también irá variando la cantidad a percibir al cabo del año. En cualquier caso, un contribuyente puede obtener los siguientes máximos por concepto¹⁷:

1) Elemento básico: $5'36 \text{ £} \times 365$ (días de 2015 a 2016 computables)
=1.956,4

2) Incapacidad: $8'12 \text{ £} \times 365 = 2.963,8$

3) Incapacidad severa $3'49 \text{ £} \times 365 = 1.273,85$

4) Factor 30 horas de trabajo $2'22 \text{ £} \times 365 = 810,3$

5) Padre/madre solteros o pareja $5'50 \text{ £} \times 365 = 2.007'5$

6) Cuidado de menores:

- por 1 menor 70% de gastos hasta un máximo de 175 £/semana
- por 2 menores 70% de gastos hasta un máximo de 300 £/semana

La suma de todos los factores (menos el número 6) que concurran en el caso de un contribuyente, ha de ser igual a la cantidad máxima de beneficio fiscal que puede percibir. Esa cantidad ha de minorarse con otra que es igual a la diferencia entre una cantidad fija de renta establecida por la normativa (6.420 £/entre los días del periodo a tener en cuenta) y la renta que es considerada para el beneficio fiscal que se obtiene de determinados ingresos del contribuyente (la que supere

¹⁷ Fuente http://revenuebenefits.org.uk/pdf/Tax_Credit_Daily_Rates_%20April_15.pdf (última visita 28 de octubre de 2016).

la suma de 5000 £ de clases pasivas, capital mobiliario e inmobiliario, rendimientos de fuente extranjera, rentas presuntas, rendimientos del trabajo, rentas de estudios, rendimientos de actividades económicas, etc... y obtenida en el periodo a tener en cuenta) establecido en la regulación multiplicada por un porcentaje (que en 2016 es del 41%)¹⁸. Lógicamente, si la cuantía que conforma la renta es superior a la del beneficio fiscal, este último se anula, en caso contrario será la cuantía que ha de proporcionar la administración tributaria¹⁹.

El contribuyente ha de solicitar a la Administración tributaria el cálculo del beneficio fiscal. Esta realizará la liquidación correspondiente en función de la renta del periodo impositivo anterior al del año de solicitud. En su caso, el pago se realiza de forma semanal o mensual a través de, generalmente, una transferencia bancaria. Al final del periodo impositivo el contribuyente ha de realizar un resumen anual y se planteará: a) el ajuste de la cuantía en función de lo sucedido durante el año y la renta efectiva, b) la renovación y c) el recalcule en función de la nueva situación. Esta última puede dar lugar a la necesidad de completar los pagos o de devolver por parte del contribuyente cuantías.

La medida fiscal que ha establecido el legislador británico tiene, como característica principal, su complejidad de cálculo en tanto que pretende ajustarse lo más posible a las circunstancias del contribuyente como trabajador/a o emprendedor/a. El hecho de considerar las horas trabajadas y los días para el cálculo dificulta su gestión, aunque sí pretende tener en cuenta situaciones reales acercándose a un objetivo de estimación directa siempre positivo. Se ha de destacar que se prevé el beneficio fiscal tanto para jóvenes (16 años) trabajadores como para mayores (60 años) de forma que se cubre, por un lado, el colectivo que entra en el mercado de trabajo y el que podría salir de él, pero se mantiene en

¹⁸ Esta operación de considerar los rendimientos del contribuyente no es llevada a cabo cuando percibe determinados beneficios sociales como cantidades de complemento de rendimientos, por búsqueda de empleo o pensiones.

¹⁹ Un ejemplo de este sistema de cálculo. Don X está soltero con hijo a cargo y trabaja 35 horas semanales. Su renta a considerar por el periodo 2015/16 excede de 5000 £ en 12.500 £ no previendo que haya ninguna variación para el siguiente periodo. Su deducción reembolsable se calcula, en libras:

WTC básico	$5'36 \times 365 = 1.956'4$
WTC padre soltero	$5'50 \times 365 = 2.007'5$
WTC 30 horas	$2'22 \times 365 = 810'3$

LÍMITE DE CRÉDITO FISCAL $13'08 \times 365 \text{ días} = 4.774'2$

Renta 12.500 - cuantía fija 6.420 = $6.080 \times 41\% = 2.492'8$

Total, a percibir como crédito: $4.774'2 - 2.492'80 = 2.281'4$

A esa cuantía habría que añadir un máximo de 175 £ semanales en concepto de cuidado del menor.

activo. También se establece expresamente los supuestos de padre/madre solteros o se tiene en cuenta a los menores lo que evidencia una política de fomento familiar. Así pues, no se está trabajando solo el fenómeno de contribuyentes con pocos ingresos, sino que, así mismo, se abarcan otras líneas de actuación: integración de jóvenes en el mercado, de mayores fomentando el envejecimiento activo, de protección de colectivos como los padres/madres solteros/as, de integración laboral de las personas discapacitadas o procurar ingresos a la familia. En común con los otros sistemas de deducción se encuentra que el crédito solo se percibe en el supuesto de realizar alguna actividad económica por cuenta propia o ajena y que la cuantía depende de los ingresos totales del sujeto. Se ha de señalar que, siendo un aspecto algo diferente a los casos anteriores, que la medida británica se ha diseñado de forma que la cantidad que se percibe esté exenta de tributar en el impuesto sobre la renta de las personas físicas correspondiente.

5. LA PRIME D'ACTIVITÉ EN FRANCIA

Dentro de la UE, Francia también ha regulado un beneficio fiscal relacionado con aquellas personas que realizan actividades económicas por cuenta ajena o propia cuyos rendimientos no alcanza determinados límites. Se trata de una prestación que busca compensarlos, teniendo en cuenta, además, otras características del sujeto, lo que coincide con los casos anteriores. El interés de la prestación, en este caso, es, no tanto por su parecido a las anteriores, como por su desvinculación de la Administración tributaria y su ligamen con otro ente público como puede ser la CAF (Caisse d'Allocations Familiales).

Se regula en el Libro 8, Título 4, Capítulo 1 con la denominación *Prime d'activité* (en adelante PA) del Código de la Seguridad Social (en adelante CSS). Se introdujo a través del art. 57 de la Loi n° 2015-994, de 17 de agosto de 2015, relativa al diálogo social y al empleo. El legislador galo establece que esta subvención tiene por objeto estimular a las personas con ingresos insuficientes, sean o no asalariadas, al ejercicio o a la vuelta a una actividad profesional apoyando su poder adquisitivo (art. L841-1 CSS). En este sentido, nos hallamos ante una prestación que, como en los casos anteriores, se halla ligada tanto a sostener una capacidad económica como a incentivar el ingreso del sujeto en el mercado de trabajo. No se trata, por tanto, de reforzar el subsidio de desempleo, sino de incrementar los incentivos a su búsqueda activa.

Para obtener la prestación han de concurrir una serie de requisitos (art. L842-2 CSS) en la posible persona perceptora:

1) La edad ha de ser igual o superior a los 18 años.

2) De nacionalidad francesa o, después de cinco años de permanencia en el territorio, ser titular de permiso de residencia autorizando a trabajar. Esta condición no se aplica a ciudadanos de la UE, del Espacio Económico Europeo o

de la Confederación suiza. Tampoco a refugiados, apátridas o extranjeros titulares de cartas de residencia según tratados internacionales. Tampoco a personas solteras a cargo de menores o a las mujeres solteras embarazadas.

3) No ser estudiante o aprendiz que perciba una renta inferior al 55% del salario mínimo interprofesional (898'83 € en 2016).

4) No tener la condición de trabajador/a destinado temporalmente en Francia.

5) No tener un permiso parental de cuidado de menores o sabáticos sin sueldo o en condición de disponibilidad. Esta condición no es aplicable a personas que puedan percibir rendimientos profesionales.

La cuantía a percibir es la diferencia entre dos montantes (art. L.842-3 CSS):

a) Un montante global, establecido reglamentariamente, que varía en función de la composición de la unidad familiar y los menores a cargo, aumentado por una fracción de los ingresos del trabajo o por actividades económicas de los miembros de la unidad familiar y por las bonificaciones que sean aplicables.

b) Los restantes rendimientos de la unidad familiar que han de ser, como mínimo, iguales al montante global anterior.

El Decreto nº 2015-1709 de 21 de diciembre de 2015, relativo a la prima de actividad (en adelante DPA), precisa esta fórmula de acuerdo con la ley citada. Según la norma reglamentaria el periodo en que se consideran los diferentes factores es de tres meses, calculando para cada uno de ellos la cantidad y percibiendo como prestación la media que resulte (artículo R. 843-1 DPA). En consecuencia, se trata de una prestación trimestral. Precisando un poco más, la determinación de la prestación a recibir supone (art. L842-3 CSS):

Primera fase

Se calcula la diferencia entre, por un lado, la cuantía básica (que varía en función de condiciones como estado civil e hijos a cargo²⁰), la bonificación (que va en función del salario mínimo interprofesional) y un porcentaje de las rentas de trabajo y/o actividades económicas (en 2016 62%, según artículo D843-3 de la parte reglamentaria del CSS) y, por otro lado, los rendimientos de la unidad familiar, las prestaciones sociales a recibir y las subvenciones por vivienda. El resultado de esta operación ha de reducirse con la cuantía a obtener en el siguiente paso.

²⁰ Por ejemplo, el Decreto nº 2015-1710, de 21 de diciembre de 2015, fija en su art. 1 una cantidad básica a estos efectos de 524'16 € para 2016.

Segunda fase

Se calcula la diferencia entre, por un lado, la cuantía básica anterior y, por otro lado, la suma de los rendimientos por trabajo y/o actividades económicas, rendimientos de la unidad familiar, prestaciones públicas y subvenciones por vivienda.

Tercera fase

Si el resultado de la primera fase es superior al de la segunda, la prima será la diferencia. En cambio, si el de la segunda es superior al de la primera o igual a 0, la cantidad a percibir será el resultado de la primera fase.

El montante global puede verse mejorado durante un plazo (art. L842-7 CSS) si se dan requisitos como:

- 1) La persona no tiene pareja, pero está a cargo de menor o menores de edad.
- 2) Se trata de una mujer soltera embarazada.

El periodo de disfrute de esta mejora se prolongará hasta que el último hijo/a tenga una edad determinada que se establezca en la norma.

La cuantía a percibir se proporciona por la Administración o determinadas entidades colaboradoras previa solicitud por parte del ciudadano/a. Esta cuantía se revisa de forma periódica en cuanto a sus condiciones de manera que, en caso de pago indebido, será objeto de recuperación. La cuantía a percibir no es objeto de imposición en el Impuesto sobre la Renta pues se trata de un concepto exento.

El sistema francés coincide con los anteriores en tanto que supone una prestación que la persona puede percibir en función de sus ingresos y de su situación familiar. En este sentido se ve claramente el requisito previo de que la persona perceptora realice una actividad económica de la que obtiene ingresos y que, dada la fórmula de cálculo, si los que posee la unidad familiar superan la suma de cuantía básica, bonificaciones y rendimientos de actividades no procederá proporcionar una renta. Es de destacar, así mismo, que el planteamiento que se realiza es desde la CAF más que desde el sistema impositivo y la Administración tributaria como ocurre en los otros casos.

6. TRATAMIENTO TRIBUTARIO Y FINANCIERO EN ESPAÑA DE LOS NIVELES BAJOS DE RENDIMIENTOS DEL TRABAJO Y ACTIVIDADES ECONÓMICAS

6.1. Situación actual: el régimen de los rendimientos en el IRPF

El Derecho tributario actualmente vigente para el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (en adelante IRPF) no prevé la figura de impuestos

negativos sobre la renta vinculados a la percepción por rendimientos del trabajo o actividades económicas de bajos niveles de ingresos. No obstante, esto no ha de asociarse con la idea de que no se prevean medidas de algún tipo para contribuyentes con bajos ingresos por actividades económicas, bien sea del trabajo por cuenta ajena o propia.

En este sentido, el IRPF se regula con la Ley 35/2006, de 28 de noviembre, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y de modificación parcial de las leyes de los Impuestos sobre Sociedades, sobre la Renta de no Residentes y sobre el Patrimonio (en adelante LIRPF). A su vez, este texto está desarrollado por el Real Decreto 439/2007, de 30 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (en adelante RIRPF). De este conjunto normativo, visto con la perspectiva del tema que nos ocupa en estas páginas, se pueden destacar algunos puntos.

1) Concepto de rendimientos del trabajo y de actividad económicas.

De las regulaciones expuestas en los casos descritos en los apartados precedentes, se extrae que los ‘impuestos negativos’ o ‘deducciones reembolsables’ que establecen no se han ceñido a personas que mantengan una relación de trabajo por cuenta ajena, sino que los efectos también se han extendido a personas que obtienen rendimientos por actividades por cuenta propia. Por tanto, a la hora de determinar qué contribuyentes se pueden beneficiar, se tienen en cuenta tanto los que perciben rendimientos del trabajo como los que obtienen rendimientos de actividades económicas.

En la LIRPF ambos tipos de rendimientos son parte del hecho imponible, es decir, son objeto de gravamen y se definen por el legislador dando contenido a los conceptos. El art. 6.2 letras a) y c) los prevé y los arts. 17 y 27 los define respectivamente. El primer precepto identifica a los rendimientos del trabajo como toda contraprestación o utilidad de cualquier naturaleza o denominación que deriven “(...) *directa o indirectamente del trabajo personal o de la relación laboral o estatutaria y no tengan el carácter de rendimientos de actividades económicas*”. Continúa el legislador con una relación de diferentes conceptos que han de ser considerados rendimientos de este tipo a efectos tributarios.

El segundo precepto, por su parte, define los rendimientos de actividades como los que proceden del trabajo personal y capital conjuntamente o, también, de uno de esos factores siempre que “(...) *supongan por parte del contribuyente la ordenación por cuenta propia de medios de producción y de recursos humanos o de uno de ambos*” con la finalidad de intervenir en la producción o distribución de bienes o servicios. Se incluyen una serie de actividades como ilustración de la definición como son las extractivas, de fabricación, comercio, artesanía, etc., así como el supuesto de la obtención de rendimientos a través de una entidad o

mediante el arrendamiento de bienes inmuebles a través de una organización compuesta de una persona empleada con contrato laboral y a jornada completa.

El art. 7 LIRPF establece algunos supuestos de exención para determinados casos como el de indemnizaciones por despido o cese del trabajador en la cuantía que haya establecido el ordenamiento, determinadas pensiones como las procedentes de incapacidad permanente absoluta o gran invalidez. Dentro de la categoría de rendimientos del trabajo también resultarían exentas las becas públicas y privadas para cursar estudios reglados o realizar tareas de investigación, los rendimientos por la realización de trabajos en el extranjero de acuerdo con unos requisitos o condiciones, los rendimientos del trabajo para personas con grados de discapacidad previstos y las prestaciones públicas por cuidados en el entorno familiar a dependientes. No se ha regulado, por tanto, una exención expresa en función de que la cuantía que se obtenga de rendimientos del trabajo o actividades no supere determinados niveles. Hasta el momento, las exenciones han venido siendo reguladas más en función del concepto por el que se obtiene el rendimiento que no es objeto de gravamen.

2) Determinación de los rendimientos del trabajo y actividades económicas.

En relación con los rendimientos del trabajo, el legislador exige gravar la cuantía íntegra, esto es, la suma de los diferentes montantes que se puedan llegar a percibir bajo los conceptos que ha relacionado en el art. 17.1 LIRPF y como consecuencia de la actividad descrita. Los diferentes montantes habrán de integrarse en una suma final que puede ser reducida en función de que se hayan obtenido de forma irregular en el tiempo —en periodos de generación superior a los dos años—. Los ingresos íntegros así determinados habrán de pasar a netos si se opera sobre ellos restando diversos conceptos de gastos previstos en el art. 19 LIRPF.

Una vez se ha determinado el rendimiento neto, el legislador ha establecido un beneficio fiscal para determinados casos. Concretamente, para aquellos contribuyentes cuyo rendimiento del trabajo neto sea inferior a 14.450 euros y siempre que otros rendimientos gravados no sean superiores a 6.500 euros. Según el precepto, dándose esas condiciones, el contribuyente minorará los rendimientos netos del trabajo en las siguientes cuantías:

- a) Si son rendimientos iguales o inferiores a 11.250 euros: 3.700€/año.
- b) Si son rendimientos entre 11.250 y 14.450 euros: 3.700 euros menos el resultado de multiplicar por un coeficiente (1'15625) la diferencia entre el rendimiento del trabajo y 11.250 euros/año.

De la regulación que se ha descrito entorno a los rendimientos del trabajo se puede extraer un dato de interés. No se ha configurado de forma expresa, bien como exención o bien como percepción de rendimientos, ningún tipo de apoyo a

determinados contribuyentes con rendimientos del trabajo que pueden juzgarse de bajos como sucede en los ejemplos descritos. Sin embargo, si se combinan algunos factores del impuesto, se concluye que *de facto* se exime a contribuyentes con un nivel de renta del trabajo cercano a los 12.000 euros/año. Téngase en cuenta que:

- 5.550 € de la base imponible/liquidable se exceptúan de tributación en función de su carácter de mínimo exento (art. 57.1 LIRPF).

- 2.000 € se restan en concepto de otros gastos previstos en el art. 19.2.f) LIRPF junto con el resto de gastos que determinan un rendimiento del trabajo neto.

- Un gasto de cotización a la seguridad social o detracciones de derechos pasivos que puede variar en función de las condiciones salariales (art. 19.2.b) LIRPF) es deducible.

- Una reducción por obtención de rendimientos del trabajo cuya cuantía máxima es de 3.700 € si bien oscila en función de lo ya explicado (art. 20 LIRPF) es aplicable.

Sumando estas cuantías nos hallamos en torno a un montante que se acerca a los 12.000 € anuales de beneficio fiscal en forma de no gravamen para personas perceptoras de rendimientos del trabajo que podrían identificarse con contribuyentes que obtienen hasta 1000 € mensuales de este tipo de rendimientos.

Se pueden hacer observaciones similares por lo que respecta a personas que realizan actividades económicas de carácter empresarial o profesional cuyos rendimientos se gravan por el IRPF. El legislador establece diferentes maneras de estimar los rendimientos de estas actividades. En primer lugar, la estimación directa que se basa en la contabilidad mercantil y en la aplicación de la legislación del Impuesto sobre Sociedades (art. 28.1 de la LIRPF). Se ha de decir, sumariamente, que esta fórmula de cálculo aboca a considerar los gastos e ingresos reales de la actividad económica que se trate, lo que puede dar lugar a bases imponibles negativas que supondrán la no tributación de la actividad y, además, la posibilidad de disminuir bases imponibles positivas de ejercicios futuros. Si bien puede ser una circunstancia tangencial con el tema que se trata en estas líneas, por lo menos, se puede concluir que, en caso de rendimientos negativos de la actividad, esta no ha de ser gravada. Lo que podría parecer una obviedad (no se obtiene rendimientos, no se ha de satisfacer el tributo) no lo es tanto si se contrasta la cuestión con la segunda forma de obtención de los rendimientos netos: la fórmula de estimación objetiva. En este caso, siguiendo el art. 31 de la LIRPF y normativa de desarrollo, para los contribuyentes de determinado nivel de renta (en general, 150.000 €/año o 250.000 €/año en caso de actividades agrícolas, ganaderas y forestales) el rendimiento se obtiene

mediante la aplicación de signos, índices o módulos, lo que da lugar a un cálculo alejado de los ingresos y gastos reales y dependiente de esos factores considerados y estimados monetariamente por medio de Orden Ministerial²¹. El efecto para el contribuyente es, esencialmente, la simplificación del proceso de cálculo y liquidación del tributo, pero también da lugar a una tributación que puede no corresponderse con el rendimiento real de la actividad, sea positivo o negativo. El contribuyente sacrifica fidelidad o apego a los resultados reales de la actividad, por gestión simplificada de obligaciones tributarias. Así pues, mientras que la estimación directa podría acercar la no tributación en caso de no obtención de rendimientos, no sucede igual con la estimación objetiva que se aleja de aquellos y, por tanto, no ha de tener en cuenta la situación de altos o bajos niveles de ingreso del contribuyente.

En el art. 32 de la LIRPF se establecen las reducciones aplicables a los perceptores de rendimientos de actividades económicas. Se prevé la reducción para el caso de rendimientos obtenidos temporalmente de forma irregular –en periodos superiores a dos años– y, también, dos supuestos que ahora interesan:

a) Para aquellos contribuyentes que:

- i) Determinan su rendimiento mediante estimación directa.
- ii) Su actividad se relaciona con un único cliente o el contribuyente tiene la condición de ser trabajador autónomo económicamente dependiente²².
- iii) El conjunto de gastos deducibles correspondientes a sus actividades no ha de exceder el 30% de rendimientos íntegros declarados.
- iv) Cumplen con sus obligaciones formales y de información.
- v) No perciban rendimientos del trabajo durante el periodo impositivo.
- vi) Tengan el 70% de ingresos del periodo sujetos a retención.

²¹ A título de ejemplo se trae aquí la Orden HAP/2430/2015, de 12 de noviembre, por la que se desarrollan para el año 2016 el método de estimación objetiva del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y el régimen especial simplificado del Impuesto sobre el Valor Añadido.

²² Esta categoría de contribuyente está definida en el art. 11.1 de la Ley 20/2007, de 11 de julio, del Estatuto del trabajo autónomo cuando dice que:

“1. Los trabajadores autónomos económicamente dependientes a los que se refiere el artículo 1.2.d) de la presente Ley son aquéllos que realizan una actividad económica o profesional a título lucrativo y de forma habitual, personal, directa y predominante para una persona física o jurídica, denominada cliente, del que dependen económicamente por percibir de él, al menos, el 75 por ciento de sus ingresos por rendimientos de trabajo y de actividades económicas o profesionales.”

vii) No realicen actividad económica alguna a través de entidades en régimen de atribución de rentas.

El legislador permite la reducción de 2000€ a los que se añaden las siguientes cuantías:

- 1) Contribuyentes con rendimientos netos iguales o inferiores a 11.250: 3.700 €/año.
- 2) Contribuyentes con rendimientos netos entre 11.250€ y 14.450€: 3.700 menos el resultado de multiplicar por un coeficiente (1'15625) la diferencia entre el rendimiento de gravado y 11.250€.

b) En el caso de contribuyentes que no cumplan los requisitos señalados en la letra anterior, pero obtengan rentas inferiores a los 12.000 € no exentas, pueden reducir el rendimiento neto en las siguientes cuantías:

- 1) Si la renta es igual o inferior a 8.000€/año: 1.620 €.
- 2) Si la renta está comprendida entre 8.000'01 y 12.000 €/año: 1.620 € menos el resultado de multiplicar por un coeficiente (0'405) la diferencia entre las citadas rentas y 8.000€/año.

En ningún caso, esta reducción, conjuntamente con la prevista en el art. 20 LIRPF que hemos descrito relacionada con los rendimientos del trabajo, pueden superar el límite de 3.700 €. Así mismo, las reducciones tampoco pueden dar lugar a un rendimiento negativo.

Se puede destacar, igual que sucede para el caso de los rendimientos del trabajo, una exención de un determinado nivel de ingresos cercano a los 12.000 euros para los considerados autónomos dependientes:

- 5.550 € de la base imponible se encuentran exentos en función de su carácter de mínimo exento.

- 2.000 € como cuantía básica

- 3.700 € como cuantía máxima, si se está dentro de los límites establecidos.

La suma es igual a 11.250 € a los que habría que sumar, haciendo un paralelismo con los contribuyentes por rendimientos del trabajo, los gastos considerados deducibles que se hayan cubierto para satisfacer cotizaciones a la Seguridad Social o similares.

Para el caso de contribuyentes que no reúnan la característica de ser autónomos dependientes, los números son algo diferentes:

- 5.550 € de la base imponible se encuentran exentos en función de su carácter de mínimo exento.

- 3.700 € como cuantía máxima si se está dentro de los límites establecidos.
- Los gastos que se consideren deducibles en concepto de cotizaciones.

La suma puede ser algo inferior a la anterior, pero también tiene en común con los casos de personas trabajadoras y emprendedoras anteriores que existe una intención de eximir de forma tácita a un determinado nivel de rentas.

3) Complementos mediante mínimo familiar.

Si se trazan paralelismos con la regulación de los instrumentos fiscales que se han descrito, dentro del régimen jurídico del IRPF también es posible añadir aspectos que se acercan a las circunstancias del contribuyente y que influyen en la exclusión de parte de sus rendimientos para el gravamen. En primer lugar, se ha de mencionar el aumento del mínimo exento por la circunstancia de atender descendientes menores de veinticinco años o con discapacidad de cualquier edad (art. 58 LIRPF). Si conviven con el contribuyente y no tienen rentas anuales, excluidas las exentas, superiores a 8.000 €, suponen una reducción añadida a la básica de:

- 2.400 € anuales por el primero
- 2.700 € anuales por el segundo
- 4.000 € anuales por el tercero
- 4.500 € anuales por el cuarto y siguientes

Si el descendiente cuenta con menos de 3 años, esta cuantía se aumenta en 2.800 €/año.

Se incluye también un mínimo por ascendientes que convivan con el contribuyente (art. 59 LIRPF) si cuentan con más de 65 años y no tienen rentas, excluidas las exentas, superiores a 8.000 €. Si la edad es superior a los 75 años, el mínimo aumenta en 1.400 €/año.

La discapacidad tanto del contribuyente como de ascendientes o descendientes que con él se relacionan incrementa las cuantías exentas (art. 60 LIRPF). El mínimo por una discapacidad del 33% del contribuyente, así como el de los descendientes y los ascendientes es de 3.000 €/anuales. Si el grado es igual o superior al 65% esta cuantía asciende a 9.000€/anuales. En caso de concurrir gastos de asistencia por necesidad de ayuda de terceras personas o concurrir movilidad reducida, se pueden incluir 3000 € más al año.

De la regulación que se ha expuesto se deriva que, si bien el legislador no ha previsto, dentro del sistema tributario, un impuesto negativo relacionado directamente con contribuyentes por rendimientos del trabajo o de actividades económicas que puedan considerarse insuficientes, sí que se han previsto otro

tipo de medidas. Es posible elaborar, desde la regulación del IRPF, una exención fiscal para determinado grupo de contribuyentes que se mantienen en un nivel de rendimientos, pudiendo añadir mejoras a su situación en función de sus circunstancias personales de forma similar a lo que ocurre en los regímenes jurídicos expuestos. Pero, la diferencia fundamental con los casos anteriores es que, a lo sumo, el funcionamiento de la exención llega al no gravamen de la renta que se obtiene, pero no a un apoyo directo mediante gasto público a la percepción de rendimientos modestos o de una determinada cuantía.

6.2. Las Renta Activa y Mínima de Inserción

Si bien no se ha dado la formulación de una imposición negativa que expresamente se dirija a un colectivo como las personas que trabajan por cuenta ajena o propia, pero sin que sus ingresos alcancen una cuantía, sí que ha de mención de determinadas medidas afines que tienen por objetivo dar alivio a situaciones de necesidad. Dentro del sistema de ayudas sociales español pueden citarse, por un lado, la Renta Activa de Inserción y, por otro lado, la Renta Mínima de Inserción. La primera se halla regulada por el Real Decreto 1369/2006, de 24 de noviembre y su objeto, entre otros aspectos, es aportar una cuantía para un colectivo específico de desempleados mayores de 45 años y menores de 65 años. Se ha de apartar de esta exposición, en tanto que no se trata de una cuantía que pueda percibirse por la realización de una actividad de la que se obtengan rendimientos. Siguiendo el art. 2.2 del Decreto mencionado se observa que un requisito es ser demandante de empleo inscrito ininterrumpidamente como desempleado en la oficina de empleo durante 12 o más meses. Esta circunstancia de ser solicitante de empleo aleja a la figura de las anteriores dado que ellas parten de la base de que el perceptor participa en el mercado de trabajo y no se identifica con un solicitante de empleo.

Junto a la Renta Activa de Inserción que se ha descartado para estas líneas, se encuentra la Renta Mínima de Inserción cuya filosofía parece diferente. Se trata de una ayuda que se ha regulado desde las Comunidades Autónomas²³ (en adelante CCAA) si bien responde a unos requisitos comunes:

²³ Se pueden citar aquí algunos ejemplos de regulación de estas medidas como la Ley de la Comunidad Autónoma de Madrid 15/2001, de 27 de diciembre, de Renta Mínima, la Ley de la Comunidad Autónoma de Cataluña de 10/1997, de 3 de julio, de la renta mínima de Inserción, el Decreto de la Junta de Andalucía 2/1999, de 12 de enero, por el que se regula el Programa de Solidaridad de los Andaluces para la erradicación de la marginación y la desigualdad en Andalucía, la Ley de la Comunidad Autónoma de Valencia 9/2007, de 12 de marzo, de Renta Garantizada de Ciudadanía, la Ley de la Comunidad Autónoma de Murcia 3/2007, de 16 de marzo, de Renta Básica de Inserción o la Ley 3/2013, de 21 de mayo, de renta básica extremeña de inserción.

1) Se exige que la persona solicitante se encuentre empadronada y resida en la Comunidad Autónoma que se trate.

2) Se suele establecer un requisito de edad que va desde los 25 a los 65 años.

3) Se exige que no se disponga de medios económicos suficientes para atender las necesidades básicas.

4) Carencia de rentas superiores al 75% del SMI o del mismo porcentaje para el IPREM (Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples).

5) No tener derecho a otras ayudas.

6) Asumir diferentes compromisos como mantener los hijos escolarizados o participar en programas de búsqueda activa de empleo.

De forma aproximada supone la percepción de 400 a 500 € mensuales que servirán para completar los ingresos. Ahora bien, ocurre algo semejante a lo que sucede con la Renta Activa pues se trata de una prestación no vinculada necesariamente a la percepción de pocos ingresos por actividades económicas por cuenta propia o cuenta ajena. Se consideran los ingresos independientemente de su fuente²⁴ que, además, están exentos de tributar en la medida que establece el art. 7.y) LIRPF. En este sentido, se aleja de la filosofía de las prestaciones que ya se han tratado lo que viene corroborado por el hecho de que sus perceptores suelen ser personas que han perdido su derecho a percibir prestaciones por desempleo, encontrándose en situaciones de exclusión social.

7. EL ESTABLECIMIENTO DE UNA ‘DEDUCCIÓN PARA LA MEJORA DEL PODER ADQUISITIVO DE CONTRIBUYENTES CON ACTIVIDADES ECONÓMICAS POR CUENTA AJENA Y PROPIA’

En los dos apartados que preceden, se han descrito diferentes fórmulas de apoyo financiero indirecto al que puede ser considerado como contribuyente con bajos ingresos. Básicamente, se concretan en el alivio tributario en el IRPF o en

²⁴ Sin ánimo de exhaustividad y como ilustración pueden citarse ahora diversos artículos de las leyes autonómicas que, refiriéndose al requisito de los ingresos, no los concretan como los procedentes de rendimientos del trabajo o de actividad económicas por cuenta propia. El art. 6.1.d) y el art. 8 de la Ley de la Comunidad Autónoma de Madrid 15/2001, de 27 de diciembre, hacen referencia a bienes o rentas personales en general, también el art. 6.1.e) de la Ley de la Comunidad Autónoma de Cataluña 10/1997 o el art. 2.c) del Decreto de la Junta de Andalucía 2/1999. El art. 12.1.d) de la Ley de la Comunidad Autónoma de Valencia hace mención a medios económicos en sentido genérico. En el art. 7.1.e) de la Ley 3/2007 de la Comunidad Autónoma de Murcia se prevé también, como requisito, la carencia de recursos suficientes haciendo una mención genérica a fuentes de ingreso. En una línea paralela a los anteriores casos está el art. 9.1.c) de la Ley extremeña 3/2013 cuando prevé como requisitos para la percepción el carecer de recursos económicos o patrimoniales suficientes.

determinado soporte financiero a través de medidas de subvención. Dado lo anterior, se trata de examinar ahora si, en el contexto normativo vigente, es posible establecer y cómo se podría estructurar una figura cercana a lo que se está reconociendo como ‘impuesto negativo’ con el que se apoye el poder adquisitivo de determinados contribuyentes de forma semejante a lo que sucede en otros países como los expuestos más arriba²⁵.

El objetivo de este apartado se sitúa en una línea de *lege ferenda*, puesto que se teoriza sobre los aspectos jurídicos que implicaría el establecimiento de una figura semejante a las que se han descrito con relación a otros países. Lógicamente, nos hemos de centrar únicamente en los aspectos normativos, pues va más allá de nuestras posibilidades otros como podrían ser los económicos versados en las posibilidades de gasto existentes, sociales dedicados a estudiar los colectivos que pueden beneficiarse por una medida semejante o políticos situados en torno a su aceptación como política pública a llevar a cabo²⁶.

Ya se formuló la hipótesis a seguir en este caso: el ordenamiento jurídico español puede acoger una medida que implique la aportación desde las arcas públicas de un apoyo económico para aquellas personas que tienen bajos ingresos producto de su actividad laboral o económica. En otros términos, teniendo en cuenta lo estudiado en relación con otros países, se trata de determinar que el sistema tributario podría incluir una figura como el ‘impuesto negativo’ a través del que se obtienen ingresos en determinadas circunstancias como las que aquí se han venido considerando.

7.1. ¿Impuesto negativo como tal o figura alternativa?

Para empezar, habría que determinar la naturaleza de la prestación en tanto que, con ello, se condiciona tanto si es o no posible reconocerla en nuestro ordenamiento como, en su caso, establecer su régimen jurídico. Si se sigue la denominación de ‘impuesto’ por el que se ha identificado, pareciere que puede identificarse con un tributo que, añadiendo el adjetivo de ‘negativo’ diera lugar no al nacimiento de una obligación tributaria en la que el contribuyente fuera deudor sino, más bien, el sujeto que ha de percibir el objeto de la obligación en la que la Administración aparecería como deudora. El art. 31.1 de la CE, como es sabido, prevé el deber de contribuir mediante un sistema tributario lo que es

²⁵ No se trata de una cuestión que esté alejada del debate político en nuestro país a juzgar por la noticia de EL PAÍS de 19 de agosto de 2015 con el título “Un impuesto innovador” de Manuel Escudero.

²⁶ En este sentido es ilustrativo el trabajo de FIGARI en el que se hace una simulación de la aplicación de medidas como el *Working Tax Credit* del Reino Unido a la situación de España FIGARI, F.: *Can in-work benefits improve social inclusion in the southern European countries?*, Journal of European Social Policy, nº 20, 2010, p 301-315. También MARTÍNEZ ALVAREZ, J.A.: El INR..., ob., cit., págs. 467-470.

completado mediante el art. 2.1 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria (en adelante LGT). Este último precepto define, en su apartado 2.c) a los impuestos como tributos exigidos sin contraprestación y a los tributos como *“(...) ingresos públicos que consisten en prestaciones pecuniarias exigidas por una Administración pública como consecuencia de la realización de un supuesto de hecho al que la ley vincula el deber de contribuir, con el fin primordial de obtener los ingresos necesarios para el sostenimiento de los gastos públicos.”*

De lo dicho, se obtiene, sobre todo, que el concepto de tributo, de impuesto, está caracterizado en función del deber de contribuir, esto es, del deber de aportar ingresos a la Administración pública con un fin como es el de sostener los gastos públicos. No se ha previsto en nuestro ordenamiento una categoría tributaria ‘de sentido contrario’ en la que el sujeto acreedor sea el contribuyente mientras que el sujeto deudor sea la Administración. Así pues, en opinión del que escribe, no es apropiado desde un punto jurídico, la utilización del concepto impuesto para esta figura, así como la del adjetivo de negativo en tanto que no presupone la figura que reconoce el legislador, más cercana a la contribución a los gastos públicos.

Ahora bien, la posible incorrección, por imprecisa, de la nomenclatura no significa que se considere proscrita cualquier instrumentación de una medida semejante a la establecida en otros Estados. De lo visto más arriba se puede extraer que dicha medida reúne tres características:

1º) Se establece en la estructura de la imposición sobre la renta de las personas físicas (salvo en el caso francés).

2º) Supone la entrega de cuantías al contribuyente desde la Administración pública en función de sus rendimientos del trabajo o de actividades económicas.

3º) Su fundamento radica en el apoyo financiero a colectivos cuyos rendimientos por esas actividades se consideran bajos.

De acuerdo con esto, el encaje de una figura similar en nuestro sistema puede realizarse a través de otros conceptos propios de la estructura genérica de un tributo de naturaleza impositiva, si se atiende a lo que establece el art. 56 de la LGT. El precepto define el concepto de cuota íntegra como el resultado de aplicar un tipo de gravamen a la base liquidable o la cantidad que el legislador fije como tal. En cualquier caso, siguiendo el apartado, la cuota íntegra se convierte en cuota líquida en el momento en que se altere su cuantía mediante la aplicación de deducciones, bonificaciones, adiciones o coeficientes previstos por la ley de cada tributo. Esa cuota líquida se denominará diferencial si se la reduce mediante deducciones, pagos fraccionados, retenciones, ingresos a cuenta y cuotas que establezca la normativa de cada tributo (art. 56.6 LGT).

Teniendo en cuenta las características anteriores habrán de descartarse instrumentos como las adiciones o coeficientes que pueden dar lugar, más bien, al aumento de la cuota líquida. También aquellas figuras como las bonificaciones o las deducciones que se limitan a recoger aspectos de corrección técnica²⁷ o de reducción de la cuota impositiva para el fomento de determinados fines de interés público²⁸. Más bien, habrá que centrar la atención en figuras como las deducciones en la cuota líquida que den lugar a una cuota diferencial la cual puede tener un carácter negativo, esto es, una cuantía a reintegrar por parte de la Administración tributaria equivalente al exceso del montante de la deducción con respecto a la cuota líquida. Se ha de advertir que esta posible deducción no tendría idéntica naturaleza a los denominados pagos a cuenta (retenciones, pagos fraccionados o ingresos a cuenta) en tanto que estos suponen pagos por adelantado de un tributo futuro. La deducción que se está configurando tendría, más bien, otro fundamento.

7.2. Fundamento de una deducción impositiva de apoyo al poder adquisitivo de determinados contribuyentes

El art. 1 de la CE prevé que España se constituya en un Estado social²⁹ con lo que se da cuenta de su carácter proveedor de bienes públicos con el objetivo y la finalidad de mantener niveles de bienestar que garanticen el desarrollo ciudadano. Junto a este precepto ha de considerarse el art. 31 de la CE en cuyo apartado 2 se establece que el gasto público realizará una asignación equitativa de los recursos públicos, habiendo de responder su programación ejecución a los criterios de eficiencia y economía. Desde este precepto se destacan dos referentes a tener en cuenta a la hora de fundamentar una medida como la que se estudia a los que, como se verá, se añadirán dos más:

²⁷ Por ejemplo, es el caso del art. 80 de la LIRPF que regula la deducción por doble imposición internacional.

²⁸ El art. 68 de la LIRPF establece este tipo de deducciones, por ejemplo, por inversiones en empresas de nueva o reciente creación, por actividades económicas, por donativos, etc... En cualquier caso, se trata de medidas que alivian la carga fiscal, pero no dan lugar al nacimiento de una obligación de reintegro para la Administración.

²⁹ No obstante lo anterior, resulta paradójico encuadrar una medida como el impuesto negativo en un Estado social cuando su defensor más insigne es, precisamente, contrario al Estado de este tipo en tanto que promueve más el sector privado y las ideas liberales en contra de Estados proveedores. Milton Friedman, en su libro *Capitalism and Freedom* explica que el impuesto negativo es, precisamente, una manera de sustituir los programas que tienen como objetivo el frenar el avance de la pobreza. Entiende el autor que distorsionan el mercado a diferencia de los efectos de un impuesto como el propuesto que va dirigido a los pobres por tener ese carácter y no por pertenecer a un determinado colectivo laboral o profesional. FRIEDMAN, M.: *Capitalism and Freedom*, University of Chicago, 1962, pág. 157.

1) La existencia de un principio de asignación equitativa de los gastos públicos que introduce un principio de justicia a la hora de utilizar los recursos del Estado. Este principio podría ser considerado vacío de contenido o, dicho de otro modo, necesitado de una mayor concreción. Para ello, en primer término, se puede traer aquí el art. 35.1 CE en cuanto menciona, ligado con el derecho al trabajo —entiendo el concepto en sentido amplio y no estrictamente a la relación por cuenta ajena—, que se proporcione una “(...) remuneración suficiente (...)”. El legislador constitucional introduce un principio de suficiencia cuando menciona la retribución que se ha de obtener por el trabajo realizado haciéndose efectivo, puede entenderse, cuando su cuantía garantiza el desarrollo de la persona a través de mantener un nivel de vida considerado como adecuado.

Si bien supone un riesgo citarlos puesto que siempre padecen de su carácter orientador o, incluso, vacío de significado hasta que una norma los desarrolle³⁰, el principio de justicia citado en el ámbito que trabajamos se completaría también con el art. 40.1 de la CE cuando establece que “*Los poderes públicos promoverán las condiciones favorables para el progreso social y económico y para una distribución de la renta regional y personal más equitativa, en el marco de una política de estabilidad económica. De manera especial realizarán una política orientada al pleno empleo.*” La mención a una distribución de la renta regional y personal más equitativa como un objetivo a alcanzar por los poderes públicos resulta básica en este tema. Se perfilan todavía más las líneas del dibujo que se está esbozando de un deber del Estado de garantizar un nivel de renta a los ciudadanos mediante una redistribución de la riqueza si se añade a lo anterior el art. 131.1 de la CE cuando dice que podrá planificar la actividad económica para estimular el crecimiento de la renta y de la riqueza, además de “(...) su más justa distribución.”

Del texto constitucional se obtiene el fundamento imprescindible para justificar que los poderes públicos emprendan una política de gasto dirigida a apoyar el poder adquisitivo de los sujetos que obtienen bajos rendimientos de sus actividades económicas por cuenta ajena o propia, pues se hace efectivo un principio de suficiencia de la renta a obtener además de un mecanismo de distribución y solidaridad entre ciudadanos.

2) El segundo referente al que se alude está relacionado con la disciplina presupuestaria a la que ha de ceñirse un principio de justicia en el gasto. El art. 135 de la CE establece que todas las Administraciones públicas han de adaptar sus actividades de gasto a la estabilidad presupuestaria. Esto significa que las

³⁰ Recuérdese aquí el art. 53.3 CE cuando nos dice que “3. *El reconocimiento, el respeto y la protección de los principios reconocidos en el Capítulo tercero informarán la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos. Sólo podrán ser alegados ante la Jurisdicción ordinaria de acuerdo con lo que dispongan las leyes que los desarrollen.*”

medidas que pudieran establecerse han de estar conformes con las posibilidades que permitan los ingresos públicos. La deducción que se está esbozando tiene, por tanto, su fundamento cualitativo, pero también su limitación cuantitativa en cuanto es una medida de gasto público.

3) Como se ha dicho, se ha de tener en cuenta un tercer referente como es que la medida de gasto ha de ser establecida, en sus elementos fundamentales, mediante la ley. Por un lado, su aplicación supondría un determinado montante para los Presupuestos Generales del Estado que necesariamente habría de figurar entre los créditos de la ley que los regula tal y como se desprende del art. 134.2 de la CE cuando alude al principio de unidad al que ha de ceñirse esa norma. Por otro lado, la estructura que pueda configurar la deducción habrá de ser establecida por ley tal y como también se recoge en la CE en su art. 133.3 y se reitera en el art. 8.b) de la LGT.

4) La medida que se está dibujando incide directamente en el poder adquisitivo que las personas pueden alcanzar con las actividades económicas ajenas o propias que realicen. Dado este carácter extrafiscal, esta medida puede no estar acorde con un principio de neutralidad que ha de informar el sistema tributario con respecto a la actividad económica que se desarrolla en el Estado. En este sentido, entre los efectos que, de adoptar la deducción, habrían de analizarse está si, indirectamente, no se produce un efecto de subvención a las empresas en tanto que pueden ser reticentes a aumentos salariales, pues se completa el poder adquisitivo de las personas que trabajan por la vía de las aportaciones de dinero público. Así también, se ha de considerar si no se estaría subvencionando el volumen de negocio que pueden obtener las personas que emprenden cuando no llegan a un determinado nivel de ingresos. En ambos casos (menor coste salarial o beneficios subvencionados) las empresas pueden tener un incentivo a abaratar el precio final de sus productos, si se les compara con los similares que se soportan en otros Estados.

Estos efectos son de interés en tanto podrían conllevar que la deducción se viese como una ayuda pública que alterase un principio de competencia vigente y defendido en el seno de la Unión Europea. El art. 107 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea establece la incompatibilidad con el mercado interior, en la medida que afecten a los intercambios comerciales entre Estados miembros, “(...) *las ayudas otorgadas por los Estados o mediante fondos estatales, bajo cualquier forma, que falseen o amenacen falsear la competencia, favoreciendo a determinadas empresas o producciones (...)*”. No se trata de una prohibición absoluta, sino de un límite que obliga a justificar la compatibilidad de la medida fiscal que se adopte con el principio de competencia en el mercado interior. En otros términos, se trata de vincular muy bien la medida adoptada a su finalidad principal que es la de apoyar financieramente bajos rendimientos, limitando la posibilidad de que implique, a su vez, el abaratamiento de la

producción empresarial que puede ser juzgado como una alteración de la libre competencia.

Sintetizando, teniendo un soporte en preceptos que recoge el texto constitucional, encuadrándose dentro del principio de estabilidad presupuestaria, estableciéndose mediante una norma con fuerza de ley y justificando la medida ante la UE, el Estado podría establecer un instrumento financiero de fomento al poder adquisitivo de determinados contribuyentes. Este instrumento podría configurarse como una deducción impositiva tal y como se ha avanzado y se va a tratar de definir a continuación, pero también podría configurarse como una prestación más de las que gestiona la Seguridad Social (siguiendo el caso francés). No obstante, dado el debate actual en torno a la sostenibilidad de esta organización que incluye la aprobación de nuevas fuentes de financiación vía tributos parece, salvo consideraciones de otro tipo, más útil insistir en su vinculación en cuanto a establecimiento y financiación con los impuestos vigentes.

7.3. Estructura de la deducción

El impuesto cuya estructura podría acoger una deducción para la mejora del poder adquisitivo de determinados contribuyentes sería el IRPF. Como es sabido, dicho tributo grava la renta obtenida por las personas físicas y, además, se pueden añadir dos razones de interés a estos efectos:

1) Según el art. 2.1 de la LGT los tributos no son solo medios para la obtención de recursos necesarios para sostener los gastos públicos, sino que también pueden ser instrumentos de la política general y servir para la realización de los principios y fines contenidos en la CE. El IRPF es un impuesto clave en el sistema tributario en tanto que es una fuente principal de ingresos. Pero también se han asociado con él medidas como deducciones por la adquisición de vivienda habitual relacionada con el derecho a la vivienda (que estaba regulada en el art. 68 anterior a la reforma del impuesto en 2013) del art. 47 de la CE, los beneficios fiscales a los patrimonios protegidos de personas discapacitadas (art. 54 LIRPF) lo que se relaciona con el art. 49 de la CE o, como último ejemplo, los beneficios fiscales a los planes de pensiones (art. 51 LIRPF) que puede ligarse con el art. 50 de la CE. Coinciden en el IRPF, por tanto, la característica de ser directo y estimar la renta del contribuyente para contribuir a los gastos públicos y que, con él, además, se pueden perseguir objetivos de interés general previstos en el ordenamiento.

2) Actualmente, el IRPF acoge en su regulación dos deducciones que reúnen la característica útil para configurar la que se está planteando de originar el derecho a percibir una cuantía de la Administración. El art. 81 de la LIRPF establece la conocida como ‘deducción por maternidad’ la cual, concurriendo

lógicamente, los requisitos establecidos, supone o bien una deducción de 1200 € anuales sobre la cuota diferencial o, a opción de la persona contribuyente, la percepción de forma anticipada por medio de pagos mensuales de la deducción previa solicitud a la Administración tributaria. El art. 81. Bis LIRPF regula una prestación similar bajo la denominación de ‘deducciones por familia numerosa o personas con discapacidad a cargo’. También supone una deducción de 1200€ anuales sobre la cuota diferencial o, a opción de la persona beneficiaria la percepción de una cuantía mensual. El art. 103.2 de la LIRPF prevé que, en el supuesto que la cuantía de estas deducciones (junto con otros conceptos como los pagos a cuenta) excedan de la cuota líquida, se origina un derecho de devolución para la persona contribuyente.

De acuerdo con lo anterior, la posible deducción de apoyo al poder adquisitivo de determinados contribuyentes tendría, por tanto, necesidad de ser establecida mediante una ley que la incluyese en la estructura del IRPF. La norma reguladora habría de fijar, siguiendo el ejemplo de las deducciones por maternidad, por familia numerosa o por personas con discapacidad a cargo, los siguientes elementos:

a) Presupuesto de hecho.

Siguiendo los ejemplos de los incentivos fiscales anteriores, este elemento de la deducción que se propone habría de girar en torno a dos elementos básicos. En primer lugar, la exigencia de que el sujeto perceptor participase de forma activa en el mercado, realizando una actividad económica por cuenta propia o ajena. En este sentido, la medida fiscal adquiriría un acento extrafiscal toda vez que estaría condicionada su aplicación al empleo o autoempleo efectivos. Así mismo, para la identificación de la actividad económica del contribuyente, cabría hacer una remisión a los conceptos de fuente de rendimientos del trabajo o de actividades económicas vigentes, a los que ya se han referido estas líneas.

En segundo lugar, habría de ser incluido como requisito la insuficiencia de los ingresos procedentes de las actividades económicas realizadas. Este aspecto es la piedra angular de la regulación de esta deducción en tanto que justifica su existencia tal y como se deriva de, por ejemplo, la regulación del EITC o la PA. Habrían de determinarse tanto los ingresos que procedieran de esas actividades como los que derivaran del resto de fuentes, con el objetivo de considerar si se hace efectivo o no un principio de suficiencia para el contribuyente por sus propios medios o, en su caso, es merecedor de aplicarle el beneficio fiscal.

La determinación de la efectividad del principio de suficiencia entraña, a juicio del que escribe, dos aspectos a tener en cuenta. Por una parte, considerar si la totalidad de los ingresos que percibe el contribuyente, de necesario conocimiento para saber el estado de su economía y para compararlos con los rendimientos por actividades económicas por cuenta ajena o propia, han de

ceñirse a la base imponible general y la base imponible del ahorro en tanto que es renta gravada efectivamente o, por el contrario, han de incluir también otros elementos como pueden ser las rentas exentas de tributar, pues no dejan de ser elementos que influyen en los rendimientos reales que sostienen económicamente al sujeto pasivo. Por otra parte, en relación con los rendimientos de actividades económicas por cuenta propia hay que recordar que hay dos fórmulas de estimación: directa y objetiva. Ya se ha advertido que en la estimación objetiva de la renta no se hace en función de los rendimientos del contribuyente, por lo que puede ser difícil determinar la suficiencia o insuficiencia de los mismos para la deducción que se está tratando ahora. Pareciere que, en este caso, habría de exigirse que el sujeto pasivo estuviera sometido a estimación directa en tanto que, al depender de la contabilidad mercantil, sería de fácil determinación el aspecto fundamental del beneficio fiscal.

b) Elemento subjetivo.

Se trata de establecer los criterios que permiten identificar a los sujetos que pueden tener el derecho a la deducción. Resulta obvio que habrán de ser aquellas personas físicas que mantienen una relación de trabajo por cuenta ajena o realizan alguna actividad económica por cuenta propia. Al igual que la determinación del principio de suficiencia para el presupuesto de hecho, este elemento de cómo identificar al sujeto perceptor es clave en la regulación. El margen que existe para determinar este sujeto va desde un concepto genérico de una persona que obtiene rendimientos del trabajo o rendimientos de actividades económicas siguiendo la normativa del IRPF, hasta una identificación más exhaustiva a modo de forma paralela al WTC que tiene en cuenta las horas de trabajo de forma pormenorizada y casuística.

Junto con esta característica habría que determinar otros aspectos como pueden ser las condiciones de residencia (que pueden ser específicas para la deducción o idénticas a las que se exigen para el IRPF en el art. 9 de la Ley que lo regula), el estado civil del sujeto perceptor, la eventualidad de tener ascendientes o descendientes dependientes o la edad. Estas características de la persona podrían ser útiles para completar los fines que se persiguen con la deducción. Por ejemplo, a través del concepto edad podrían incluirse en la deducción aspectos propios de políticas de envejecimiento activo fomentando la permanencia en el mercado de trabajo de determinados sujetos. También cabe añadir elementos propios de políticas sociales dirigidas tanto al fomento de la natalidad (teniendo en cuenta los descendientes), como al cuidado de ascendientes dependientes.

Mención especial ha de hacerse al hecho de que la LIRPF prevén en su Título IX un régimen especial para la tributación familiar o conjunta en la que los rendimientos de la unidad familiar se suman. Esta posibilidad abre una cuestión

a tener en cuenta puesto que, lógicamente, la insuficiencia de ingresos que se pretende paliar ha de considerar para su concreción con la circunstancia de que el contribuyente pueda estar inserto en una unidad familiar con cuyos rendimientos haga efectiva la suficiencia de recursos perseguida por la medida fiscal. El formar o no parte de una unidad familiar a estos efectos es un factor que es tenido en cuenta en el EITC, el WITB, el WTC o la PA haciendo efectivo el hecho de que el sujeto pasivo no es un elemento aislado de un entorno familiar.

La necesaria contribución a la Seguridad Social también sería una característica necesaria de manera que no fuese admisible la aplicación de la deducción en otras circunstancias. De hecho, la existencia del beneficio fiscal pudiera ser un incentivo para hacer aflorar parte de la economía sumergida que no contribuye a los gastos públicos.

c) Cuantificación de la deducción.

Las fórmulas de cuantificación son variadas, aunque podrían resumirse en dos. Por un lado, están aquellas que se configuran como un porcentaje del rendimiento obtenido por la actividad desempeñada que puede variar en función de las características del perceptor (por ejemplo, el EITC). Por otro lado, aquellas fórmulas basadas en la valoración de las circunstancias del perceptor (discapacidad, familiar, percepción de ayudas sociales, etc.) que se añaden a un tramo básico (por ejemplo, el WTC).

No parece que haya un obstáculo para utilizar cualquiera de los dos medios en el marco del IRPF como tampoco para fijar una cuantía de deducción de forma paralela a lo que sucede con la deducción por maternidad del art. 81 de la LIRPF. Sin embargo, habría de ser cuidadoso a la hora de aplicar un método de cálculo pues habría de cumplir con algunas premisas que pueden derivarse de los ejemplos que ofrecen el EITC o el WTC:

i) No ha de disuadir de la mejora en el nivel de ingresos a obtener a lo que no puede responder la fijación de una cuantía única independiente del rendimiento obtenido.

ii) Ha de comenzar a funcionar desde la obtención del primer euro procedente de la actividad económica, pero no antes pues se trata de estimular la vinculación al mercado de trabajo.

iii) Habrá de ir disminuyendo de forma progresiva en la medida que se adquiere una suficiencia en los rendimientos por actividades económicas por cuenta ajena o propia.

d) Forma de percepción y obligaciones formales.

Dado el carácter de apoyo financiero al que se ha dotado esta deducción –lo que podría permitir adjetivarla de reembolsable– habría de convertirse en un

aporte efectivo de ingresos. El legislador podría disponer que el contribuyente los percibiese de forma periódica (mensual, por ejemplo, como sucede con el WTC), en una sola vez o combinando la transferencia efectiva de una parte y la deducción en el IRPF de otra parte (como es el caso del WITB o el EITC).

También cabría articularlo como sucede actualmente con las deducciones de los arts. 81 y 81 bis de la LIRPF que, disminuyendo la cuota líquida, pueden dar lugar a una cuota diferencial a devolver por la Administración. Pero, en este caso, habría que permitir la opción al contribuyente de percibir un ingreso en efectivo o disminuir su obligación tributaria.

La cuantía que el contribuyente pudiera percibir por esta deducción debería, así mismo, estar exenta del IRPF (de forma paralela con lo que ocurre en los casos estudiados del WTC o la PA). La razón es que dicha cuantía se fundamenta, como se ha visto antes, en un principio de suficiencia en la remuneración que ha de recibir el contribuyente por la actividad económica que realiza y en que el tributo que enmarca la deducción está condicionado por el principio de capacidad económica que informa el sistema tributario. En consecuencia, no habrá de gravarse aquella renta que se considera imprescindible o básica para el desarrollo del contribuyente (de forma paralela a lo que sucede con el mínimo personal) y sí la que exceda de esa condición.

Por lo que se refiere a la gestión de la deducción habría que atender a un principio de economía y eficacia que fundamentase su simplicidad y no condicionase al contribuyente para proceder a la aplicación de la deducción. Tal y como ocurre con las deducciones del art. 81 y 81 bis de la LIRPF y utilizando la información disponible, la Administración podría comunicar al administrado su derecho a solicitar la percepción del beneficio fiscal.

El correcto cumplimiento de los diferentes deberes materiales y formales que rodean a la deducción estaría amparado por el sistema sancionador. Cabe recordar aquí el art. 194 de la LGT que sanciona la solicitud indebida de devoluciones, beneficios o incentivos fiscales salvo si procede aplicar el art. 191 de la misma ley.

7.4. Aspectos territoriales de la deducción

La experiencia canadiense invita a considerar si, en nuestro sistema, cabe la posibilidad de que una medida como la planteada fuese establecida por las CCAA tal y como hacen con la regulación de la Renta Mínima de Inserción. En primer término, habría que plantear si estos entes territoriales tienen posibilidad de intervenir en una materia como es la de apoyo a las personas con bajos ingresos. Para ello puede resultar como referente positivo el hecho de que los diferentes territorios han regulado la Renta Mínima de Inserción basándose en la idea de que los poderes públicos han de fomentar el desarrollo del individuo y combatir

la exclusión social, lo que se desprende de la propia CE. En este sentido, desde los Presupuestos de cada CCAA se podrían habilitar créditos que apoyasen financieramente a personas con ingresos insuficientes procedentes de actividades económicas por cuenta propia o ajena.

La configuración del instrumento de percepción no tendría ningún obstáculo si se hiciera de forma directa más allá de considerar cuestiones como un principio de igualdad o equivalencia de las percepciones en todo el territorio o si debieran o no estar exceptuadas de gravamen a lo que cabría añadir las reflexiones anteriores sobre esta cuestión. Esta alternativa basada en la administración autonómica acercaría la medida a lo que sucede con la PA o la WITB en tanto que un organismo diferente a la Administración tributaria estatal proporcionaría la ayuda financiera.

Se han de trazar matices, en cambio, si lo pretendido fuese vincular la prestación autonómica con el IRPF. En nuestro sistema está configurado como un tributo cedido de titularidad estatal, por el que las CCAA perciben una determina cuantía y, además, pueden ejercer determinadas competencias normativas, si son de régimen común³¹. El art. 11 de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de financiación de las Comunidades Autónomas (en adelante LOFCA) establece que el IRPF es un tributo susceptible de cesión en un 50 por 100 como límite máximo. Este carácter supone que, si las CCAA lo asumen, perciben de forma directa de su recaudación un porcentaje que, como máximo, puede ser el citado. Esta idea de cesión conlleva, además, la asunción de competencias normativas que, para el IRPF, se hallan reguladas en el art. 19.Dos.a) de la LOFCA estableciendo que las CCAA pueden regular “(...) la fijación de la cuantía del mínimo personal y familiar y la regulación de la tarifa y deducciones de la cuota”.

El alcance de estas competencias normativas se concreta, a su vez, en el art. 46 de la Ley 22/2009, de 18 de diciembre, por la que se regula el sistema de financiación de las CCAA de régimen común. Según el apartado 1. Letra c) de este precepto, las CCAA pueden establecer deducciones en la cuota íntegra por:

a) Circunstancias personales y familiares, por inversiones no empresariales y por aplicación de renta, siempre que no supongan, directa o indirectamente una minoración del gravamen efectivo de alguna o algunas categorías de renta.

³¹ Distinto puede ser el caso de las CCAA de régimen especial como País Vasco o Navarra dado que poseen plenas capacidades normativas sobre los tributos concertados y convenidos como puede ser el IRPF. No habría un obstáculo expreso a establecer una deducción como la que se ha apuntado. Recuérdese que en virtud del art. 41.2.a) del Estatuto de Autonomía del País Vasco y del art. 45.3 del Estatuto de Autonomía de Navarra son Comunidades que pueden establecer su propio sistema tributario sin perjuicio de la armonización que proceda por las leyes de concierto y convenio con el Estado.

b) Subvenciones y ayudas públicas no exentas que se perciban de la Comunidad Autónoma, con excepción de las que afecten al desarrollo de actividades económicas o a las rentas que se integren en la base del ahorro.

Estas deducciones tienen, además, como límite que no pueden dar lugar a una cuota líquida autonómica negativa, ni pueden incidir en las deducciones a la cuota establecidas y reguladas por el Estado.

Las deducciones a las que se hace referencia en este precepto no guardan relación con la que se ha dibujado anteriormente, ya que se trata de deducciones cuyo objetivo es la disminución de la cuota íntegra, resultado de aplicar los tipos impositivos autonómicos a la base liquidable del IRPF, sin que su mecanismo suponga la reintegración del excedente de la deducción u origine un derecho de percepción. En este punto entra en juego, además, la prohibición a que la aplicación de la deducción pueda dar lugar a una cuota líquida autonómica negativa.

También, si se pretendiese establecer una deducción por bajos ingresos que, en todo caso, hiciese que la cuota líquida tuviera como resultado cero, habría que considerar si su supuesto de hecho es acorde con las posibilidades de deducción que se regulan en la normativa de cesión. Si se tratase de una deducción de apoyo a la insuficiencia de ingresos procedentes del trabajo, sería difícil ajustarlo al concepto de ‘circunstancias personales’ que se prevé en el art. 46.1.c) citado antes. Ese concepto hace, más bien, alusión a las características del individuo como el sexo, la edad, el estado civil, etc. Si se tratase de una deducción de apoyo a la insuficiencia de ingresos procedentes de actividades económicas por cuenta propia, su establecimiento encontraría el obstáculo que implica el art. 46.1.c) citado cuando prohíbe subvenciones o ayudas públicas que afecten al desarrollo de actividades económicas³².

Así pues, al considerar las capacidades normativas con las que cuentan las CCAA sobre el IRPF se concluye que no pueden establecer una deducción que

³² Sobre esta cuestión puede ser ilustrativa la STC 161/2012, de 20 de septiembre en la que se juzgan una serie de beneficios fiscales en torno a emprendedores regulados por la Comunidad Autónoma de Andalucía 10/2002, de 21 de diciembre. Los arts. 6 y 7 de esa ley establecían, el primero, una deducción para el fomento del autoempleo de los jóvenes emprendedores de 150 € a deducir de la cuota íntegra autonómica. El segundo, por su parte, regulaba una deducción de 300 € en la cuota íntegra autonómica para el fomento del autoempleo de las mujeres emprendedoras. No es tanto la cuantía o el carácter de deducción no reembolsable lo que ahora nos interesa, sino su presupuesto de hecho. Según la Abogada del Estado este sobrepasaba los límites establecidos por la ley de cesión además de los principios de unidad de mercado. Según el TC los preceptos autonómicos se extralimitan del marco competencial vigente puesto que “(...) se trata de deducciones ligadas al ejercicio de actividades económicas, de manera que no resulta factible su encuadramiento en las tres clases de deducciones permitidas a las Comunidades Autónomas (por circunstancias personales y familiares, por inversiones no empresariales o por aplicación de renta).”

aporte recursos para paliar la insuficiencia de rentas. Ante esto, cabe explorar otra posibilidad basada en los recargos que establece el art. 12 de la LOFCA. Según este precepto, las CCAA pueden establecerlos sobre los tributos del Estado susceptibles de cesión, categoría a la que responde el IRPF. Si se aplicase un tipo impositivo alícuota a modo de recargo sobre la base liquidable resultante del Impuesto, podría desarrollarse una estructura propia autonómica en la que se encajasen deducciones de carácter reembolsable, sin que se interfiriese en la normativa estatal sobre el IRPF, la estructura del tributo o la recaudación que pudiera de él obtenerse. La inclusión del recargo en la estructura del IRPF podría ir acompañada de una reducción a cero de los tipos impositivos de la escala autonómica del impuesto que prevé el art. 74 de la LIRPF y el establecimiento del recargo autonómico mencionado.

Así pues, las CCAA podrían establecer su propia medida de apoyo financiero con base en sus posibilidades de gasto y con el fundamento que puede extraerse de la propia CE. Mayores dificultades parecen darse si el objetivo fuera introducir la medida en la estructura del IRPF estatal dado su carácter cedido y los límites en las competencias normativas. Estas desventajas podrían esquivarse si la deducción se incluyese junto a la introducción de un recargo autonómico sobre el IRPF.

8. REFLEXIÓN FINAL

Resulta reiterativo por obvio que, en los últimos tiempos, los rendimientos procedentes de actividades económicas propias o ajenas han sido sometidos a una devaluación en los tiempos de crisis económica, lo que ha repercutido en otros aspectos esenciales para el desarrollo como el poder adquisitivo, el consumo, la contribución a los gastos públicos o el mantenimiento de los sistemas de previsión social. Para compensar esta situación se plantea la adopción de medidas como las que se han explicado.

Diversos países han establecido un ‘impuesto negativo sobre la renta’ o una ‘deducción reembolsable’ que supone un apoyo económico a los bajos salarios o rendimientos por actividades. El sector público, por tanto, se moviliza para el sostenimiento y viabilidad económicas de proyectos personales y sociales. Jurídicamente hablando se ha tratado de mostrar que es posible regular en España una figura similar que se ha identificado con el nombre de ‘deducción para la mejora del poder adquisitivo de contribuyentes con actividades económicas por cuenta ajena y propia’.

Pero, a juicio del que escribe, la viabilidad jurídica ha de venir acompañada de un análisis que abarque las causas del establecimiento de esta medida y las consecuencias posibles de su imposición. Entre las primeras se encuentra el hecho de que la globalización económica ha traído consigo la movilidad de la inversión

de forma que ha aumentado la competitividad entre Estados para atraerla, repercutiendo directamente en los rendimientos de actividad económica por cuenta ajena y propia que han sufrido una devaluación en aras de esa competitividad y como una especie de ‘valor añadido’ del mercado de un determinado estado.

Entre las segundas, está un análisis sobre si es sostenible el apoyo ordinario mediante fondos públicos de la estructura empresarial, bien sea sufragando una parte de los salarios o bien sosteniendo los beneficios de empresas individuales, limitándose así las posibilidades para otros gastos públicos como la educación, la sanidad o la dependencia. Se ha de reflexionar si, en el fondo, esta medida no deja de ser una forma de compensar los defectos de otras regulaciones o la falta de ellas en el mercado. Este tipo de instrumentos puede ser la consagración de la colectivización de la pérdida del poder adquisitivo de determinadas capas sociales, mejorando a su vez, los beneficios de los inversores en tanto que parte del coste salarial y sus propios ingresos pueden estar sostenidos por fondos obtenidos de la capacidad económica de todos los contribuyentes que hacen efectivo su deber de contribuir a los gastos públicos.

