

## **ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA Y PROTECCIÓN SOCIAL**

**Carlos A. Herrera Álvarez**

Director del Servicio de Estudios Tributarios y Estadísticas de la Agencia  
Estatual de la Administración Tributaria

Presentado por D. Miguel Ángel Díaz Peña  
Director General de Ordenación de la Seguridad Social

### **1. Resumen**

Se pretende en este trabajo abordar dos aspectos en cuanto al papel de la Administración Tributaria en la Protección Social: el papel que esta institución puede jugar en la gerencia de los programas de Protección Social y el correspondiente al apoyo a terceros dentro de la gestión y el análisis de la información.

### **2. El papel de la Administración Tributaria en la Protección Social**

Un elemento clave en este papel es el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, que puede ser graduado para tener en cuenta las características propias de los contribuyentes, más allá de su capacidad redistributiva. Donde se detectan necesidades el

diseño del impuesto se puede modificar para dar respuesta a las mismas, por ejemplo, a través de deducciones o bonificaciones fiscales establecidas.

Sin embargo, estas actuaciones tienen limitaciones, pudiendo existir otras vías con igual objetivo. Las deducciones o bonificaciones exigen que haya algo que bonificar o deducir, ya que si no existe impuesto estas no se pueden aplicar.

Cuadro 1. Resumen declaración IRPF. Año 2007

	Sexo (*)		
	Total	Varón	Mujer
Número de declaraciones	18.702.875	11.172.659	7.530.216
Número total de hijos	11.125.254	6.709.377	4.415.877
Número de declaraciones con hijos	7.078.856	4.199.690	2.879.166
Número medio de hijos	1,57	1,6	1,53
Rendimiento medio del trabajo	18.400	20.860	14.705
Rendimiento medio del capital mobiliario	1.212	1.237	1.175
Bienes inmuebles no afectos a activ. económicas	5.497	5.165	5.894
Rendimiento medio de actividades económicas	10.146	10.551	9.279
Saldo medio neto de rendimientos e imputaciones de rentas	18.996	21.432	15.322
Media del mínimo personal (1)	5.315	5.346	5.268
Media del mínimo por descendiente	2.517	2.737	2.196
Media de los mínimos personal y familiar	6.674	6.830	6.441
Media de la reducción por circunst. laborales, pers. y famil.	362	410	290
Deducción media por vivienda habitual	786	790	780
Aportación media a planes de pensiones	1.572	1.688	1.371

Cuadro 2. Cuota líquida IRPF. 2007

Tramos de Rend. e Imputac.	DATOS GENERALES		INFORMACION SOBRE LA PARTIDA 741				
	Liquidaciones	Distribución	LIQUIDACIONES PARTIDA		IMPORTE PARTIDA		
	NúmeroTotal	Número	Número	Distribución Número	Importe	Distribución	Media
Negativo y Cero	102.678	0,55	32	0	116.788	0	3.650
Hasta 1,5	762.771	4,08	789	0,01	546.412	0	693
1,5 - 6	2.495.957	13,35	158.352	1,17	17.054.691	0,03	108
6 -12	3.912.332	20,92	2.405.719	17,83	1.537.376.860	2,35	639
12 -20	5.263.393	28,14	4.784.805	35,47	8.189.911.636	12,53	1.712
21 - 30	2.874.616	15,37	2.851.110	21,14	10.807.793.246	16,53	3.791
30 - 60	2.543.833	13,6	2.541.023	18,84	19.944.655.955	30,5	7.849
60 - 150	640.238	3,42	639.919	4,74	14.154.759.165	21,65	22.120
150 - 601	96.477	0,52	96.427	0,71	6.694.996.056	10,24	69.431
Mayor de 601	10.580	0,06	10.578	0,08	4.036.933.937	6,17	381.635
Total	18.702.875	100	13.488.754	100	65.384.144.745	100	4.847

Si se observan los cuadros anteriores, se puede ver que en el ejercicio 2007 hubo aproximadamente 5 millones de declarantes pero sin cuota del impuesto, una gran parte de las mismas precisamente en el colectivo de menores ingresos, donde principalmente se vuelca la protección social.

Esta es la gran limitación del Impuesto sobre la Renta en cuanto a Protección Social: no se puede aportar al colectivo que más lo podría necesitar puesto que no existe impuesto sobre el que actuar. ¿Se acaba entonces aquí el papel de la Administración Tributaria en la Protección Social? No. Se trataría de conectar los ámbitos tributario y de protección social utilizando instrumentos que pueden aplicarse en ambos espacios, instrumentos que se han abierto paso en las últimas décadas y que ya se utilizan en diversos países, incluso en España.

Cuadro 3. Deducción Nacimiento 2008 (miles de €)

	CONTRIBUTIVA			NO CONTRIBUTIVA	TOTAL
	Declarantes con cuota positiva	Declarantes con cuota 0	No Declarantes		
Número	136.219	126.684	164.406	57.552	484.861
Importe	348	322	397	143	1.210

Cuadro 4. Deducción maternidad 2008 (miles de €)

	CONTRIBUTIVA			TOTAL
	Declarantes con cuota positiva	Declarantes con cuota 0	No Declarantes	
Número	452.562	373.245	140.839	966.646
Importe	434	319	121	874

En nuestro país tenemos las deducciones por maternidad y las deducciones por nacimiento o adopción, que pueden percibirse en forma de deducción o de transferencia. Estos instrumentos son muy simples y en el caso español, como puede apreciarse en los cuadros anteriores -3 y 4-, estos programas apoyan a quienes no tienen cuota.

### 3. Otros programas en el escenario mundial

#### 3.1 Estados Unidos

En Estados Unidos existe el *Crédito fiscal por rentas salariales (EITC)*, que nace con el objetivo de conciliar la protección social con los incentivos al trabajo y a las familias, buscando apoyar ciertas situaciones y evitando a su vez que ese apoyo desincentive el trabajo por parte de los beneficiarios, objetivos por tanto distintos al modelo español.

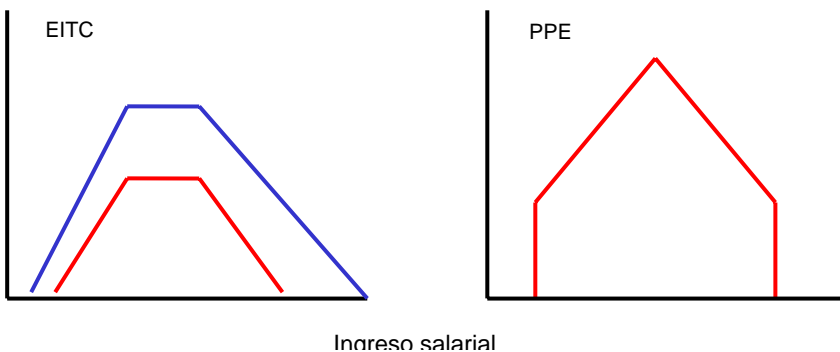
En este sistema a las personas dentro de unos límites de renta se les ofrece una renta adicional proporcional a su salario hasta un punto determinado a partir del cual la renta adicional disminuye

progresivamente, con unos límites y porcentajes que varían según las circunstancias familiares.

Se puede percibir como deducción de cuota, como transferencia e incluso puede anticiparse a través de las retenciones vía empleador. Requiere conocer las rentas salariales, otras rentas – que juegan en los topes y la situación familiar, información toda ella disponible en nuestra Administración Tributaria lo que permitiría su implantación en España.

### 3.2 Francia

Muy similar es el caso francés que se concreta en la *Prima para el empleo* (PPE). En este modelo existe una parte fija por número de hijos y una proporcional en términos parecidos al EITC americano, siendo los requerimientos también similares. Las diferencias de ambos sistemas se pueden observar en los siguientes gráficos:



### 3.3. Nueva Zelanda

El caso neozelandés se instrumenta de diferente forma a los anteriores. Tras decidir que su impuesto sobre la renta era muy complicado, Nueva Zelanda lo modificó eliminando del mismo cualquier tipo de consideración familiar o personal, siendo la única variable de interés los ingresos económicos.

La gestión es simple y se ha podido eliminar la declaración, al menos para aquellas personas físicas que tienen rentas sujetas a retención. Todo aquello que se refiere a circunstancias personales, familiares, etc. se ha derivado hacia otros instrumentos, por ejemplo la asistencia familiar. Nace así un programa (*Working for families tax credit*) desarrollado en cuatro créditos distintos gestionados por la Administración Tributaria, cuyo objetivo es cubrir este tipo de asistencia:

a) *Family tax credit*. Crédito fiscal a las familias, que otorga una cantidad determinada por hijo según su edad (hasta 99 dólares neozelandeses por hijo a la semana), si bien está condicionado a una renta máxima familiar según el número de hijos.

b) *In-work tax credit*. Cantidad determinada por familia si los padres trabajan cierto número de horas, es decir incentiva el trabajo.

c) *Minimun family tax credit*. Garantiza una renta mínima a las familias trabajadoras de 395 dólares neozelandeses a la semana.

d) *Parental tax credit*. Ayuda por nacimiento.

Entre los requisitos de este sistema se encuentra el conocimiento de las rentas salariales, otras rentas, la edad de los hijos o el número de horas trabajadas a la semana, variable esta última de la que no dispone la Administración Tributaria española por sí misma.

En definitiva, como características comunes de estos sistemas podemos decir que son sistemas generalistas, que pueden articularse a través de transferencias/subsidios o deducción y que no requieren grandes necesidades de información. Tampoco requieren una atención personal, se pueden gestionar de forma masiva y, según lo visto hasta ahora, podrían ser gestionados por la Administración Tributaria española.

Siendo posible, como decimos, realizar programas similares en España, un problema de carácter práctico es la existencia de recursos suficientes para la gestión, aunque la mayor incertidumbre podría surgir en el ámbito de las competencias territoriales, ya que las competencias en materia tributaria no son siempre estatales. Por ejemplo, la implantación de programas como el EITC o el PPE podría ocasionar conflictos en los territorios forales por dos vías: la información, en manos de las administraciones forales, y la financiación, aunque es cierto que, con una voluntad positiva, los posibles escollos podrían ser salvados de manera eficaz.

#### **4. La Administración Tributaria en el ámbito de la gestión**

La Administración Tributaria puede también apoyar a otros organismos en su gestión o a través de la información disponible, algo que ya es una realidad puesto que, articulados a través de convenios, existen programas de protección social que requieren contar para su desarrollo con la información en poder de la AEAT.

Por otra parte, la Administración Tributaria está capacitada para el análisis de la información para contribuir al diseño de diferentes aspectos de los programas de protección social. Un ejemplo que conjuga la colaboración en la gestión y en el diseño son los programas de becas del Ministerio de Educación. En cuanto a la gestión encontramos la articulación de los convenios así como las definiciones –por ejemplo la renta- que se basan en conceptos fiscales; en cuanto al diseño, la Agencia Tributaria elabora tablas clasificadas por tramos o umbrales de renta y composición familiar según los posibles umbrales proporcionados por el Ministerio de Educación y el directorio de hogares de la población objetivo facilitado por el Instituto Nacional de Estadística.

Con carácter general la Administración Tributaria puede apoyar al análisis y diseño de programas de protección social a través de la explotación de la información. En el caso de la colaboración con la Seguridad Social se tiene la *Muestra de vidas laborales*, donde cada una de las instituciones completa la carencia de la otra en determinados aspectos. De igual forma, las estadísticas también se complementan entre sí, pues algunas carecen de alguna información que, sin embargo, sí viene recogida en otras, siendo necesario integrar las fuentes. Así ocurre, por ejemplo, con el Modelo



100 del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y el Modelo de Retenciones.

El catálogo de las principales explotaciones de la información tributaria es el siguiente, destacándose en azul las que son de responsabilidad de la AEAT en la actualidad:

Cuadro 5. Principales explotaciones de la AEAT

Impuesto	Años	Periodicidad	Publicación	Disponible en:
<b>COYUNTURALES</b>				
<b>RETENCIONES E IVA MENSUALES</b>	Desde 1996	Mensual	Ventas, empleo y salarios en las Grandes Empresas	web AEAT
<b>IMPUESTO DE MEDIOS DE TRANSPORTE</b>	Desde 2006	Mensual	Estadística del Impuesto sobre Matriculación de Vehículos Automóviles	web AEAT
<b>DUA's E INTRASTAT</b>	Desde 1988	Anual	Estadísticas de comercio exterior	web AEAT
	Desde 1993	Mensual		
<b>ESTRUCTURALES</b>				
<b>IRPF</b>	1979-2003	Anual	Estadística del IRPF	BADESPE
	2003-2007	Anual	Estadística de los declarantes del IRPF	web AEAT
	2000-2002	Anual	Las Pyme españolas no societarias	web M.Industria
	1982-1998	Anual	Panel de declarantes del IRPF	web IEF
	2002-2005	Anual	Muestras de microdatos del IRPF	web IEF
<b>RETENCIONES DEL TRABAJO</b>	1992-1996	Anual	Empleo, salarios y pensiones en las fuentes tributarias	web IEF
	1999-2007	Anual	Mercado de trabajo y pensiones en las fuentes tributarias	web AEAT
	2004-2007	Anual	Muestra Continua de Vidas Laborales	web S.Social
<b>IVA</b>	1986-2008	Anual	Estadística del IVA	BADESPE
	2005-2008	Anual	Estadística por partidas del IVA	web AEAT
	1997-2008	Anual	Resultados económicos y tributarios en el IVA	web AEAT
<b>RETENCIONES E IVA</b>	1989-1995	Anual	Las Empresas Españolas en las fuentes tributarias	web IEF
<b>IMPUESTO SOBRE SOCIEDADES</b>	1986-2003	Anual	Estadística del Impuesto sobre Sociedades	papel
	2004-2007	Anual	Estadística por partidas del Impuesto sobre Sociedades	web AEAT
	1989-1993	Anual	Las Cuentas de las Sociedades en las fuentes tributarias	web IEF
	1999-2006	Anual	Cuentas anuales en el Impuesto sobre Sociedades	web AEAT
<b>IMPUESTO SOBRE EL PATRIMONIO</b>	1983-2004	Anual	Estadística del Impuesto sobre el Patrimonio	BADESPE
	2003-2007	Anual	Estadística de los declarantes del Impuesto sobre el Patrimonio	web AEAT
<b>IMPUESTOS ESPECIALES</b>	1994-2007	Anual	Estudio anual de los impuestos especiales	web AEAT

BADESPE: Base de Datos del Sector Público ([www.ief.es](http://www.ief.es))

IEF: Instituto de Estudios Fiscales ([www.ief.es](http://www.ief.es))

## 5. Conclusiones

En definitiva, la Agencia Tributaria trabaja desde distintas perspectivas en relación con la Protección Social, aunque todavía tiene recorrido en el ámbito de los programas de protección y de la utilización de la información para apoyar a las políticas sociales. Por supuesto, es posible avanzar más y con mayor eficiencia en el marco de una colaboración con otras instituciones, siempre pensando en la mejora del servicio que las Administraciones Públicas prestan al ciudadano.