

La Renta Básica
Para una reforma del sistema fiscal
y de protección social

Luis Sanzo González y Rafael Pinilla Pallejà

Documento de trabajo 42/2004



Luis Sanzo González

Es sociólogo. Actualmente es el responsable del área estadística del Departamento de Justicia, Empleo y Seguridad Social del Gobierno Vasco. A mediados de los años ochenta contribuyó a la introducción en Euskadi del primer programa de garantía de ingresos mínimos en España. También dirigió en 1998, en su dimensión técnica, la reforma general de la normativa de lucha contra la exclusión en esa comunidad.

Rafael Pinilla Pallejà

Es médico de la sanidad nacional y economista. Ha trabajado en el Ministerio de Sanidad y en la Consellería de Sanitat de la Comunidad Valenciana. En la actualidad es médico de sanidad exterior en Valencia y colabora con el Instituto Valenciano de Investigaciones Económicas (IVIE). Es miembro vitalicio de la Basic Income European Network (BIEN) y vicepresidente de la asociación Red Renta Básica (RRB).

Ninguna parte ni la totalidad de este documento puede ser reproducida, grabada o transmitida en forma alguna ni por cualquier procedimiento, ya sea electrónico, mecánico, reprográfico, magnético o cualquier otro, sin autorización previa y por escrito de la Fundación Alternativas

© Fundación Alternativas

© Luis Sanzo González y Rafael Pinilla Pallejà

ISBN: 84-96204-42-1

Depósito Legal: M-5608-2004

Contenido

Resumen ejecutivo	5
Introducción	7
1 Argumentos y principios para la propuesta	11
1.1 La renta básica como alternativa de reforma del Estado de Bienestar	11
1.2 Fundamento legal para la introducción de la renta básica en España	15
1.3 La renta básica en una propuesta de reforma del modelo socioeconómico español	16
1.4 Principios para una propuesta de renta básica	19
2 Una cuantía orientada a cubrir las necesidades básicas	21
2.1 La cuantía mínima de referencia para cubrir las necesidades básicas	22
2.2 Necesidades individuales y por unidad de convivencia	23
2.3 La necesidad de complementos autonómicos de renta básica	28
3 Medidas de estímulo o bonificación al empleo	31
3.1 Las medidas de estímulo al empleo en Europa y América	33
3.2 Aspectos a considerar para el diseño de la bonificación al trabajo	36
4 La gestión fiscal de la renta básica	38
4.1 Impuesto negativo sobre la renta (INR) y renta básica	39
4.2 Gestión de los complementos autonómicos de renta básica	43
4.3 La renta básica y los cambios necesarios en la Seguridad Social	44
4.4 Renta básica, integración fiscal y responsabilidad ciudadana	46
5 La complementariedad entre renta básica y política social	48
5.1 La renta básica y el sistema de prestaciones	48
5.2 La renta básica y la gestión de los servicios públicos	50
6 Una propuesta de reforma fiscal con garantía de una renta básica	51
6.1 La propuesta de cuantías de referencia a nivel estatal	51
6.2 Escenarios para la discusión de la reforma del IRPF	56
6.3 Aproximación al impacto redistributivo de la reforma	59
6.4 La renta básica en una perspectiva dinámica	60
7 Plan de aplicación	64
7.1 Adaptabilidad y límites al crecimiento de la renta básica garantizada	64
7.2 La transición a un sistema de renta básica garantizada	65

8 Unas breves conclusiones finales	68
Bibliografía	70
Referencia de textos legales	72
Índice de Tablas y Gráficos	73

Siglas y abreviaturas

AEAT	Agencia Estatal de Administración Tributaria
CC AA	Comunidades Autónomas
ECPF	Encuesta Continua de Presupuestos Familiares
EITC	<i>Earned Income Tax Credit</i> (Desgravación fiscal al trabajo en EE UU)
EPDS	Encuesta de Pobreza y Desigualdades Sociales (Comunidad Autónoma del País Vasco)
FC	<i>Family Credit</i> (Incentivos familiares en el Reino Unido)
FIS	<i>Family Income Supplement</i> (Complemento a la renta familiar en el Reino Unido)
INR	Impuesto Negativo sobre la Renta
IRPF	Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas
IVA	Impuesto sobre el Valor Añadido
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
PHOGUE	Panel de Hogares de la Unión Europea
PIB	Producto Interior Bruto
PNC	Prestaciones No Contributivas de la Seguridad Social
PPE	<i>Prime Pour l'Emploi</i> (Desgravación fiscal por trabajo en Francia)
RMI	Renta/s Mínima/s de Inserción
RB	Renta Básica
SMI	Salario Mínimo Interprofesional
UE	Unión Europea
UE-SILC	Estadística sobre la renta y las condiciones de vida
WFTC	<i>Working Families' Tax Credit</i> (Desgravación fiscal a familias trabajadoras en el Reino Unido anterior al WTC)
WTC	<i>Working Tax Credit</i> (Desgravación fiscal al trabajo en el Reino Unido)

La Renta Básica

Para una reforma del sistema fiscal y de protección social

Luis Sanzo González

Sociólogo. Responsable del Área Estadística del Dept. de Justicia,
Empleo y Seguridad Social del Gobierno Vasco

Rafael Pinilla Pallejà

Médico y Economista. Vicepresidente de la Asociación
Red Renta Básica (RRB)

La **renta básica** ha sido definida como una renta modesta que una comunidad política asigna de forma universal e incondicional a sus miembros como un derecho de ciudadanía. En este trabajo adoptamos la idea de renta básica como referencia fundamental para elaborar una propuesta de reforma articulada de los tres instrumentos económicos esenciales que nuestra Constitución pone al servicio de la política social: el IRPF, la Seguridad Social y el sistema de garantía de rentas mínimas de las comunidades autónomas.

El trabajo presenta los argumentos que justifican la introducción de un nuevo modelo integrado de fiscalidad y protección social fundamentado en la renta básica. Analiza a continuación los cuatro principios generales en los que conviene sustentar una propuesta de esta naturaleza: su objetivo principal consiste en garantizar a toda la población una renta de cuantía suficiente para satisfacer las necesidades básicas; la introducción de la renta básica no sólo no debe perjudicar sino que puede mejorar el nivel de empleo, por lo que es preciso prever medidas de estímulo o bonificación al empleo; la gestión de la renta básica debe ser sencilla y favorecer la lucha contra el fraude fiscal, siendo conveniente proponer su aplicación incorporando al IRPF un tramo de impuesto negativo; aunque la introducción de la renta básica no debe sustituir el sistema de prestaciones de la Seguridad Social y la asistencia social actuales, ofrece una gran oportunidad para mejorar los niveles mínimos de protección, simplificar el sistema y mejorar la eficacia y la eficiencia en la gestión pública.

De acuerdo con estos principios, los autores concretan una propuesta inicial de reforma fiscal con garantía de una renta básica. Se trata de una propuesta abierta, observándose que

los efectos del modelo son sensibles a pequeñas variaciones en sus elementos componentes, por lo que es posible generar múltiples escenarios de reforma alternativos. La cooperación entre técnicos y responsables políticos se hace por ello esencial para evaluar las implicaciones de cada escenario y optimizar la toma de decisiones.

El estudio aborda igualmente las principales implicaciones económicas de la propuesta, tanto en términos de redistribución estática de la renta como de análisis de las incertidumbres más relevantes de carácter dinámico. En este contexto, se delimitan algunos ejemplos de decisiones políticas concretas que pueden ayudar a una transición suave hacia un modelo de renta básica eficiente en lo económico y políticamente aceptable para una amplia mayoría social.

Esta propuesta se concreta en la introducción de una modalidad de renta básica cuyos objetivos económicos de garantía para el año 2003 serían los siguientes:

1. Una cuantía de renta básica para una persona sola de 360 € mensuales (4.320 € anuales).
2. Una cuantía de renta básica para dos personas de 540 € mensuales (6.480 € anuales).
3. Una cuantía de 110 € mensuales (1.320 € anuales) para los menores de 25 años no independizados.

Las Comunidades Autónomas podrían, con cargo a sus propios presupuestos, ampliar las mencionadas cuantías garantizadas. La aplicación de estas cuantías se realizaría mediante la gestión de la renta básica en el marco del IRPF, de acuerdo con una modalidad de imposición negativa sobre la renta, optando por una aproximación basada, por razones de sencillez, eficacia y eficiencia, en un único tipo fiscal.

La conclusión principal es que la introducción de la renta básica en España es perfectamente viable desde el punto de vista económico, teniendo unos efectos muy positivos en la lucha contra las formas graves de pobreza, permitiendo en la práctica eliminarlas.

Una segunda conclusión fundamental es que, al implicar una distribución mucho más justa de las cargas fiscales que el modelo de IRPF vigente, su aplicación también resultaría mucho menos costosa de lo que inicialmente pudiera esperarse. En este sentido, utilizando un tipo fiscal del 50%, el coste fiscal de la reforma se reduce al 1,21% del PIB (2,66% en el supuesto de un tipo único fiscal del 45%). Apenas el 30% más rico de nuestra sociedad podría considerarse perdedor en este proceso de reforma. Sin embargo, incluso este colectivo debería considerarse ganador en una sociedad socialmente más estable y, como consecuencia de ello, con mayores perspectivas de progreso económico futuro.

Introducción

“La renta básica es un ingreso modesto pero suficiente para cubrir las necesidades básicas de la vida, a pagar a cada miembro de la sociedad como un derecho, financiado por impuestos o por otros medios y no sujeto a otra condición que la de ciudadanía o residencia. La renta básica debería estar garantizada y pagarse a todos a título individual, independientemente de sus otras posibles fuentes de renta, de si trabajan o no y de con quién convivan”¹.

En los países desarrollados en general, y en Europa en particular, se han ido desarrollando una serie de prestaciones y servicios que en su conjunto denominamos Estado de Bienestar. En los últimos años, este modelo social ha sido cuestionado con el argumento de que se trata de un modelo costoso, burocrático e ineficiente que frena el crecimiento de la economía y del empleo. Se ha llegado a extender un estado de opinión en el que se habla con frecuencia de **“crisis del Estado de Bienestar”**. Y desde medios conservadores y del “mundo económico” se insiste en la necesidad de su reforma.

En la práctica, las reformas se están traduciendo en reducciones de impuestos directos (lo que beneficia esencialmente a las personas de rentas más elevadas) y en un freno, cuando no en recortes, a la extensión de las prestaciones sociales (lo que perjudica esencialmente a las personas de rentas más bajas). Aún admitiendo que el modelo del Estado de Bienestar necesita medidas de adaptación, resulta harto sospechoso que los cambios que se proponen vayan siempre en la misma dirección. ¿Acaso las reformas del Estado de Bienestar han de ser necesariamente beneficiosas para los ricos y perjudiciales para los pobres? Para mejorar los niveles de empleo, ¿es realmente imprescindible pagar un precio en forma de recorte de los niveles de protección social?

La pregunta esencial que abordamos en este trabajo es la siguiente: ¿no es posible pensar en una reforma del Estado de Bienestar que incremente al mismo tiempo la eficiencia económica y la efectiva garantía de los derechos sociales? Nuestra respuesta es rotundamente afirmativa. Defendemos la posibilidad de una **reforma positiva del Estado de Bienestar** que sea capaz de preservar y mejorar los niveles de garantía de los derechos humanos más elementales, resultando económicamente tan eficiente –si no más– que cualquiera de las reformas regresivas a las que estamos acostumbrados.

¹ (RRB, www.redrentabasica.org)

El elemento central de esta propuesta de reforma es la renta básica. Su introducción puede contribuir a resolver las contradicciones actuales del Estado de Bienestar, ofreciendo un mecanismo válido para **lograr una óptima garantía de rentas con una interferencia limitada en la libertad individual** y en los mecanismos de asignación eficiente de los mercados. De esta forma, **el objetivo general de este trabajo consiste precisamente en delimitar el marco en el que sería posible introducir en España un modelo eficiente de garantía de una renta básica** a todos los ciudadanos.

La **renta básica** (RB) se concibe como una renta modesta que la comunidad política concede a cada uno de sus miembros con carácter universal e incondicional, a modo de derecho de ciudadanía. El acceso a la renta básica se plantea como un **medio de garantizar ciertos derechos humanos generales** como, por ejemplo, el derecho de toda persona a la seguridad social y a un nivel de vida adecuado². Se trata por tanto con este instrumento de hacer realidad los derechos que los Pactos Internacionales y las constituciones democráticas, incluidas la Constitución Española y el proyecto de Constitución Europea, reconocen a todas las personas.

Esta concepción de la renta básica se caracteriza por la voluntad de **garantizar el derecho a un ingreso mínimo de forma independiente al derecho al empleo**. Sin embargo, la reforma del modelo del Estado de Bienestar que se propone es totalmente compatible con los fundamentos básicos de este modelo social, intrínsecamente vinculado a la inserción de la población en el sistema productivo. La propuesta de garantía universal a todos los ciudadanos de unos ingresos mínimos no condicionada al trabajo se justifica esencialmente por motivos de justicia, eficacia y eficiencia, y no por una voluntad de eliminar la importancia social del trabajo. **El empleo va a seguir siendo la forma más importante de participación y distribución social de la renta**.

En realidad, la renta básica no sólo no va contra el empleo sino que debe considerarse una política en favor del pleno empleo y, sobre todo, de la mejora de la calidad del empleo. El sistema actual de protección social se basa en el supuesto de que es posible extender a todos los que lo deseen el acceso al mercado de trabajo en unas condiciones salariales y de seguridad adecuadas. En la práctica, este supuesto está lejos de alcanzarse en ningún país del mundo. Existe siempre una parte de la población que presenta grandes dificultades para lograr un empleo adecuado, capaz de suministrar con regularidad y sin incertidumbre una renta suficiente. Entre los países desarrollados, ninguno se ha acercado al objetivo de erradicar completamente a la vez la pobreza y el desempleo. La seguridad de contar con una renta básica garantizada de nivel suficiente, a la que se pueda añadir cualquier otro ingreso obtenido mediante el esfuerzo personal, puede **lograr al mismo tiempo la práctica erradicación de la pobreza y el pleno empleo**, entendido en tér-

² Artículos 9 y 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, adoptado por la Asamblea General de Naciones Unidas en 1966.

minos amplios de actividad socialmente productiva, dos objetivos sociales ampliamente compartidos (Van der Veen, Groot y Lo Vuolo, 2002).

Al proponer un modelo de renta básica para España será preciso reordenar en torno a este nivel de garantía los demás instrumentos de la política social y económica. La **renta básica** no es un instrumento más de la política social sino que se plantea como uno de los **ejes centrales de una reforma de conjunto del sistema fiscal y de protección social**. En consecuencia, es también un objetivo de este informe especificar el tipo de adaptaciones que habría que introducir en el sistema fiscal y de protección social para hacer efectiva la garantía de la renta básica, así como valorar el impacto económico y las consecuencias redistributivas de estos cambios.

Antes de entrar en materia conviene precisar que este trabajo no ofrece una “propuesta óptima acabada”. Una propuesta completa y detallada de reforma del sistema del Estado de Bienestar desborda el espacio previsto para esta colección de documentos. Aun así, el informe contiene el núcleo esencial de la reforma, desarrollando con suficiente detalle los aspectos más relevantes y tratando de reflejar que existen soluciones técnicas (con frecuencia más de una) para todas y cada una de las objeciones que se suelen plantear a la introducción de la renta básica. Esperamos que la propuesta sea lo bastante sugerente como para promover un debate político y técnico sobre si **otro tipo de reforma del Estado de Bienestar es posible**. Los efectos de esta reforma serían muy distintos a los de las últimas reformas fiscales llevadas a cabo en España. Las reformas que se vienen aplicando no son ni las mejores ni las únicas posibles.

El informe se estructura en los siguientes capítulos:

- el capítulo 1 introduce los principales argumentos a favor de la renta básica y los cuatro principios generales a partir de los que construiremos la propuesta para desarrollarla. Dedicaremos un capítulo a cada uno de ellos;
- de esta forma, en el capítulo 2 se establece la conveniencia de fijar una cuantía de renta básica orientada a cubrir las necesidades esenciales de la población;
- el capítulo 3 analiza de qué modo combinar la renta básica con medidas de estímulo o bonificación al empleo;
- en el capítulo 4 argumentamos a favor de un modelo de gestión de la renta básica ligado al IRPF, incorporando un tramo de impuesto negativo sobre la renta;
- en el capítulo 5 ponemos de manifiesto la necesaria complementariedad entre renta básica y política social, en un planteamiento de ajuste progresivo del sistema de seguridad y asistencia social que mejore las prestaciones mínimas y la eficiencia en la gestión pública;

- a partir de todo ello, presentamos en el capítulo 6 una propuesta inicial de renta básica evaluando las consecuencias que tendría la modificación de determinados elementos clave ligados al IRPF, lo que permite generar múltiples escenarios de reforma alternativos. El capítulo incluye una aproximación al estudio de las consecuencias económicas de la propuesta, tanto en cuanto a redistribución estática de la renta como planteando las incertidumbres más relevantes de carácter dinámico^(*);
- en el capítulo 7 se especifican las decisiones políticas concretas que pueden ayudar a una transición suave hacia un modelo de RB económicamente eficiente y políticamente aceptable por una amplia mayoría social;
- finalmente en el capítulo 8 se resaltan muy brevemente las principales conclusiones del estudio.

^(*) Esta publicación incluye resultados basados en “EspaSim Difusión V.1. Un modelo de micro-simulación para evaluar reformas del sistema de impuestos y subsidios en España” ©Levy, Mercader y Planas, 2002 (véase página 52).

Una descripción de EspaSim puede encontrarse en <http://selene.uab.es/espasim>. Los autores del programa no asumen ninguna responsabilidad derivada del análisis que se presenta en este documento.

1. Argumentos y principios para la propuesta

Antes de proceder a presentar nuestra propuesta de renta básica para España conviene recoger los principales argumentos a favor de esta nueva medida de intervención social.

1.1 La renta básica como alternativa de reforma del Estado de Bienestar

A diferencia de lo que sucedía a mediados de los años 80, en los que consolidar instrumentos de garantía de ingresos mínimos era visto con recelo en muchos ámbitos políticos, existen actualmente condiciones para considerar la posible introducción de un modelo de renta básica en nuestro país.

Desde el punto de vista técnico y normativo, la propuesta de la renta básica ha sido profunda y sistemáticamente analizada en los últimos 15 años en el ámbito académico europeo³. La renta básica ha sido analizada desde una gran variedad de planteamientos normativos (liberal, republicano, cristiano, socialista, comunista, ecologista e incluso nacionalista), definiéndose marcos de referencia normativa y propuestas técnicas concretas susceptibles de facilitar su consideración en la toma de decisiones políticas. No en vano se ha calificado reiteradamente a la renta básica como una **propuesta “ecuménica” en torno a la cual es posible alcanzar**, mediante la discusión racional, **un consenso político y social muy amplio**. El informe Boutin (Boutin, 2003), recientemente presentado al Gobierno de Francia, revela que este debate ha traspasado el ámbito de la sociedad civil para situarse ahora en el de las instituciones políticas.

La renta básica, además, podría contribuir a abordar de una forma más apropiada una serie de importantes problemas sociales existentes en nuestro país. En primer lugar, la introducción de la renta básica permitiría **mejorar los niveles de cobertura del sistema actual de protección social**. Al basarse en la asignación previa e incondicional de los

³ En la promoción de este debate ha tenido un papel destacado el “Basic Income European Network” (BIEN), Red Europea de Renta Básica, fundada en 1986 y cuyo X Congreso tendrá lugar en Barcelona en septiembre de 2004. La introducción de este debate en España tiene mucho que agradecer a los trabajos de Daniel Raventós (1999 y 2001).

medios necesarios para hacer realidad el derecho universal a la existencia, un modelo de renta básica permitiría evitar a los potenciales beneficiarios los procedimientos de control típicos de los sistemas tradicionales de garantía de ingresos. Esta aproximación tiene la ventaja fundamental de prevenir la estigmatización de los perceptores, evitando situaciones percibidas de humillación o de diferencia de trato respecto del resto de la sociedad que, con frecuencia, acaban situando a muchos de los potenciales beneficiarios fuera del sistema social.

Desde una perspectiva administrativa, la renuncia a investigar la situación patrimonial y de renta de los beneficiarios y a controlar su disposición a la actividad **facilitaría igualmente una sustancial racionalización de la gestión de la política social**. En el caso español, en el que las prestaciones de garantía de ingresos son gestionadas por los servicios sociales, esto permitiría reorientar la acción de los trabajadores sociales hacia las políticas de inserción, su ámbito natural de intervención. Con la renta básica se evitarían también los comportamientos fraudulentos para acceder o mantener la prestación, bastante comunes en la gestión de las ayudas tradicionales.

En segundo lugar, los cambios en la estructura económica de las últimas décadas, entre los que cabe destacar la incorporación masiva de las mujeres a la población activa, el aumento de la precariedad de los empleos para la población joven y el encarecimiento de bienes básicos, como la vivienda, han propiciado una **caída sin precedentes de la fecundidad**. Las encuestas constatan que las mujeres tienen en España menos hijos de los que desearían y que los **motivos fundamentales son de carácter económico**. Al mismo tiempo, España sigue siendo uno de los países europeos que menos apoyo económico concede a las familias (Calero y Costa, 2003). La introducción de un modelo universal de renta básica, incluyendo lógicamente a la infancia, contribuiría a compensar un déficit inexplicable en nuestro sistema de protección social.

El establecimiento de un sistema de renta básica podría resultar especialmente funcional para sostener los procesos de acceso a una vida independiente entre la población joven, actualmente condicionados por los bajos salarios, la inestabilidad en el empleo y el encarecimiento del precio de la vivienda. La renta básica, al establecer un sistema universal de apoyo a la familia y garantizar una fuente regular de ingresos suficientes, favorecería sin duda la constitución de muchos nuevos hogares entre la población joven, rompiendo el bloqueo actualmente existente en los procesos de reproducción social y demográfica. Por tanto, la introducción de la renta básica podría constituir una parte importante de una estrategia de dinamización demográfica del país.

En tercer lugar, y ésta es su contribución fundamental, la renta básica podría sustentar una nueva vía de aproximación al sostenimiento del Estado de Bienestar. Después de la etapa de crisis económica iniciada en los setenta, la trayectoria de la economía en los **años ochenta y noventa**, décadas en las que **altas tasas de crecimiento económico se han visto acompañadas de un aumento de la desigualdad y la pobreza**, ha provocado una cierta

ruptura del pacto “keynesiano” que orientó la política económica de las democracias occidentales desarrolladas durante el periodo de posguerra. Esta ruptura se debe esencialmente a que el acceso al empleo ha dejado de ser un medio suficiente de reparto de la renta social. Debido a esta insuficiencia, una porción importante de los ciudadanos se ve excluida del reparto de los frutos del crecimiento económico, el cual ya no es condición suficiente para garantizar que disminuya de forma efectiva la pobreza y la desigualdad.

En este contexto, los procedimientos tradicionales de compensación, esto es, los **sistemas tradicionales de prestaciones de la seguridad social, se han visto desbordados** por una situación en la que la proporción entre contribuyentes y beneficiarios se deteriora notablemente. La propuesta de la renta básica se presenta como una de las escasas alternativas capaces de conciliar, más allá de los límites de la concepción keynesiana, la garantía de rentas con el derecho al empleo en una sociedad libre. Y lo hace en la medida en que se trata de una propuesta capaz de superar el supuesto *trade-off* entre eficiencia y equidad, conciliando ambos objetivos para lograr una sociedad más eficiente y también más justa en un entorno de libertad individual.

Si se acepta el supuesto de que el “pacto keynesiano” de redistribución social fundado en la participación en el empleo resulta insuficiente en las sociedades desarrolladas modernas, de carácter post-industrial, la introducción del concepto de **renta básica implica el establecimiento de un nuevo pacto socioeconómico que va más allá del empleo**. El reconocimiento del derecho a la renta básica amplía el pacto para reconocer que el empleo no es la única forma de participación positiva y activa en la sociedad, y que las personas no pueden ser condenadas a la pobreza o a la falta de bienestar por el mero hecho de no disponer de un empleo asalariado.

Este pacto se plantea como una alternativa a las políticas de recortes de impuestos definidas en Europa. Como es sabido, el avance de la libertad de movimientos económicos en el espacio de la Unión Europea obliga sin duda a una cierta convergencia fiscal entre los diferentes países. Las rebajas fiscales de unos Estados deben ser seguidas por los demás si no quieren verse penalizados por fenómenos de deslocalización de activos económicos. Esta competencia a la baja se ve alentada por poderosos grupos de presión que defienden los intereses particulares de las personas de renta y patrimonio elevados. Aunque esta competencia afecta más a los impuestos sobre el capital y el consumo, tiene también una influencia palpable en los impuestos sobre la renta. En las dos últimas décadas se ha observado en los países occidentales una tendencia dominante a la reducción de tramos impositivos y a la disminución de los tipos marginales más elevados. Las dos últimas reformas del IRPF llevadas a cabo en España siguen esta orientación.

El análisis de las reformas fiscales realizadas en los países europeos evidencia, sin embargo, la falta de una fundamentación política consistente para argumentar la rebaja de impuestos directos. La principal justificación utilizada ha sido la afirmación de que los impuestos, en especial los impuestos sobre el trabajo, son demasiado elevados y desalientan

el crecimiento económico y la creación de empleo. Sin embargo, no se dispone de evidencias empíricas claras que permitan sostener que la existencia de tipos impositivos elevados afecte al nivel de empleo o que una reducción de impuestos implique necesariamente un estímulo para el crecimiento económico. Pero el hecho es que esta política ha sido bien acogida por los contribuyentes y “en la actualidad, pocos políticos que deseen salir elegidos se atreven a proponer aumentos de los impuestos” (Zubiri, 2001). Menos aún en un país en el que, como sucede en España, el paradigma neoliberal parece haber tenido éxito económico.

Una consecuencia negativa del proceso descrito es la reducción del potencial recaudatorio de los sistemas de imposición sobre la renta y la limitación de las posibilidades de realizar una política redistributiva mediante la imposición progresiva. Antes o después, la reducción de recaudación mediante impuestos directos deberá ser seguida por reducciones en los gastos o compensada por un aumento de impuestos indirectos. En ambos casos el resultado será una disminución de la efectividad redistributiva del sistema fiscal en su conjunto. Con toda probabilidad, la dificultad actual para financiar el gasto social que presentan varios países europeos, como Francia o Alemania, es en parte una consecuencia de estas reducciones de impuestos. Estos países atraviesan dificultades económicas que están obligando a contener y recortar sus sistemas de protección social (mucho más generosos que el español).

Sin embargo, si la protección social plantea un problema de eficiencia económica, no es tanto por el volumen del gasto que pueda representar como por la rigidez estructural y la gestión burocrática e ineficiente que caracteriza a muchos de los programas de protección social convencionales. Es bien conocido que muchas de las medidas de protección social características del Estado de Bienestar interfieren, de forma a veces inadecuada, en la libertad de decisión de los agentes económicos, reduciendo la flexibilidad, capacidad de adaptación y competitividad de las empresas.

En este contexto, **la garantía de la renta básica se presenta, como hemos señalado, como una política alternativa a las bajadas de impuestos.** En la práctica, para el contribuyente es lo mismo una reducción de impuesto directo de 100 € que un aumento equivalente en el importe de las transferencias directamente recibidas del Estado. De esta forma, el incremento de las transferencias directas tiene para el ciudadano un efecto potencial semejante a una reducción de los impuestos directos. Hay, sin embargo, una diferencia muy importante y es que la reducción de impuestos directos sólo se puede aplicar a aquellos que por su nivel de renta tienen la obligación –y la posibilidad– de contribuir, mientras que cualquier ciudadano puede ser beneficiario de una transferencia directa. En realidad, **las reducciones de impuestos directos como las que se vienen realizando excluyen de los beneficios de la reforma fiscal a los ciudadanos más humildes** (que sólo pagan impuestos indirectos) y benefician esencialmente a los más ricos. En cambio, un aumento de las transferencias directas beneficiará a toda la población, siendo posible modularla de modo que beneficie especialmente a los más necesitados.

Así pues, en un contexto en el que la capacidad redistributiva de los impuestos directos disminuye, si queremos mantener la progresividad del sistema fiscal y el compromiso con la mejora de las condiciones de vida de toda la población, incluidos los más desfavorecidos, tenemos que dirigir nuestra atención hacia los programas de transferencia directa de rentas. La renta básica se nos presenta así, en tanto que programa de garantía de rentas mediante transferencias directas, como una alternativa al modelo neoliberal de ajuste del Estado de Bienestar basado en la reducción de impuestos a los colectivos beneficiados de la sociedad.

1.2 Fundamento legal para la introducción de la renta básica en España

La posible introducción de la renta básica en España no se enfrenta, por otra parte, a obstáculos legales. Como ya hemos expresado, la renta básica se concibe como un medio de garantizar derechos ya reconocidos legalmente en los pactos internacionales de derechos humanos así como en las constituciones y ordenamientos jurídicos de los países democráticos. Así sucede también con la Constitución Española de 1978.

La Constitución de 1978 establece que España se constituye en un Estado social y democrático de Derecho que propugna, como valores superiores de su ordenamiento jurídico, la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político. En su artículo 128.1, la Constitución señala igualmente que “[T]oda la riqueza del país en sus distintas formas y sea cual fuere su titularidad está subordinada al interés general”.

Varios son los pilares en los que se sostiene la construcción del Estado social previsto en el preámbulo constitucional. El primero de ellos es el sistema tributario. De esta forma, la Constitución establece, en su artículo 31.1, que “[T]odos contribuirán al sostenimiento de los gastos públicos de acuerdo con su capacidad económica mediante un **sistema tributario** justo, inspirado en los **principios de igualdad y progresividad** que, en ningún caso, tendrá alcance confiscatorio”. En materia fiscal, el principal instrumento para garantizar los objetivos de carácter social de nuestro modelo de Estado es el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF).

El segundo pilar del Estado social está constituido por la Seguridad Social. El artículo 41 de la Constitución prevé, en este sentido, que “[L]os poderes públicos mantendrán un **régimen público de Seguridad Social para todos los ciudadanos, que garantice la asistencia y prestaciones sociales suficientes ante situaciones de necesidad**, especialmente en caso de desempleo. La asistencia y prestaciones complementarias serán libres”.

El tercer pilar lo constituye la Asistencia Social. Como ha ratificado la Sentencia 239/2002 del Tribunal Constitucional, el desarrollo de los principios señalados en el artículo 41 de la Constitución no se reduce a la asistencia social interna prevista en la legislación sobre

Seguridad Social sino que incluye igualmente la asistencia social externa desarrollada, en el ámbito de sus competencias, por las comunidades autónomas. La STC 239/2002 garantiza, en este sentido, que las comunidades autónomas puedan seguir completando la intervención del Estado para mejorar la situación de los pensionistas. Según el Tribunal Constitucional, la atención a las contingencias protegidas por el sistema de la Seguridad Social no excluye que diversos colectivos de sus beneficiarios precisen, para atender sus necesidades, de apoyos complementarios desde la asistencia social de las comunidades autónomas⁴.

Una renta básica que, integrándose en el modelo español de protección social, se oriente a hacer efectiva la atención a las situaciones de necesidad contempladas en el artículo 41 de la Constitución sería plenamente compatible con el bloque de constitucionalidad. Por esa razón, el presente estudio asume el concepto de **renta básica como referencia para proponer una reforma congruente de los tres instrumentos esenciales al servicio de la política social**: IRPF, Seguridad Social y sistema de garantía de rentas mínimas de las comunidades autónomas. La introducción de un modelo de renta básica permite hacer realidad la garantía de los derechos sociales que la Constitución española reconoce a todos los ciudadanos.

1.3 La renta básica en una propuesta de reforma del modelo socioeconómico español

Algunos aspectos relativos a la estructura actual del sistema fiscal y de la protección social en España hacen especialmente aconsejable apostar por la propuesta de reforma que se defiende en este trabajo. Lo podemos comprobar tanto en relación con la estructura actual del IRPF como en relación con las distintas prestaciones de Seguridad y Asistencia Social.

A. El IRPF y sus últimas reformas

En materia fiscal, el principal instrumento para garantizar el principio constitucional de progresividad es el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF). Se trata del principal impuesto directo y la progresividad consiste en que pagan proporcionalmente más las personas de rentas más elevadas. Las últimas reformas se han justificado por la necesidad de reducir la presión fiscal (se han reducido los tipos marginales del impuesto

⁴ El Tribunal Constitucional alude expresamente a las rentas mínimas de inserción (RMI), señalando que su característica más destacable es su compatibilidad con cualquier otro tipo de ingreso, incluidas las pensiones de Seguridad Social. La Sentencia pone en entredicho el razonamiento jurídico que inspira muchas normativas autonómicas sobre RMI, en particular la afirmación de la incompatibilidad de estas prestaciones con la titularidad de pensiones de la Seguridad Social.

y se ha introducido un “mínimo vital personal” exento), aumentar la protección de la familia (con nuevas deducciones familiares), aliviar la penalización de las rentas salariales (reducción por trabajo dependiente) y simplificar la gestión (mediante la reducción del número de personas obligadas a presentar declaración).

Algunas de las modificaciones introducidas en el IRPF ayudan a entender mejor la necesidad y el modo de garantizar una renta básica. Por ejemplo, la Ley 40/1998 introdujo el concepto de “mínimo vital personal” que representa el mínimo de renta personal que el legislador considera necesario para vivir, en una línea que conecta con la idea de renta básica. Pero ¿qué sucede con las personas que no alcanzan el mínimo vital personal? A diferencia de una RB que garantiza que todo el mundo alcanza un mínimo de renta personal, el IRPF no amplía el mínimo vital a toda la población. Por otra parte, la Ley 46/2002 crea una deducción por maternidad para mujeres con hijos menores de 3 años. Se trata de la primera deducción de cuota “reintegrable” introducida en el IRPF y es un ejemplo práctico de uno de los mecanismos que podemos elegir para realizar el pago de la renta básica cuando se introduzca en el sistema impositivo español.

B. La necesaria reforma de la Seguridad Social y el Pacto de Toledo

El sistema de Seguridad Social español es del tipo “de reparto”. En un modelo de reparto las prestaciones de los beneficiarios actuales se financian mediante cotizaciones de los trabajadores y empresarios actuales. Un problema de los modelos de reparto es que su solvencia puede verse gravemente amenazada, a medio y largo plazo, por un cambio en la estructura de la población como el que se está produciendo en España (y en casi toda Europa). El aumento de la esperanza de vida y la disminución drástica de la natalidad en las últimas dos décadas pueden convertir a la población española en una de las más envejecidas del planeta en el plazo de una generación. Ante esa perspectiva la reforma del sistema de seguridad social resulta ineludible.

Dado el envejecimiento progresivo de la población española, las previsiones para los próximos años indican que el número de beneficiarios de prestaciones de la Seguridad Social aumentará a mayor velocidad que el número de contribuyentes. Estas previsiones condujeron en su momento (1995) a la firma del “Pacto de Toledo”, en el que las principales fuerzas políticas y sociales se comprometieron a introducir una serie de reformas parciales con el fin de garantizar la supervivencia financiera de la Seguridad Social. El día 2 de octubre de 2003 el Pleno del Congreso aprobó la renovación del pacto por cinco años más con un amplísimo respaldo político.

El cumplimiento de las recomendaciones incluidas en el Pacto de Toledo permitirá mejorar la situación durante algún tiempo, aunque no es seguro que las reformas propuestas sean suficientes para afrontar con éxito los retos de los próximos 20 años. **La propuesta de renta básica, siendo plenamente consistente con las recomendaciones del Pacto de Toledo,** puede aportar algunos elementos complementarios necesarios para abordar este problema.

En el contexto de crisis potencial del sistema de protección, el concepto de renta básica aporta en efecto un nuevo enfoque para la solución de los problemas existentes. En particular, permite establecer una división clara entre el derecho ciudadano a una renta mínima de supervivencia y el aseguramiento a los trabajadores de un nivel de renta proporcional al salario ante ciertas contingencias. Si concebimos el derecho a una renta mínima como un derecho de ciudadanía, desligado de cualquier contribución previa, entonces la garantía de ese derecho debe ser financiada de forma general por todos los ciudadanos y no sólo por las rentas del trabajo. Por el contrario, el aseguramiento de un nivel de rentas adecuado para los contribuyentes a la Seguridad Social debiera regirse por criterios contributivos previsibles y no verse sometido a la más que incierta capacidad financiera del sistema de reparto generacional dentro de dos décadas.

Un sistema que separe ambos conceptos de financiación y de protección permitirá aliviar la carga impositiva y de cotizaciones de los salarios más bajos, favoreciendo extraordinariamente la flexibilidad del mercado de trabajo. Esta aproximación beneficiaría especialmente a trabajadores y autónomos con bajos ingresos (una forma cada vez más frecuente de empleo precario encubierto) y a las pequeñas empresas. Y, al actuar de esta forma, podría sin duda contribuir a impulsar el aumento del empleo con garantía de ingreso mínimo para quienes más lo necesitan.

C. Limitaciones de la última red de protección social en España

A pesar del esfuerzo realizado en la consolidación de un modelo de Estado de bienestar en España, lo cierto es que éste destaca todavía por sus insuficiencias y contradicciones. En particular, Grecia, Italia y **España** son en estos momentos los únicos Estados de la Unión Europea que **carecen de un sistema público de garantía de ingresos que pretenda ser universal y contar con la garantía de las instituciones políticas generales.**

Lo que caracteriza el caso español no es sin embargo su exclusión del proceso que, a finales de los años 80, llevó a generalizar la implantación en Europa de las “rentas mínimas de inserción” (RMI). En realidad, en España las primeras iniciativas en este campo coinciden en el tiempo con la aprobación del *Revenu Minimum d’Insertion* en Francia, la primera norma en incorporar el nuevo paradigma social⁵. El elemento realmente excepcional en España es la renuncia de la Administración Central a asumir un papel de liderazgo en este proceso⁶. Descartada la radical oposición inicial a estas políticas, la Administración

⁵ Así, el Ingreso Mínimo Familiar de la Comunidad Autónoma del País Vasco se pone en marcha en 1989, apenas unos meses más tarde que la legislación francesa. La aprobación de esta medida en Euskadi supuso el primer paso de un proceso que acabaría rápidamente con la introducción de prestaciones similares en todas las comunidades autónomas españolas.

⁶ De manera muy significativa, Italia se ha apuntado recientemente a la concepción que se ha acabado imponiendo en España, al renunciar a mantener y ampliar al conjunto del territorio el experimento del *Reddito Minimo di Inserimento*, dando por concluido el experimento en el ámbito estatal.

Central se ha conformado con un posible papel en la armonización de las normativas autonómicas.

La consecuencia principal ha sido que las distintas actuaciones llevadas a cabo hasta ahora en materia de RMI se han realizado sin una visión de conjunto. El modelo autonómico de RMI se ha desarrollado de forma totalmente autónoma, al margen de cualquier mecanismo de coordinación con las actuaciones sociales y fiscales del Estado, dando lugar a incongruencias que han restado eficacia a las mismas. En este sentido, mientras algunas comunidades autónomas disponen de programas homologables en Europa, en otras podemos poner en duda la existencia misma de este tipo de actuaciones.

1.4 Principios para una propuesta de renta básica

Paradójicamente, sin embargo, esta falta de acción de la Administración española puede representar una ventaja. Al no haberse optado por ningún modelo integral de garantía de ingresos a nivel del Estado, el campo está abierto para la reflexión y el posible diseño de un modelo alternativo de garantía de ingresos. Este modelo alternativo es, en nuestra opinión, la renta básica.

El objetivo de una renta básica para todos los ciudadanos resulta éticamente aceptable para la inmensa mayoría de estos. De hecho, las bases racionales más directas para profundizar en el objetivo de garantía de ingresos que se asocia a la renta básica se encuentran precisamente en la consolidación de los sistemas de garantía de ingresos mínimos autonómicos y en sus positivos resultados, en especial en aquellas comunidades autónomas en las que estos programas han tenido un impacto demográfico y económico suficiente. Al haber demostrado su necesidad y viabilidad, la consolidación de estos programas constituye el principal argumento para racionalizar la viabilidad y funcionalidad de una política general de garantía de ingresos.

Para concretar la propuesta específica de renta básica objeto central del estudio, conviene desarrollar con precisión los **principios rectores básicos** en los que fundamentaremos dicha propuesta, analizando sus implicaciones en términos operativos en el contexto español. Estos principios rectores son fundamentalmente cuatro:

- El objetivo principal consiste en garantizar una RB de cuantía suficiente para satisfacer las **necesidades básicas**.
- La introducción de la RB no sólo no debe perjudicar sino que puede mejorar el nivel de empleo, por lo que es preciso incorporar al modelo medidas de estímulo o **bonificación al empleo**.

- La gestión de la RB debería ser sencilla y favorecer la lucha contra el fraude fiscal. Proponemos por tanto la gestión de la RB desde el ámbito de la fiscalidad, incorporando un tramo de **impuesto negativo sobre la renta** en el IRPF.
- La introducción de la RB no debe sustituir el sistema de prestaciones de la Seguridad Social y de la asistencia social actuales. Al contrario, resulta imprescindible defender la idea de una **complementariedad entre la renta básica y las demás medidas de política social que fundamentan nuestro Estado de Bienestar**.

En los próximos capítulos desarrollaremos con detalle cada uno de estos principios básicos.

2. Una cuantía orientada a cubrir las necesidades básicas

Ni las políticas de pleno empleo ni las prestaciones del Estado de Bienestar han conseguido **eliminar la pobreza**. Aunque el concepto de renta básica no se limita al objetivo de la erradicación de la pobreza, es evidente que esta aspiración –clara y con un alto respaldo social– debe ser considerada **prioritaria**. La erradicación de la pobreza sería una gran hazaña y tendría entre sus consecuencias, al garantizar a todos su derecho a la existencia, un incremento muy notable de libertad real para amplios sectores de la población. En este objetivo de superación y eliminación de la pobreza, la renta básica se perfila como el eje central de un sistema de prestaciones básicas⁷.

Una vez definida la prioridad de luchar contra la pobreza, se plantea inmediatamente el interrogante de la fijación de la cuantía más adecuada para la RB. Resolver esta cuestión conlleva, sin embargo, serias dificultades prácticas. En último término, la fijación de la cuantía es una decisión política que habrá de adaptarse al entorno de la comunidad que garantiza la RB. Pero la decisión sería mucho más fácil si pudiéramos definir de forma ajustada y no arbitraria el nivel adecuado y suficiente para cubrir las necesidades básicas en dicha comunidad. Esto es, si consiguiéramos fijar el umbral eficaz para prevenir y superar la pobreza. Desgraciadamente, la fijación de la mencionada cuantía no siempre resulta fácil debido a la existencia de distintos métodos para el cálculo de las líneas de pobreza, ninguno de las cuales ha conseguido todavía convencer a todos los investigadores y a todas las instituciones públicas. Por ello, sería **muy recomendable definir un método oficial de medición de la pobreza** que sirviera para definir y actualizar la cuantía de la RB que nos proponemos alcanzar y para evaluar en qué medida se estuvieran logrando los objetivos⁸.

⁷ Por supuesto, la pobreza es un fenómeno dinámico y complejo que no consiste solamente en escasez de renta. Sin embargo, la RB puede ser particularmente eficaz en la “prevención” de la pobreza. Al garantizar una fuente regular de recursos económicos a los colectivos pobres, la RB constituye un instrumento fundamental para sacar a las personas de las situaciones de precariedad. En este sentido, introducir una RB suficiente para satisfacer las necesidades básicas es un primer paso esencial en la lucha contra la pobreza y la exclusión.

⁸ En este sentido, es un activo de extraordinaria utilidad la experiencia acumulada por el Gobierno Vasco en la medición de la pobreza mediante sus Encuestas de Pobreza y Desigualdad Social (EPDS) y el empleo de una línea empírica de pobreza subjetiva (véase Gobierno Vasco, 2000 y Sanzo González, 2002a).

En cualquier caso, para lograr mayor eficacia y eficiencia en la lucha contra la pobreza habrá que tener en cuenta la existencia de economías de escala ligadas a las distintas formas de convivencia (distinto tamaño de los hogares) así como los distintos niveles de precios y de necesidad percibida en las diferentes comunidades autónomas. Abordaremos a continuación estos distintos aspectos.

2.1 La cuantía mínima de referencia para cubrir las necesidades básicas

De cara a la fijación de la cuantía de la renta básica, y a falta de un método oficial para la fijación de los umbrales de pobreza en España, tomaremos como punto de partida la cuantía de las prestaciones no contributivas de la Seguridad Social (PNC). Las PNC constituyen, en este sentido, la referencia normativa fundamental existente en la actualidad en nuestro país para la cobertura de las necesidades básicas.

La cuantía básica íntegra de las prestaciones no contributivas (PNC) de la Seguridad Social fue establecida en la Ley de Presupuestos Generales del Estado para el año 2003 en 3.762,78 € anuales. Esta cantidad se abona en 12 mensualidades más dos pagas extraordinarias al año de 268,77 €, lo que supone una aportación mensual prorrateada de 313,57 €.

Tabla 1. Evolución de las pensiones no contributivas (en euros)

	Cuantía íntegra anual		Prorrateo mensual	
	1 persona	2 personas	1 persona	2 personas
1999	3.193,96	5.429,73	266,16	452,48
2000	3.387,58	5.758,89	282,30	479,91
2001	3.526,32	5.994,74	293,86	499,56
2002	3.621,52	6.156,58	301,79	513,05
2003	3.762,78	6.396,73	313,57	533,06

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales

Los estudios disponibles revelan, sin embargo, que estas cantidades son insuficientes, al menos en el caso de las personas que viven solas. La cuantía básica de las prestaciones no contributivas plantea problemas incluso en aquellas comunidades que, como Andalucía, destacan por el valor económico relativamente bajo de la cesta de la compra necesaria para hacer frente a las necesidades. El problema aumenta notablemente en las CC AA en las que el mencionado valor es muy superior. De hecho, el problema político surgido en torno a la reciente polémica sobre igualdad y pensiones⁹ se debe a las actuaciones de

complementación de las CC AA que han considerado la cuantía de las PNC insuficiente para hacer frente a las necesidades básicas de sus beneficiarios.

En realidad, los datos de los estudios mencionados reflejan que la actual cuantía básica de las PNC sólo podría servir de referencia operativa, en términos de cobertura suficiente de las necesidades básicas, en el caso de las CC AA con el menor valor económico de la cesta de la compra. Resulta, por tanto, necesario ajustar las cuantías de las PNC para que nos resulten operativas a la hora de fijar los niveles económicos de la RB. Antes de profundizar en esta cuestión conviene analizar la problemática que plantea –de cara a una formulación de un modelo de RB– la existencia de distintas situaciones de convivencia.

2.2 Necesidades individuales y por unidad de convivencia

En su formulación inicial, la RB se concibe como un derecho universal. Una forma de interpretar este derecho a la RB ha sido considerar que la renta básica a pagar a cada ciudadano debería ser igual para todos. Sin embargo, la convivencia en común de la gran mayoría de las personas genera unas economías de escala. Una persona que vive sola necesita, para disfrutar de un nivel de bienestar potencial equivalente, más de la mitad de lo disponible por dos personas que viven juntas. Por tanto, una cuantía de RB igual para todos no daría el mismo resultado en términos de libertad real. Como consecuencia de las distintas formas de convivencia, la uniformidad aparente de las personas ante la renta básica desaparece, asociándose distintos grados de libertad real a situaciones de convivencia diferentes.

La RB es un medio de garantizar un resultado y no un fin en sí misma. Si se quiere garantizar la libertad y la igualdad de las personas mediante un modelo de RB –en el sentido de igualdad de valor real de la libertad real garantizada– resultaría necesario neutralizar el efecto diferencial de la convivencia. Por tanto, es imprescindible tener en cuenta el distinto tamaño de los hogares a la hora de establecer las cuantías de garantía de la RB. Conviene así pensar en fórmulas que faciliten la autonomía real de decisión de las personas y que hagan compatible el principio del derecho individual e igual a una renta básica con la necesidad de que la cuantía percibida sea efectivamente igual en su capacidad para cubrir las necesidades básicas en todo tipo de situación de convivencia (ya se trate de una vida en solitario, en familia o en comunidad).

⁹ La aprobación por las Cortes Generales de la Ley de Disposiciones Específicas en materia de Seguridad Social (Ley 52/2003 de 10.12.2003, BOE 296 de 11.12.2003) constituye la respuesta impulsada por el Gobierno español a la sentencia 239/2002 del Tribunal Constitucional. Esta sentencia desestima los conflictos de competencia presentados contra dos decretos de la Junta de Andalucía que desarrollaban ayudas complementarias a favor de pensionistas por jubilación e invalidez, en sus modalidades no contributivas. La aprobación de la nueva ley acabará sin duda generando un nuevo conflicto de competencias ante el Tribunal Constitucional.

Uno de los principales rasgos de las PNC es el establecimiento de una cuantía económica muy reducida para una persona sola. Un segundo rasgo característico de estas prestaciones es la adopción práctica de una escala de equivalencia elevada para la atención a las segundas y terceras personas. De esta forma, en el caso de dos o más beneficiarios, la pensión incrementa en un 0,7 el valor correspondiente a la primera persona¹⁰.

Los datos disponibles reflejan que la realidad de las escalas de equivalencia en España es muy diferente. En este sentido, se comprueba en la Tabla 2 que la escala de equivalencia EPDS para el País Vasco resulta, en el caso de los umbrales de necesidad básica o pobreza, mucho más plana, con niveles de 0,3 para la segunda persona y de 0,2 o menos a partir de la tercera persona. Este tipo de escala coincide básicamente con las utilizadas en los modelos de RMI autonómicos. Las escalas de equivalencia que más se están utilizando actualmente en investigaciones sobre la renta y la pobreza son también más planas que la utilizada por las PNC. Por ejemplo, cada vez es más frecuente recurrir a una escala originada a partir de la aplicación de la raíz cuadrada del número de miembros del hogar (Cantó, Del Río y Gradín, 2000).

Tabla 2. Posibles escalas de equivalencia de referencia

Tamaño de la unidad familiar	Método EPDS	Antiguo IMI País Vasco ^(*)	Raíz cuadrada
1 persona	1,00	1,00	1,00
2 personas	1,29	1,30	1,41
3 personas	1,49	1,50	1,73
4 personas	1,66	1,70	2,00
5 personas	1,80	1,90	2,24
6 personas	1,92	2,00	2,45

(*) IMI: Ingreso Mínimo de Inserción, nombre de la prestación de garantía de ingresos mínimos en vigor hasta la última reforma, adoptando a partir de entonces el nombre, bastante ambiguo, de renta básica.

Fuente: Elaboración propia a partir de Sanzo González (2002c)

La aproximación actual de las instituciones europeas también asume la necesidad de ajustar a la baja la escala OCDE original, adoptando en la actualidad un nivel de 0,5 para el resto de las personas adultas y, en general, mayores de 14 años.

De esta forma, nos encontramos con la paradoja de que la aproximación planteada en las PNC parte de un nivel inicial muy bajo para una persona sola, aunque adoptando en

¹⁰ Este valor corresponde al previsto en la escala de equivalencia OCDE original para el resto de personas adultas, diferentes de la persona principal. Esta escala, que fue inicialmente adoptada por las instituciones europeas en su aproximación al estudio de la pobreza, ha caído en desuso por su falta de realismo.

cambio escalas de equivalencia asociadas muy superiores a las reales. Esto se traduce, por tanto, en una mejor atención a las unidades de convivencia con dos o más miembros, unidades que sin embargo suelen ser claramente minoritarias entre los colectivos beneficiarios de las PNC.

A. Derivación de las cuantías mínimas a garantizar por la RB: Variante 0

Teniendo en cuenta las consideraciones anteriores, a la hora de establecer una propuesta de cuantías para la RB en España vamos a partir de las siguientes ideas básicas:

- Como ya hemos mencionado, adoptaremos en primer lugar el actual modelo de cuantías de las PNC como referencia básica para el modelo mínimo de renta básica. En virtud de este planteamiento, se considera útil aceptar como dato de referencia el valor de 6.396,73 € anuales (533,06 € mensuales prorrateados) establecido por las PNC para una unidad de convivencia de dos miembros en los presupuestos para el año 2003.
- Sin embargo, en vez de trabajar con el factor de equivalencia 0,7 implícito en el modelo de PNC actual, se considera más adecuado utilizar el 0,5 adoptado por Eurostat para tratar a los demás adultos. Actuando de esta forma, aplicando el factor de equivalencia correspondiente (1,5) a la cifra prevista para dos personas por las PNC, obtendríamos una cifra base de renta básica para una persona sola de 4.264,49 € anuales, equivalentes a 355,37 € mensuales prorrateados. Esta cifra, superior en un 13,3% a la prestación básica actual, podría constituir una cifra de referencia adecuada para el conjunto de la población en las comunidades autónomas españolas con menor nivel de precios. De este modo, el complemento por adulto adicional se situaría en 177,69 € mensuales.
- Para estimar la cantidad a garantizar por cada menor de edad en la unidad de convivencia aplicamos el valor de la escala de equivalencia de Eurostat (en este caso 0,3) a la cuantía de un adulto solo. La cantidad resultante para menores de edad es de 106,61 € al mes. Se aplicaría no obstante el valor 0,5 en el caso del primer menor cuando se tratara de familias monoparentales.

El resultado de estos cálculos se muestra en la Tabla 3, comparando las cuantías de las actuales PNC con la cuantía a garantizar mediante la RB que se deriva de nuestra aproximación. Se puede observar que la cantidad es la misma en el caso de hogares compuestos por dos personas. La propuesta de RB garantiza en cambio un nivel más elevado de renta a las personas solas y algo inferior a las unidades de convivencia en que haya más de dos beneficiarios adultos.

Es preciso recordar que estas cuantías estarían garantizadas para todo el Estado por igual, pero existiría la posibilidad de complementarlas por parte de las comunidades autóno-

Tabla 3. Cuantías a garantizar en el año 2003, en euros. Variante 0

Tipo familiar	Cuantía anual		Prorrateo mensual	
	PNC actual	RB/PNC	PNC actual	RB/PNC
Persona sola	3.762,78	4.264,49	313,57	355,37
Dos adultos	6.396,73	6.396,73	533,06	533,06
Adulto adicional	2.633,95	2.132,24	219,50	177,69
Menor		1.279,35		106,61

Fuente: Elaboración propia. Para el dato de las PNC, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales

mas, como luego veremos. Éste será, por tanto, el esquema de cuantías que tomaremos como referencia para las estimaciones de costes de implantación del programa, cuestión sobre la que volveremos con posterioridad.

Una vez establecido el objetivo económico a cubrir, es necesario establecer algún procedimiento de garantía compatible con los principios de la renta básica. Se trata de una cuestión técnica para la que pueden encontrarse varias soluciones. Especificamos a continuación dos posibilidades: la primera variante (Sanzo González, 2001 y 2002b) se ajusta a las cuantías de la Tabla 3 combinando una RB individual reducida con una RB complementaria por unidad de convivencia; la segunda variante (Pinilla Pallejà, 2002 a y b) combina una RB individual algo mayor con un complemento de renta mínima para el caso de personas que viven solas.

B. Procedimiento de garantía: Variante I

La primera solución busca neutralizar el efecto convivencia introduciendo una renta básica de unidad de convivencia, complementaria a la renta básica individual, que recoja el nivel medio de gastos comunes a todas las unidades de convivencia, con independencia de su tamaño. La idea de fondo es que existen en realidad dos modalidades de necesidades a cubrir, unas de naturaleza individual y otras ligadas a la existencia de una realidad de convivencia independiente.

En esta aproximación, todas las personas con derecho a residencia permanente en España, nacionales o extranjeras, tendrían derecho a una renta básica individual, de carácter incondicional. A fin de prevenir la distorsión causada por el factor convivencia, cada unidad de convivencia tendría además derecho a una cuantía económica en concepto de renta básica de unidad de convivencia. Esta cuantía podría ser percibida por uno de los adultos de la unidad, con la autorización de los demás, o distribuida entre todos ellos. Las personas que vivan solas en una vivienda o alojamiento particular también tendrían derecho a esta modalidad de renta básica.

Para ajustarse a las cuantías previstas en la Tabla 3, las cantidades de RB garantizadas en la Variante I serían las siguientes:

- Valor de la Renta Básica individual (adultos): 177,69
- Valor de la Renta Básica individual (menores): 106,61
- Valor de la Renta Básica de unidad de convivencia: 177,69¹¹

C. Procedimiento de garantía: Variante II

La segunda aproximación se ajusta de forma más estricta al planteamiento original de la renta básica, asumiendo por tanto el conjunto de sus rasgos esenciales. De esta forma, además de los principios de universalidad e igualdad de la prestación, se apuesta igualmente por el carácter único y uniforme de la renta básica. Para ello se plantea una cuantía única individual para el conjunto de la población adulta.

En este caso, se fija un nivel de renta básica individual más elevado que en la Variante I de forma que cubra las necesidades de los hogares de dos o más personas. Con el fin de prevenir la insuficiencia de la renta básica en el caso de personas solas, se plantea para ellas una ayuda social adicional de carácter tradicional, condicionada a la comprobación de la existencia de la necesidad.

Pensando igualmente en el ajuste a las cuantías señaladas en la Tabla 3, las cantidades de RB garantizada en la Variante II serían las siguientes:

- Valor de la Renta Básica Individual: 266,53
- Valor de la Ayuda Complementaria a personas solas: 88,84
- Valor de la Renta Básica individual (menores): 106,61

D. Procedimiento de garantía: una RB universal para los menores

El tratamiento de la estructura familiar en relación con las cuantías de la renta básica no se agota en la discusión anterior, debiéndose considerar la problemática planteada por la población menor. En lo referente a los menores de edad y los hijos en general existe cierto consenso respecto de la conveniencia de unas cuantías de RB más reducidas. Los datos empíricos evidencian, en este sentido, la existencia de un coste menor de mantenimiento de los menores respecto de los adultos (Sanzo González, 2002c).

El debate, en este caso, se situaría más bien respecto de la edad a definir como frontera de cara a considerar el momento en que puede hablarse de menores o, más generalmente,

¹¹ En este caso, al tener el valor del adulto añadido 0,5, coincide el valor de la renta básica individual de adulto con el valor de la Renta Básica de unidad de convivencia, dado que $VRBUc = ((PNC \times 1,5) - PNC)$.

de hijos a cargo. Así, mientras en algunos casos se plantea una aproximación restrictiva, asociando los menores de 25 años no independizados a la categoría de menor, en la aproximación estadística de Eurostat se aplica el valor de equivalencia de adulto a todos los mayores de 14 años.

E. Procedimiento de garantía: síntesis y elementos de comparación

La Tabla 4 presenta el resultado de aplicar cada una de las dos variantes a una serie de hogares con distinta composición. Como puede comprobarse, las dos variantes coinciden para cualquier combinación de uno o dos adultos con o sin menores a cargo. Las diferencias surgen en el caso de hogares con más de dos adultos en los que la Variante II implica una mayor cantidad de RB garantizada. Hay que precisar, no obstante, que estos supuestos son poco comunes, por lo que el coste total de la Variante II no debería de ser mucho más elevado que el de la Variante I.

Tabla 4. Ejemplos de renta básica para distintos tipos de hogares (en euros)

Tipo familiar	Variante I	Variante II
Persona sola	355,38	355,37
Dos adultos	533,07	533,06
Adulto y menor ^(*)	533,07	533,06
Pareja adulta y 1 menor	639,68	639,67
Adulto y 2 menores ^(*)	639,68	639,67
Pareja y 2 menores	746,29	746,28
3 adultos y 1 menor	817,37	906,20
Pareja y 3 menores	852,90	852,89
3 adultos y 2 menores	923,98	1.012,81

^(*) Los dos primeros miembros del hogar se consideran siempre como adultos

Fuente: Elaboración propia

2.3 La necesidad de complementos autonómicos de renta básica

En la propuesta que se ha formulado se apuesta por un planteamiento de igualdad en la cuantía estatal de la renta básica, común para todas las CC AA. En términos generales, se considera que este planteamiento es progresivo en la medida en que implica una redistribución de rentas de los grupos y territorios más ricos hacia los más pobres. Sin embargo, la introducción de una renta básica igual en el ámbito español no puede ignorar el hecho de que las comunidades autónomas tienen capacidad normativa para complementar las prestaciones estatales con sus recursos propios.

Tampoco puede dejar de tener en cuenta que el valor real de la cesta necesaria para hacer frente a la cobertura de las necesidades básicas es diferente en los distintos territorios. Existe por tanto una diversidad de necesidades, precios y poder adquisitivo que se corresponde con una realidad política definida por la autonomía de actuación en materia social.

La diversidad territorial del Estado nos plantea una disyuntiva. Si fijamos un mismo nivel homogéneo de renta básica, para algunas comunidades autónomas podría resultar escasa y, a la vez, excesiva para otras. Se plantea un conflicto entre garantía de ingresos suficientes e incentivos adecuados. En este caso existe además un problema de equidad territorial que podría ser políticamente complicado de manejar.

Por tanto, nuestro planteamiento sólo resultará efectivo y justo si prevé mecanismos de ajuste de las cuantías de la RB a las necesidades propias de cada comunidad autónoma. El modelo estatal debe por tanto considerarse como un sistema de mínimos, susceptible de ser complementado en el ámbito autonómico mediante los correspondientes complementos. De ahí que convenga contemplar en el modelo de renta básica la posibilidad –por no decir conveniencia– de que cada comunidad autónoma fije un complemento para ajustar el nivel de renta básica en su territorio al nivel que se juzgue más apropiado para cubrir las necesidades básicas. Estos complementos serían especialmente necesarios en las CC AA con mayor nivel de vida y, por tanto, con mayor precio medio de la cesta de bienes y servicios necesarios para cubrir las necesidades básicas.

De esta forma, podría darse el caso de que algunas no estableciesen ningún tipo de complemento, aceptando el esquema estatal como suficiente, mientras que otras pudieran establecer complementos en cuantías diversas y mediante mecanismos de financiación y de gestión también distintos. A modo de ejemplo planteamos lo que podría ser un esquema de complementos para el País Vasco, una comunidad caracterizada por un nivel de renta por encima del promedio y del que poseemos información suficiente sobre los niveles de necesidad de la población.

En la Tabla 5 presentamos una estimación ajustada al año 2003 de las cuantías necesarias para una modalidad de renta básica en el País Vasco, utilizando para ello las dos variantes desarrolladas con anterioridad. El objetivo es garantizar 450 € a personas solas y 630 € a una unidad constituida por dos miembros¹². Esto supone optar por un valor equivalente de 0,4 para la segunda persona en lugar de 0,5. De esta forma, si el incremento de cuantías garantizadas es del 25% para una persona sola, se sitúa en el 16,7% para unidades compuestas por dos adultos.

¹² Estas cuantías se estiman a partir de Sanzo González (2002c).

Tabla 5. Modelo de cuantías a garantizar en el año 2003, en €. Comunidad Autónoma del País Vasco

Variante I			
Coste de mantenimiento	Garantía autonómica	Garantía estatal	Incremento sobre RB estatal
Un adulto	450,00	360,00	25,0%
Dos adultos	630,00	540,00	16,7%
Coste adulto	180,00	180,00	0,0%
Coste unidad de convivencia	270,00	180,00	50,0%
Menor	112,50	105,00	7,1%
Variante II			
Coste de mantenimiento	Garantía autonómica	Garantía estatal	Incremento sobre RB estatal
Un adulto	450,00	360,00	25,0%
Dos adultos	630,00	540,00	16,7%
Coste adulto	315,00	270,00	25,0%
Ayuda complementaria	135,00	90,00	25,0%
Menor	112,50	105,00	7,1%

Nota: Se utilizan cifras redondeadas para las Variantes I y II estatales.

Fuente: Elaboración propia

En la Variante I puede comprobarse que, para conseguir los objetivos de garantía estimados, se acentúa sobre todo el aumento de la cuantía de la RB de unidad de convivencia (50%), manteniéndose igual la RB individual.

En la Variante II, en cambio, se aumenta de forma proporcional la cuantía de RB individual así como la correspondiente a la ayuda complementaria para personas solas (25%).

En ambas variantes la cuantía de RB para menores aumenta en un 7,1%. Esto supone un incremento equivalente de 0,25 respecto al valor de la RB para una persona sola, en lugar del 0,3 establecido para calcular el nivel de la RB para España.

3. Medidas de estímulo o bonificación al empleo

Una de las ideas clave del modelo de renta básica es su carácter incondicional. Esto significa, por una parte, que no se establece una comprobación previa de los medios económicos para ser titular del derecho a recibir la RB. Sin embargo, en la medida en que la gestión de la RB va ligada en nuestro modelo a un impuesto progresivo como es el IRPF, la introducción de la RB puede no suponer un aumento neto de ingresos en todos los casos. El que un ciudadano sea beneficiario neto de la introducción del programa de renta básica va a depender, como es lógico, de los recursos de que disponga, aunque este “control de recursos” no sea una condición intrínseca a nuestra modalidad específica de RB sino un resultado a posteriori de su tratamiento coordinado con el IRPF¹³.

Por otra parte, el derecho a la RB tiene también carácter incondicional con respecto al empleo remunerado. Es decir, no se exige trabajar a cambio de la RB, ni siquiera se exige la búsqueda activa de empleo. El derecho a la RB existe tanto para quienes participan en el sistema productivo como para quienes no lo hacen. Aunque esta idea puede causar inicialmente una cierta perplejidad es precisamente una de las características esenciales de la RB, ya que gracias a ella es posible quebrar un grave efecto indeseable de las ayudas sociales condicionadas. Nos referimos a las trampas de dependencia tales como la “trampa de pobreza” y la “trampa del desempleo”.

Merece la pena explicar en qué consiste una trampa de dependencia. Imaginemos que una persona desempleada, y que vive sola, cobra un subsidio indefinido de 360 € mensuales y recibe una oferta para ganar 450 € al mes trabajando 5 horas al día en una actividad repetitiva que carece de interés en sí misma. Al tratarse de un subsidio condicionado a una situación de insuficiencia de recursos, si se acepta el trabajo, se pierde el subsidio. ¿Se aceptará siempre dicho trabajo para ganar sólo 90 € más de lo que gana sin trabajar? En esto consiste la trampa: si al aceptar un trabajo se pierde el 100 % del subsidio al que se tenía derecho por no trabajar, el incentivo para no aceptar el trabajo es muy fuerte, un incentivo por supuesto perverso. Algunas personas que nunca padecerán el problema del desempleo valoran negativamente que una persona no quiera dedicar 5 horas al día (y quizá

¹³ Sin perjuicio de ello, también es razonable incorporar algunos elementos puntuales de control, algunas condiciones elementales de respeto a la legalidad, incluyendo en ello evidentemente el pago de impuestos y cotizaciones sociales obligatorias. Analizaremos estas cuestiones en el capítulo 4.

otras dos en transporte) a trabajar a cambio de 90 € al mes y declaran abiertamente que los subsidios indefinidos son perniciosos para la eficiencia económica, recomendando recortar los subsidios para mejorar el entorno de incentivos. La solución al problema de la trampa de la dependencia no consiste, sin embargo, en recortar los subsidios sino en encontrar un modo de administrarlos que reduzca los efectos indeseables. Y aquí nos situamos ante un argumento importante a favor de la RB. La RB puede garantizar el mismo nivel de protección social que los subsidios tradicionales y, al mismo tiempo, romper la trampa de la dependencia.

¿Cómo rompe la RB la trampa de la dependencia? Retomando el ejemplo anterior, vamos a suponer que, como cualquier ciudadano, la persona de referencia tiene derecho a cobrar una RB de 360 € al mes (incluso aunque no hubiera trabajado ni cotizado anteriormente). La diferencia ahora es que, si acepta el trabajo, la persona interesada seguirá cobrando los 360 € y a eso se sumarán los 450 € que le pagan por trabajar, con lo que sus ingresos brutos ascenderán a 810 € mensuales, de los que habrá que descontar la parte correspondiente a impuestos. Por tanto, gracias a la incondicionalidad de la renta básica, cuando se acepta un empleo remunerado sólo se pierde una parte de la ayuda social. Por tanto, el entorno de incentivos para trabajar es mucho más favorable al empleo con un sistema de protección social basado en los principios de incondicionalidad de la RB que con un sistema de protección social tradicional en el que el acceso a las ayudas está condicionado a un estado de necesidad.

Aunque la RB puede mejorar por sí misma el entorno de incentivos al trabajo, es cierto que esta propuesta puede crear inquietud social al no exigirse una contrapartida en forma de trabajo o de compromiso de realizar cualquier otro tipo de actividad orientada a la inserción laboral. Por otra parte, conviene reconocer que el fundamento de la renta básica entra en total contradicción con la filosofía de prestaciones como las RMI en las que la disponibilidad para el empleo y la inserción constituyen un elemento esencial del acceso a la prestación. Desgraciadamente, ésta es todavía la filosofía imperante en la política social europea marcada por una cierta obsesión por la idea del *welfare to work*¹⁴ (de la asistencia al trabajo). En definitiva, es evidente que en nuestras sociedades competitivas existe una marcada reticencia a sostener prestaciones que no se fundamenten, en el caso de personas en edad activa, en una contribución de algún tipo. El rechazo o la oposición a los sistemas de garantía de ingresos mínimos se ha asociado históricamente a este problema. Las modalidades de reforma de los sistemas de garantía de ingresos en las últimas décadas, también.

Para vencer esta resistencia de forma compatible con la filosofía de la renta básica proponemos tres tipos de medidas:

¹⁴ El término *welfare to work* hace referencia a los programas que insisten en el objetivo de superación de la asistencia, entendida en términos de dependencia de las instituciones públicas, por medio de acciones de contraprestación laboral.

- que la cuantía de RB individual incondicional sea inicialmente modesta, aunque suficiente para prevenir la pobreza (como hemos visto en el capítulo 2);
- introducir una bonificación para las personas que realizan actividades productivas remuneradas (aspecto al que dedicamos este capítulo);
- consolidar el sistema de cotización contributiva de la Seguridad Social para el acceso a pensiones públicas de mayor cuantía que la RB.

La introducción de la renta básica debe acompañarse por tanto de medidas de bonificación al trabajo remunerado. El fundamento de esta bonificación debe ser compensar a aquellas personas que contribuyen a crear riqueza y, de esta forma, a financiar la renta básica. Esta bonificación se establece de acuerdo con el principio de reconocimiento de la contribución personal a la reproducción del capital y de la riqueza social, no como contraprestación asociada al acceso a la RB.

Para diseñar la forma concreta de la bonificación conviene tener en cuenta las principales experiencias de incentivos al empleo introducidas en otros países de nuestro contexto socioeconómico de referencia.

3.1 Las medidas de estímulo al empleo en Europa y América

Ha habido varios intentos de consolidar políticas de estímulos al empleo, por lo que existe una amplia experiencia internacional de la que es posible aprender. Entre los programas que han conseguido consolidarse cabe destacar el *Earned Income Tax Credit* (EITC) americano introducido en 1975, y el *Working Tax Credit* (WTC) británico establecido en 2003 pero con antecedentes que se remontan a 1971¹⁵. Estos programas han influido en la definición de la política socioeconómica de otros países occidentales. Por ejemplo, cabe mencionar la reciente aprobación de la *Prime Pour l'Emploi* francesa (PPE), distribuida por primera vez en el año 2001.

España no es del todo ajena a este proceso. La normativa vasca incorpora desde el año 2000 un sistema de estímulos al empleo para los titulares de la RMI vasca y los beneficiarios de las Ayudas de Emergencia Social. Por otra parte, el propio sistema fiscal español incorpora

¹⁵ El WTC se pone en marcha en 2003, aunque manteniendo las grandes líneas del *Working Families' Tax Credit* (WFTC), un programa introducido en 1999 para sustituir al *Family Credit*, una prestación de contenido y orientación muy similar introducida en 1988 y gestionada como prestación social. El origen de la medida hay que buscarlo incluso más lejos en el tiempo, encontrándose en el *Family Income Supplement* (FIS), introducido en 1971.

alguna modalidad de estímulo al empleo en forma de reducción en la base de las rentas del trabajo dependiente.

Considerando el tipo de objetivos de este tipo de medidas, se comprueba que el WTC británico tiene como orientación esencial hacer frente a la pobreza, particularmente a la pobreza infantil, estimulando el acceso al empleo de los colectivos en mayor situación de precariedad, normalmente dependientes de la asistencia social. De esta forma, la medida contribuye a hacer realidad una de las máximas del neo-laborismo británico: que el trabajo pague (*making work pay*). Se trata de evitar la trampa de la dependencia, consiguiendo que las familias se encuentren económicamente mejor en el trabajo y haciendo realidad el principio de que cualquier nuevo ingreso suponga un aumento neto de recursos para los afectados. Sin renunciar a los objetivos de estímulo al empleo y de lucha contra la pobreza, la protección a los trabajadores con menor nivel de remuneración se presenta en cambio como el principal objetivo del EITC americano y de la PPE francesa.

A. Principales características de estas medidas

Las principales características de estas medidas pueden resumirse en los siguientes puntos:

- las bonificaciones previstas se aplican tanto a ingresos procedentes de un trabajo asalariado como de un trabajo por cuenta propia;
- se observa una progresiva tendencia a la integración de la gestión social en el marco de la gestión fiscal, recurriendo a mecanismos de impuesto negativo¹⁶;
- se prevén mecanismos para anticipar la desgravación fiscal, de forma que no sea necesario esperar a la liquidación del impuesto;
- las medidas tienen una clara orientación familiar. La cuantía de las deducciones depende del número de menores dependientes. Esta aproximación tiene la desventaja de confundir los objetivos de estímulo al empleo con las actuaciones más específicamente dirigidas a la protección a la infancia;
- existe una serie de limitaciones en el acceso a las ayudas. Se observan en este sentido limitaciones relacionadas con el nivel de los rendimientos de capital, con ciertos lími-

¹⁶ Por el contrario, la reducción de los rendimientos de trabajo prevista en España en el artículo 18 de la Ley 40/1998 será, como máximo, equivalente a los rendimientos totales del trabajo, no planteándose por tanto la posibilidad de una contribución neta negativa. Este planteamiento se mantiene en el tratamiento fiscal de los mínimos personales y familiares, con la paradoja de que sólo se benefician fiscalmente de ellos los contribuyentes con ingresos iguales o superiores a los previstos en dichas reducciones y mínimos fiscales.

tes asociados al requisito de un mínimo de tiempo de trabajo o de ingresos, así como topes de ingresos máximos a partir de los que ya no se obtiene desgravación alguna¹⁷.

B. Principales enseñanzas de la aplicación de estas medidas

De forma genérica, podemos destacar las siguientes ideas respecto de la aplicación de las políticas de incentivos al empleo:

- resulta indiscutible la importancia que algunos de estos programas tienen en la lucha contra la pobreza entre los trabajadores con bajos salarios. En EE UU, por ejemplo, el EITC federal incrementa el ingreso bruto familiar en un tercio. Complementado con el EITC estatal puede llegar a implicar un incremento del 57%¹⁸;
- el interés de integrar la gestión fiscal con la aplicación práctica de las políticas sociales se justifica en estos programas tanto en términos operativos como por la necesidad de normalización social en el acceso a las ayudas;
- la correcta definición y delimitación de las distintas necesidades a atender debería mejorar en el futuro, evitando mezclar objetivos en el diseño de los distintos programas. Convendría diferenciar en especial la protección a la infancia, la garantía de la RB no condicionada y la bonificación al trabajo. Otro elemento importante que se deriva de lo anterior es que convendría profundizar en la individualización del derecho a las diferentes ayudas;
- uno de los problemas de estas medidas es que se inscriben en una lógica de reducción de costes laborales y de aumento del poder de los empleadores en el marco de la negociación salarial (el empresario conoce la existencia y la potencial cuantía de las ayudas estatales). La bonificación se añade al salario, por lo que en caso de pérdida de empleo se pierde también la protección. Los mecanismos de pago a través de la empresa han resultado, en este contexto, problemáticos y una ocasión para el fraude. Ahora bien, buena parte de este problema podría superarse si estos programas se implantaran junto a una renta básica universal. La RB actuaría como elemento corrector incrementando la capacidad negociadora de los colectivos desfavorecidos en el mercado de trabajo;
- finalmente, hay que señalar que, en sus objetivos de estímulo positivo al empleo, estas medidas han fracasado parcialmente. De hecho, han venido acompañadas de medidas “negativas” de recorte del sistema asistencial con el fin de evitar la dependencia a largo

¹⁷ En el sistema fiscal español, en cambio, no se establecen topes en función de los rendimientos disponibles, pudiendo beneficiarse de la reducción cualquier persona con rendimientos de trabajo.

¹⁸ El tratamiento conjunto de los programas EITC en los ámbitos federal y estatal en Estados Unidos confirma tanto el interés y la conveniencia de una aproximación descentralizada en la ejecución de este tipo de políticas como su propia viabilidad.

plazo de los beneficiarios de las prestaciones sociales. El estímulo al empleo tiende a parecerse más, en este contexto, a una fórmula globalmente coactiva que a una bonificación en sentido estricto.

3.2. Aspectos a considerar para el diseño de la bonificación al trabajo

A pesar del interés de los distintos programas analizados, ninguno ofrece un modelo fácilmente trasladable a la realidad española. Al introducir la RB, sin embargo, es necesario prever un mecanismo de bonificación al trabajo remunerado.

El tratamiento de la bonificación del trabajo debe integrarse en el IRPF junto con el modelo de renta básica, ya que se trata de ayudas complementarias en sus objetivos. En cambio, las medidas de bonificación al trabajo deben quedar al margen de cualquier otro objetivo de acción social, como la protección a menores o la cobertura de necesidades específicas (atención a discapacitados, conciliación de la vida laboral y familiar), aspectos que deben ser tratados por otras vías.

En el diseño concreto de la forma de la bonificación se impone una cierta prudencia, ya que no disponemos de ningún modelo ideal suficientemente probado. El mecanismo para la integración entre renta básica, IRPF y bonificación al empleo podría consistir en una reducción en la base impositiva del impuesto. De esta forma, a la hora de computar los ingresos por rendimientos del trabajo, las personas que participen en el proceso productivo tendrán derecho a un suplemento de renta, calculado en función de sus ingresos brutos por trabajo, el cual se deducirá de la base liquidable.

Esta propuesta permitiría mantener cierto continuismo respecto del modelo de bonificación existente en el IRPF actual. En estos momentos (Ley 46/2002) existe una reducción de la base por trabajo dependiente con un máximo para las rentas más bajas (hasta 8.200 € año) de 3.500 € anuales. Al aumentar la renta, la deducción disminuye hasta un mínimo de 2.400 € a partir de los 13.000 €. La introducción de la RB como Impuesto Negativo sobre la Renta (INR) –de la que hablaremos con posterioridad– exigiría, no obstante, modificar esta bonificación. No tendría sentido que cualquiera que trabajara unas horas al año tuviera derecho a la deducción máxima por trabajo. Resultaría conveniente establecer un mínimo de trabajo al año o, sencillamente, la bonificación podría consistir en una proporción de la renta del trabajo ganada que iría creciendo con la renta hasta alcanzar el nivel de deducción máxima (por ejemplo a la altura del SMI). El resto de la bonificación podría quedar tal como está o modificarse para modular la progresividad del IRPF. De este modo, la bonificación al trabajo regiría desde el primer euro ganado.

Podría pensarse, no obstante, en una aproximación diferente que fuera más coherente con los principios de estímulo al empleo y con la prevención de cualquier forma de trampa

de la pobreza, premiando no sólo el acceso al trabajo sino también el acceso a cualquier empleo mejor remunerado que el actualmente ocupado. La implicación de este planteamiento es la asociación entre el nivel de la bonificación y el nivel de ingresos, aumentando ambos en paralelo. Teniendo en cuenta las consideraciones anteriores, así como otras desarrolladas con antelación, podría pensarse en un desarrollo de este modelo alternativo a partir de tres premisas básicas: la garantía de una bonificación para cualquier nivel de ingresos por trabajo, proporcional a los ingresos y fijada, por tanto, a partir de un sistema de tipos proporcionales prefijados; la garantía complementaria de una bonificación mínima para los contribuyentes que obtengan unos ingresos básicos por este concepto (por ejemplo, los equivalentes a la cuantía de la RB o del salario mínimo); y el establecimiento de un tope máximo de bonificación a partir de determinado nivel de ingresos.

En una aproximación más audaz, coherente con esta última propuesta, también podría plantearse la posibilidad de aplicar las bonificaciones como deducción de la cuota, en un contexto de aplicación de un modelo más coherente con los principios de imposición única sobre la renta.

Lo que no tiene sentido, en cualquier caso, es que exista deducción para el trabajo por cuenta ajena y no exista deducción para el esfuerzo realizado en el trabajo por cuenta propia. La existencia de esta diferencia de tratamiento en el IRPF no tiene ninguna justificación teórica y representa, en último término, una compensación a los trabajadores por cuenta ajena por el reiterado fracaso de la AEAT para lograr que los trabajadores por cuenta propia contribuyan fiscalmente. Esta situación no hace sino penalizar al trabajador autónomo honesto frente al deshonesto. Una reforma fiscal que pretenda mejorar la justicia, la eficacia y la eficiencia del sistema tributario no puede pasar por alto este problema, ni por la injusticia que supone ni por el volumen de fraude fiscal que representa.

Finalmente, la idea de mantener el sistema de cotización contributiva de la Seguridad Social para el acceso a pensiones públicas de mayor cuantía que la RB debe ser brevemente mencionada en este apartado. La apuesta por el mantenimiento del sistema contributivo implica, en este sentido, consolidar una de las ventajas del trabajo remunerado y uno de los principales estímulos para acceder al empleo. Pero para que el beneficio futuro de la cotización se pueda visualizar adecuadamente sería necesario un método de cálculo de las pensiones contributivas no sometido a la arbitrariedad política. Volveremos sobre este punto más adelante.

4. La gestión fiscal de la renta básica

De cara a la puesta en marcha de la renta básica en España resulta necesario proponer alguna forma apropiada de gestionar esta nueva modalidad de intervención social. En nuestra opinión, el mejor modo de gestionar la renta básica consiste en la incorporación al IRPF de la figura del impuesto negativo sobre la renta, una figura que tiene la ventaja fundamental de ligar renta básica, política fiscal y política social.

Existen al menos tres argumentos decisivos para preferir una gestión integrada de la política fiscal y social mediante la incorporación de un mecanismo de INR al IRPF. En primer lugar, el diseño de la gestión de la recaudación fiscal y de la aplicación del gasto social a través de un mismo instrumento permite evitar disfunciones entre ingresos y gastos. Esta aproximación ofrece mayores garantías de **que la política social y la capacidad de recaudación** fiscal real en cada momento **se ajusten mutuamente**. No hay que olvidar que la transferencia neta de renta básica a las familias siempre tendrá que estar respaldada por la evolución de la recaudación efectiva.

En segundo lugar, la gestión de la RB junto a la recaudación nos permite aplicar la universalización del derecho a la RB **garantizando**, al mismo tiempo, **la progresividad neta** (compensados impuestos y transferencias) del sistema fiscal, evitando que su introducción tenga efectos negativos sobre la redistribución interna de los ingresos. Aunque la implantación de la renta básica representa una reducción neta de impuestos, no debería suponer una mejora significativa de ingresos para los colectivos relativamente bien situados en la escala de bienestar. Mientras existan bolsas importantes de pobreza e importantes núcleos de hogares en situación de ausencia de bienestar, no se trata tanto de mejorar la situación de toda la población como de garantizar a los más desfavorecidos el acceso real a una renta suficiente para hacer frente a las necesidades básicas.

En tercer lugar, la integración de la RB en la estructura del IRPF haría la **gestión administrativa más sencilla y transparente, facilitando el cumplimiento de las obligaciones fiscales** y la lucha contra el fraude. La responsabilidad ciudadana implica condicionar la recepción efectiva de la RB al cumplimiento de las obligaciones fiscales y relativas a la Seguridad Social. Todo derecho lleva aparejados unos deberes, en este caso cívicos de participación fiscal y contribución a las cargas sociales.

Teniendo en cuenta estos argumentos, no sorprende que el concepto de renta básica se haya venido ligando al esquema impositivo del impuesto negativo sobre la renta (Milton

Friedman, 1962; James Tobin, 1966). También en España el término de renta básica ha salido a relucir en los medios de comunicación asociado a la propuesta de IRPF de tipo único (en concreto la anunciada por Jordi Sevilla en la primavera de 2001, pero finalmente no concretada).

4.1 Impuesto negativo sobre la renta (INR) y renta básica

El concepto de impuesto negativo es muy sencillo. Supone partir de la idea de la existencia de un mínimo de renta que no debe gravarse por ser necesario para vivir. Este mínimo es descontado de la renta disponible antes de proceder a aplicar el tipo impositivo correspondiente. Si la renta de la persona es mayor que el mínimo se obtiene la cantidad de impuesto que la persona debe pagar. Pero, si la renta es inferior al mínimo se obtiene una cuota de impuesto negativa que el Estado devuelve al interesado. De este resultado deriva el nombre de “impuesto negativo” que no es otra cosa que la cantidad de renta que el Estado transfiere a la persona para ayudarle a alcanzar el nivel mínimo de ingreso garantizado.

La Tabla adjunta ilustra la mecánica del impuesto para un mínimo exento fijado en 4.000 € anuales y un tipo impositivo único del 40%. Se puede observar que para una renta igual al mínimo el impuesto es igual a cero y que por debajo de ese nivel el impuesto es negativo. Si nos fijamos en la columna de “renta neta” después de impuestos vemos que **la introducción del INR da como resultado una renta básica garantizada** ya que, en el caso de una persona sin renta, el Estado garantizaría la transferencia de una renta mínima de 1.600 € anuales (resaltado en el Tabla 6).

En realidad, el mecanismo del impuesto negativo cumple dos funciones: permite garantizar una renta básica a las personas sin ingresos y determina el nivel de complemento para las rentas más bajas. Las cantidades correspondientes se obtienen directamente al aplicar el

Tabla 6. Ejemplo del impuesto negativo sobre la renta (INR)
(Para un mínimo exento de 4.000 € anuales y un tipo impositivo único del 40%)

Renta Bruta	Base imponible	IRPF(40%)	Renta neta	Tipo medio
32.000	28.000	11.200	20.800	35%
16.000	12.000	4.800	11.200	30%
8.000	4.000	1.600	6.400	20%
4.000	0	0	4.000	0%
2.000	-2.000	-800	2.800	-40%
0	-4.000	-1.600	1.600	

Fuente: Elaboración propia

tipo impositivo a las bases imponibles negativas resultantes de la aplicación del mínimo exento del impuesto. Sin embargo, el tipo impositivo en el tramo negativo no tiene por qué ser necesariamente el mismo que en el tramo positivo. Puede tener sentido fijar un tipo más elevado. En el ejemplo, un tipo del 50% en el tramo negativo daría como resultado una RB de 2.000 € y un tipo del 75% daría lugar a una RB de 3.000 €. La aplicación del tipo del 100% situaría el nivel de la RB en el mínimo exento.

Por tanto, es perfectamente factible la integración de la gestión de la renta básica en el IRPF. Para quienes tienen rentas que superen una cierta cantidad (la inmensa mayoría de la población), la RB tendría la forma de desgravación fiscal. Para las personas de rentas muy bajas, la RB adoptaría la forma de un crédito fiscal reintegrable. La experiencia reciente de los países de nuestro entorno, como hemos podido comprobar en el capítulo 3 al analizar las políticas de estímulo al empleo, no hace sino reafirmar la actualidad de esta modalidad de gestión de la RB. La idea de integrar en la fiscalidad las ayudas sociales directas no es sólo una buena idea sino que es una realidad ya operativa en muchos países desarrollados. Las ventajas que supone esta integración en términos de normalización del acceso a las ayudas resultan evidentes.

Considerando los beneficios de la gestión fiscal de la renta básica, en la aproximación que se plantea en este estudio defendemos por tanto la integración de la renta básica en el IRPF, desarrollando un modelo específico de impuesto negativo sobre la renta que implique la compensación económica de los interesados en caso de resultado negativo de la declaración.

A. Modificaciones a introducir en la estructura del IRPF

Conviene valorar de forma más detallada los ajustes que sería necesario introducir en el IRPF, tanto en la estructura como en las posibles modalidades concretas de gestión, al incorporar la RB. Los principales aspectos a considerar son los siguientes:

¿Desgravación en la cuota o en la base? En la reforma fiscal de la Ley 40/1998 una de las novedades más llamativas fue la introducción de una serie de mínimos de renta de carácter personal exentos del impuesto. Puede decirse que establecer un mínimo de renta exento nos acerca al concepto de renta básica, pero al hacerlo como una reducción de la base imponible esta reforma ha beneficiado sobre todo a los más ricos. Este efecto indeseable se debe a que el IRPF es un impuesto en el que la progresividad se obtiene aplicando tipos impositivos mayores a los tramos de renta más altos. Por ejemplo, un mínimo exento de 4.000 € representa un descuento de 1.800 € en la cuota del impuesto para las rentas más altas (alguien que gane más de 50.000 € anuales), mientras que para quien posee una renta de menos de 12.000 € representa sólo un descuento de 600 €. Por ello, una RB que represente una desgravación igual para todos los contribuyentes **debería aplicarse en la cuota**, no en la base. Sólo existe un caso, el del impuesto de tipo único, en el que el resultado de la reducción en la base sería igual para todos.

¿Cuántos tramos impositivos y qué tipos aplicar? La tendencia general en la reforma de sistemas fiscales es reducir los tramos impositivos y los tipos impositivos marginales más elevados. Las dos últimas reformas en España han seguido esta tendencia, de modo que desde el año 2003 existen cinco tramos (con tipos del 15%, 24%, 28%, 35% y 45%). El tipo marginal más elevado se encuentra ya a un nivel que se puede considerar razonable en el contexto europeo. Introducir un INR para garantizar una RB implica elevar los mínimos de renta exentos y también los tipos impositivos básicos. Veamos por qué. Con el IRPF actual el tipo básico es el 15% y el mínimo exento personal se sitúa en 3.400 €. Esto equivale a una RB en la cuota de 510 € (42,5 € al mes). Se trata de una cantidad muy lejana al mínimo necesario para satisfacer las necesidades esenciales. Hay que proceder en sentido inverso. Así, si tomamos la cantidad de renta individual que queremos garantizar, por ejemplo 3.000 €, y aplicamos el tipo impositivo básico para calcular el mínimo exento, situándolo por ejemplo en el 28%, el mínimo exento personal ascendería a 10.714 €. Si aplicásemos un tipo único del 45%, el mínimo exento ascendería a 6.667 €.

Partiendo de la estructura actual del IRPF habría infinidad de formas de modificarla para garantizar una RB razonable, pero el razonamiento que acabamos de hacer indica claramente que habría que elegir entre **dos posibilidades diferentes**: la primera posibilidad, más continuista, consistiría en adoptar un tipo básico de alrededor del 28% y mantener los tipos más elevados tal como están, de modo que quedaría una estructura con sólo **tres tramos impositivos**; la segunda posibilidad, más radical, consistiría en un **impuesto de tipo único** que habría que fijar en torno al máximo actual (entre el 45 y el 50%).

Estructura de la bonificación a las rentas del trabajo. Ya hemos comentado en el capítulo anterior que la introducción del INR como medio de bonificación fiscal al empleo obligaría a modificar la actual reducción en las rentas del trabajo; o bien habría que cotizar un mínimo de horas de trabajo al año para beneficiarse de la reducción o sencillamente la bonificación podría consistir en una proporción de la renta del trabajo ganada que iría creciendo con la renta hasta alcanzar el nivel de deducción máxima. También sería posible una combinación de estas dos posibilidades.

Individualización del IRPF y eliminación de la declaración conjunta. Uno de los objetivos declarados de la reforma fiscal de 1998 era la simplificación fiscal. Un impuesto más sencillo permite calcular con más precisión las retenciones a practicar en los salarios durante el año corriente y reducir el número de personas obligadas a realizar la declaración de la renta. Efectivamente, el número de personas obligadas a declarar se ha reducido, pero no tanto el número de declarantes reales ya que muchas personas siguen teniendo que hacer la declaración para que se les devuelva el exceso de retenciones practicadas. El principal motivo del persistente desajuste entre las retenciones y la liquidación final del impuesto es la existencia de la opción a la declaración conjunta (Levy y Mercader, 2003). La existencia de la declaración conjunta significa que para calcular las retenciones de forma exacta se necesita conocer los ingresos de toda la familia, lo que plantea dificultades insalvables.

La introducción de la RB como derecho a una renta individual permitiría una completa individualización del IRPF. Al eliminar la opción a la declaración conjunta, las retenciones se podrían calcular con facilidad para cada perceptor de rentas procedentes del trabajo, lográndose de esta forma una simplificación efectiva del impuesto.

B. Modalidades de gestión de la RB mediante el IRPF

La mayor dificultad que presenta el mecanismo del INR para la gestión de la RB es que usualmente el impuesto se liquida varios meses después de terminado el ejercicio fiscal, mientras que las necesidades esenciales que la RB debe atender en las personas realmente necesitadas se producen de forma continua a lo largo del tiempo. Esto obliga a distinguir claramente entre dos modalidades de gestión: la gestión de la RB dirigida a colectivos ocupados y la dirigida a colectivos no ocupados.

En el caso de los ocupados, personas que tienen ya ingresos procedentes del trabajo, la forma más sencilla de gestión sería, evidentemente, incorporar el INR al sistema de retenciones a cuenta. Si son posibles retenciones a cuenta del IRPF, entonces también deben ser posibles las transferencias a cuenta de la RB. Tanto en una aproximación de tipo único como de un impuesto con dos o tres tramos es posible diseñar técnicamente las estructuras impositivas de forma que se pueda ajustar la cantidad de la transferencia o retención en las rentas de trabajo con exactitud. Esto, incluso, podría ocurrir en el caso de ingresos que fluctuasen por diferencias en dedicación temporal o desempleo transitorio, ya que el tipo básico a aplicar sería el mismo. En la práctica, el sistema de retenciones podría funcionar como una auténtica liquidación automática mensual del impuesto. En caso de desajuste siempre quedaría la posibilidad de presentar una declaración para reclamar la devolución correspondiente.

Para los sujetos pasivos que perciben una pensión de la Seguridad Social, la entidad gestora ideal de la RB sería la propia Seguridad Social. En este caso, la RB procedente del IRPF podría sustituir con ventaja a los complementos de mínimos, pasando estos últimos a ser financiados por el presupuesto del Estado en vez de por el presupuesto de la Seguridad Social¹⁹. En el caso de las personas sujetas actualmente a la posibilidad de acceder a prestaciones asistenciales (PNC, subsidios asistenciales por desempleo o similares), se mantendría en esencia el actual sistema, tendiendo a individualizarlo al máximo y eliminando progresivamente los mecanismos de comprobación de recursos. En las distintas situaciones consideradas se consolidaría, por tanto, el principio de acceso mensual a la RB.

Otro caso a considerar es el de las personas dependientes, esto es, las personas integradas en una unidad familiar en la que otras personas comparten con ellos la renta ganada. La

¹⁹ Como es sabido, una de las recomendaciones del Pacto de Toledo es que los complementos de mínimos de las PNC sean asumidos por los presupuestos generales del Estado en vez de por la Seguridad Social.

mayor parte de este colectivo lo constituyen hijos dependientes de un núcleo familiar y cónyuges de las personas que perciben las rentas. En el caso de los menores a cargo sería posible emplear también la vía de la desgravación fiscal en la cuota del impuesto de las personas que perciben las rentas u, opcionalmente, el envío de un cheque o una transferencia del Estado, previa solicitud por los interesados. En el caso de los cónyuges, aunque en salarios elevados o medios lo más sencillo sería incorporarlo también al sistema de retenciones, la posibilidad de que las personas afectadas sin trabajo remunerado pudieran solicitar el anticipo de su RB supondría la materialización de algunas formas de salario social (como el de las personas cuya actividad principal se centra en las tareas del hogar, por ejemplo) que tendría una enorme visibilidad política.

El mayor problema se plantea en el caso de las personas activas que en determinados momentos puedan tener problemas de desocupación, o en el caso de las personas en edad potencialmente activa que pasen de la inactividad a la actividad y viceversa. En estos casos, la solución a la problemática existente entre gestión fiscal y posible aparición de necesidades periódicas que exigirían una intervención inmediata contra la pobreza podría ser resuelta por la vía de adelantos de la renta básica. La solicitud de estos adelantos podría tramitarse a través de los servicios de Hacienda, la Seguridad Social o los propios servicios sociales de base. Esta última solución sería ideal en los casos en los que fuera necesaria una acción complementaria de actuación en materia de inserción.

Por supuesto, si fuera necesario realizar una declaración fiscal para ajustar ingresos y obligaciones fiscales, los adelantos de RB serían restados de la parte correspondiente, ya se trate de la base liquidable o de la cuota íntegra. Los adelantos a cuenta de renta básica podrían reintegrarse a la Hacienda, detrayéndose en tal caso dichas cuantías de las inicialmente adelantadas en el momento de la gestión del impuesto. A fin de evitar la problemática del sobreendeudamiento, podría pensarse igualmente en seguir la vía del EITC, previendo un posible límite en la cuantía de los adelantos a cuenta.

4.2 Gestión de los complementos autonómicos de renta básica

En apartados anteriores nos hemos referido a la posibilidad de que haya comunidades autónomas que complementen los niveles estatales de RB garantizada con un tramo autonómico adicional. Este segundo tramo diferenciado por comunidades autónomas podría ser diferente, no sólo en la cantidad garantizada sino también en el procedimiento de amortiguar las economías de escala y en la forma elegida para la gestión. No hay que olvidar que las comunidades autónomas tienen capacidad normativa para complementar las prestaciones estatales con sus recursos propios.

La mejor forma de gestionar los complementos autonómicos puede depender, en parte, de la cuantía de dichos complementos. En las comunidades con menor nivel de vida y

recursos, la cuantía del complemento autonómico puede ser relativamente escasa o incluso innecesaria. En ese caso, quizá lo más operativo para la comunidad autónoma sea gestionar los complementos al modo de las RMI, tal como ya vienen haciendo. Pero, en las comunidades autónomas con mayor nivel de vida, la cuantía de los complementos puede llegar a ser significativa y requeriría formas de gestión más innovadoras, en la línea de las reformas que hemos expuesto referidas al IRPF. En cualquier caso, la variedad de posibles soluciones es muy amplia y desborda la dimensión propia de un estudio como éste.

4.3 La renta básica y los cambios necesarios en la Seguridad Social

Existe un acuerdo general sobre la necesidad de que la Seguridad Social vaya introduciendo una serie de cambios para adaptarse a las nuevas realidades económicas y demográficas. La introducción de la RB puede facilitar un cambio más rápido de la Seguridad Social y, sobre todo, que ese cambio garantice una mejor cobertura de las necesidades sociales, tanto en el nivel de protección como en la extensión y la eficiencia en la gestión.

El principal elemento de cambio tiene que ser un nuevo enfoque en la financiación de sus actividades. En concreto, las prestaciones que se otorguen como protección de acceso general para todos los ciudadanos deberían ser financiadas por los impuestos y su coste incorporado a los presupuestos generales del Estado. En la medida en que la RB será un derecho reconocido a toda la población, la financiación de los recursos necesarios para esta garantía de rentas no debiera proceder de la Seguridad Social sino de los impuestos. La introducción de la RB como INR facilitaría el paso directo de la carga financiera de las PNC y de los complementos de mínimos desde el presupuesto de la Seguridad Social a los Presupuestos Generales del Estado.

La introducción de la RB puede ayudar a la mejora de la Seguridad Social en un segundo aspecto importante, facilitando el proceso de cambio orientado a tener en cuenta toda la historia de cotización en el cálculo de la pensión contributiva. La RB garantiza directamente que todos los ciudadanos tendrán una pensión mínima.

De este modo, las actuales disposiciones sobre la necesidad de tener un número de años cotizados para tener acceso a una pensión básica dejarán de tener sentido. Consecuentemente, será necesario proceder a un replanteamiento global del sistema de cotizaciones de la Seguridad Social de forma coherente con el modelo de renta básica. El planteamiento racional es que la parte de las cotizaciones de Seguridad Social que cumplen una función de ahorro obligatorio (generando un valor capital que se disfrutará en el futuro en forma de pensión) se orienten a financiar en sentido estricto las prestaciones contributivas, las cuales deberían ajustar su cuantía a la historia real de aportaciones realizadas por el trabajador a lo

largo de la vida laboral²⁰. De este modo, cualquier cotización –con independencia del origen formal de la misma– daría lugar a una mejora de la pensión con respecto a la RB garantizada. Esta forma de proceder añadiría un incentivo adicional (en este caso diferido) al trabajo remunerado con respecto a quienes pudieran tener la tentación de vivir exclusivamente de la RB. El trabajo remunerado y cotizado no sólo garantizaría una mayor renta que la RB en el presente, sino también para el futuro²¹.

Si las pensiones han de calcularse sobre la historia de cotización, habría que estudiar cuidadosamente qué parte de la recaudación es necesaria para financiar la parte de renta básica que va incorporada a las prestaciones sociales (si se decide que una parte de la RB se financie vía cotizaciones sociales) y qué parte se puede destinar al pago de las mejoras contributivas de las pensiones (parte de la pensión que supera la cuantía de la RB). Y al menos la parte que vaya a financiar la mejora contributiva sería lógico que apareciese como cotizada por el trabajador.

Cambiar la proporción de cuota de la Seguridad Social entre trabajadores y empresarios quizás sea algo complicado desde el punto de vista legal, pero puede hacerse de manera que el cambio mantenga inicialmente la remuneración neta a los trabajadores y el coste laboral para los empresarios. Este cambio podría parecer meramente cosmético, pero puede ser importante en varios sentidos: en primer lugar, sentaría las bases para la equiparación del régimen de Autónomos con el General de la Seguridad Social (otra de las recomendaciones del Pacto de Toledo); en segundo lugar, facilitaría la eliminación de topes de cotización, garantizando que la cotización a la Seguridad Social fuera, al menos, proporcional a la renta (actualmente es regresiva, sobre todo en el régimen de Autónomos) y, en tercer lugar, proporcionaría un instrumento que puede ser importante para la eficacia de la lucha contra el fraude²².

²⁰ Una forma en que podría hacerse este cambio es dedicando una parte de la cotización a un fondo de ahorro colectivo que funcionase como un plan de pensiones público. Esta sería una de las mejores aplicaciones para el fondo de reserva que se ha constituido con el actual superávit de la Seguridad Social.

²¹ La idea de que el cálculo de la pensión contributiva (la mejora sobre la RB) tenga en cuenta las cotizaciones realizadas durante toda la vida laboral ayudará, además, a corregir las estrategias fraudulentas de quienes pueden planificar una estrategia de cotización mínima para conseguir la pensión máxima. Por ejemplo, se dan casos en que el familiar o amigo de un empresario puede organizarse un plan de cotización mínima en una empresa, en la que incluso puede que ni siquiera trabaje, para acabar cobrando la pensión máxima de la Seguridad Social. Este plan es mucho más rentable que el mejor plan de pensiones privado. Con la reforma que proponemos ya no tendría sentido.

²² No podemos extendernos en los detalles, pero la bonificación al trabajo remunerado debería tener un límite máximo que guardase proporcionalidad a la cotización efectiva realizada a la Seguridad Social. Esta medida no tendría ninguna trascendencia para los trabajadores por cuenta ajena, pero si ampliamos la bonificación al trabajo remunerado a los autónomos, como parece lógico, es importante que los autónomos que se acogen a la cotización mínima tengan una bonificación inferior a los trabajadores del régimen general, mientras que los autónomos que coticen en la misma medida que los asalariados deberían recibir la misma bonificación.

4.4 Renta básica, integración fiscal y responsabilidad ciudadana

La garantía del derecho a una renta no condicionada, que cualquiera puede reclamar, sólo es sostenible si se establecen mecanismos suficientemente poderosos para evitar el fraude fiscal en cada una de las figuras impositivas. Esta circunstancia hace muy conveniente que se considere de forma integrada el conjunto del sistema fiscal, incluidas las cotizaciones sociales, no pudiendo limitarse a una mera reforma del IRPF.

La introducción de la RB y las consecuentes reformas en el IRPF y el sistema de cotizaciones de la Seguridad Social pueden mejorar sensiblemente la justicia y la racionalidad del sistema fiscal español, aumentando la percepción ciudadana de que el sistema fiscal en su conjunto es justo y razonable, percepción que constituye la base real sobre la que sostener una estrategia de lucha contra el fraude. Es de extraordinaria importancia aprovechar la oportunidad que supone la reforma para propiciar un cambio de mentalidad en el sentido de una mayor responsabilidad ciudadana.

Una parte de esa responsabilidad es contribuir al proceso de reproducción de la riqueza del país, circunstancia que justifica que la introducción de la RB venga acompañada de medidas positivas de bonificación y reconocimiento del trabajo remunerado, preferibles a las medidas negativas asociadas al principio de contraprestación. El acceso a la RB puede, sin embargo, verse también condicionado al cumplimiento de ciertas obligaciones cívicas elementales, particularmente en lo que se refiere al pago de impuestos y cotizaciones sociales. En principio, la incondicionalidad de la RB debería entenderse aplicable en exclusiva a una persona que cumple con sus deberes ciudadanos elementales en materia fiscal y de cotización a la Seguridad Social²³.

En este contexto, la propia introducción de la RB puede contribuir decisivamente a reducir drásticamente el “pequeño fraude” que puede darse típicamente entre quienes se benefician del subsidio de desempleo o quienes trabajan en el sector de la “economía sumergida”. Una forma de hacer de la RB una herramienta eficaz en la lucha contra el fraude es condicionar el derecho al cobro directo de la misma al cumplimiento de las responsabilidades fiscales y de cotización de la Seguridad Social. Esta condición no significaría que la persona perdiera el derecho a la RB sino que Hacienda y la Seguridad Social tendrían la capacidad de embargar la RB (incluso como desgravación) a cualquier persona que mantuviera una deuda tributaria²⁴.

²³ Podría ampliarse el concepto de deber ciudadano a otros aspectos, relacionados por ejemplo con el respeto a la normativa civil o penal, considerando la posibilidad de la utilización de la RB como elemento en manos de la Justicia para la reparación de las consecuencias de faltas y delitos. Se trata, no obstante, de un tema complejo que no abordaremos con detalle en este trabajo.

²⁴ Las reglas relativas a la embargabilidad deberían analizarse, no obstante, en el contexto de la legislación civil de aplicación, debiendo condicionarse en todo caso a la cobertura de las necesidades básicas en situaciones efectivas de precariedad.

En realidad, la RB favorece la lucha contra el fraude. La introducción de la RB contribuye a romper el pacto en el que se sustenta la existencia de la economía sumergida, tanto por parte del trabajador como del empresario. El trabajador, al tener garantizada una RB incluso sin trabajar, puede exigir que el contrato cumpla todos los requisitos legales. Es más, el trabajador debe exigir un contrato con las correspondientes cotizaciones sociales y retenciones del IRPF (que si el salario es bajo pueden tener signo negativo), porque si se descubriese que está cobrando más RB de la que realmente le corresponde podría ser penalizado. Por otra parte, la introducción de la RB y del INR representan para el empresario una reducción de los costes laborales de las tareas típicas de la economía sumergida; consecuentemente, el empresario racional esperará que el fraude se reduzca en general, aumentando en paralelo el riesgo de ser denunciado y multado. Ambos efectos deberían conducir a una afloración importante de la economía sumergida y al consecuente incremento de la recaudación efectiva.

5. La complementariedad entre renta básica y política social

Una de las características de la apuesta por la renta básica es la diversidad de las orientaciones políticas que han optado por esta propuesta. De esta forma, el modelo de Renta Básica de Van Parijs (1995) es esencialmente liberal de izquierdas frente al más socializante-organizativo de Gorz (1986). Sin embargo, la propuesta es también compatible con una visión neoliberal. No en vano el planteamiento de impuesto negativo de Milton Friedman (1962 y 1966) asumía el principio de renta básica, si bien asociado a la eliminación de todas las demás prestaciones sociales. Aunque en la mayor parte de los casos no se llega a un planteamiento tan radical, sí es evidente que la mayor parte de los teóricos de la Renta Básica plantean una simplificación o una reducción del actual sistema de prestaciones sociales.

5.1 La renta básica y el sistema de prestaciones

En España no tendría ningún sentido reducir la protección social ya que nos hallamos a la cola de la UE en materia de gasto social (Calero y Costa, 2003). Sí que es posible y deseable simplificar y mejorar la eficiencia. La RB puede agilizar muchos elementos del sistema de Seguridad Social, en particular la gestión de las PNC. Aunque pudieran mantener formalmente su denominación actual, las PNC podrían ser sustituidas por completo por la RB en la medida en que esta última mejorase el nivel de protección de aquellas.

En lo relativo a las pensiones y prestaciones de desempleo contributivas, por su parte, en la medida en que la renta básica sólo garantiza unos mínimos, los sistemas contributivos deberían seguir existiendo. No obstante, deberían tender a ser estrictamente contributivos, de forma que la cuantía de las prestaciones mantuviera una relación directa con las aportaciones realizadas a lo largo de la vida laboral. En este sentido, la introducción de la RB también puede facilitar la racionalización del sistema de pensiones contributivas en la línea de las directrices del Pacto de Toledo.

En cualquier caso, la idea fundamental es que la relación entre la RB y la Seguridad Social no es de sustitución sino de complementariedad e integración. Una forma en que esta idea se podría reflejar es considerar que cada prestación económica estaría cons-

tituida de dos partes, una común e igual para todos, que sería la RB, y otra parte, específica a cada tipo de prestación, fruto normalmente de periodos previos de contribución.

La introducción de la renta básica tampoco debe implicar la desaparición completa de los sistemas asistenciales complementarios, tipo RMI. Ya hemos comentado que, aunque la RB puede ser muy eficaz en la prevención de la pobreza, el tratamiento de este fenómeno requiere mucho más que suministrar una renta. En ciertos casos, seguirán siendo necesarios programas específicos de apoyo a la inserción. Además, no debe descartarse el mantenimiento de problemáticas económicas específicas no suficientemente atendidas desde la RB (por ejemplo, ciertas categorías de inmigrantes o personas con necesidades extraordinarias o de emergencia).

Resulta por ello necesario mantener, aunque sólo fuera como elemento residual y de control, este sistema complementario de garantía de ingresos, de tipo familiar y basado en sistemas de comprobación de recursos. El objetivo sería prevenir disfunciones del modelo de renta básica y atender a posibles colectivos que, como algunos grupos de inmigrantes, pudieran no beneficiarse de él. Este sistema asistencial debería, además, seguir cumpliendo algunas de sus funciones básicas actuales como contribuir a consolidar unas mínimas condiciones de vida a largo plazo garantizando a toda la población unas condiciones adecuadas de vida (cubriendo los déficit de las políticas generales en temas relativos a mobiliario, equipamientos e instalaciones) y haciendo frente a necesidades extraordinarias o excepcionales.

La introducción de la renta básica, sin embargo, debería procurar limitar al máximo el impacto cuantitativo y cualitativo de estas medidas, al menos en su dimensión de garantía de rentas y de cobertura de las necesidades básicas. En este sentido, será preciso ajustar a nivel fiscal en cada comunidad autónoma los niveles de la renta básica necesarios para hacer realmente frente a las necesidades básicas (incluyendo por tanto posibles costes diferenciales), en la línea de los complementos o suplementos autonómicos ya comentados.

Al definir las características de la acción asistencial complementaria será preciso, por tanto, evitar la consolidación de importantes estructuras burocráticas en la gestión de prestaciones económicas, orientando el trabajo de los profesionales de los servicios sociales al trabajo de inserción²⁵.

²⁵ La reorientación del trabajo de los servicios sociales hacia el objetivo social de la inserción social constituye de hecho uno de los aspectos necesarios de la reforma. Sin embargo, dado que la garantía de recursos obtenida al margen de los servicios sociales puede incrementar el peligro de marginalización en algunos colectivos con problemas de desestructuración y de aislamiento social, resultaría necesario buscar fórmulas para seguir manteniendo el contacto de estos colectivos con los servicios sociales.

5.2 La renta básica y la gestión de los servicios públicos

No hay que olvidar, en cualquier caso, que en general los modelos de renta básica están pensados en términos de cobertura de lo que podríamos definir como “necesidades alimenticias”, sin tener en cuenta otras necesidades básicas, bien por ser cubiertas en la actualidad a través de servicios generales o en especie –sanidad, educación, etc.–, bien por ser específicas y propias a cada persona o unidad de convivencia en función de su particular situación. La implicación más importante es que en las cuantías que hemos considerado para fijar los niveles de la renta básica no se contemplan dos elementos de la máxima importancia para la cobertura de las necesidades que, por supuesto, deben ser integrados de alguna forma en cualquier propuesta operativa de reforma de la protección asociada a la introducción de la renta básica:

- por un lado, la parte de “salario social” ligada al sistema de servicios públicos universales –educación, sanidad, servicios sociales, etc.–, parte que debería mantenerse al menos en sus niveles actuales, previniendo cualquier proceso de deterioro en este sistema de servicios²⁶;
- por otro lado, la dimensión relacionada con las necesidades más particulares a cada persona o unidad de convivencia, en especial las ligadas al pago de alquileres y amortización/intereses de la vivienda, problemáticas asociadas a la presencia de minusvalías, etc.

Respecto del primer punto, hay que señalar que al establecer las cuantías de RB hemos dado por supuesto el mantenimiento y mejora de un sistema de servicios públicos universales. Pensamos que el modelo de renta básica debe apoyarse en una estructura desarrollada de servicios sanitarios, educativos y de servicios sociales. En este sentido, la introducción de la renta básica debe ser compatible con el mantenimiento y desarrollo de los servicios públicos generales. Es más, la introducción de la RB representa una oportunidad para introducir mejoras significativas en la gestión de los servicios públicos.

Respecto de la vivienda, en materia fiscal sería conveniente considerar la posibilidad de eliminar el modelo actual de desgravación de la inversión. En lugar de desgravación a la inversión se podría replantear el sistema de financiación de las viviendas de protección oficial. Por otra parte, sería necesario mantener la desgravación aplicable a gastos de la vivienda, incluyendo en este concepto los intereses por préstamos hipotecarios y gastos de alquiler hasta un límite de gasto anual. En cualquier caso, la cobertura de las necesidades relativas a la vivienda –así como a otras posibles necesidades específicas– debe ser contemplada en un modelo integral de atención y cobertura de las necesidades sociales.

²⁶ Lo realmente deseable sería sin duda seguir avanzando en la mejora y ampliación de cobertura de estos servicios universales para toda la población, resolviendo las carencias actuales (por ejemplo la creciente dimensión de las listas de espera en el ámbito de la sanidad).

6. Una propuesta de reforma fiscal con garantía de una renta básica

El objetivo de este capítulo es presentar una propuesta concreta de reforma fiscal basada en la introducción de una garantía de renta básica a gestionar a través de una modalidad de impuesto negativo sobre la renta. El punto de partida consiste en la presentación de las cuantías a proteger definidas esencialmente en función del estudio de ajuste de las PNC desarrollado en el capítulo 2. Una vez definidas dichas cuantías realizamos un análisis ilustrativo de la variedad de posibilidades de aplicación existentes ante posibles cambios de escenario.

Más que ofrecer una propuesta cerrada, el objetivo del análisis es delimitar algunos de los aspectos más importantes a tener en cuenta en el necesario debate a entablar en los próximos años. Aunque tomamos en consideración en la propuesta las variables más relevantes, es evidente que existen otros aspectos menores que, a la hora de definir la normativa concreta de aplicación, deberán ser tenidos en cuenta. No incorporaremos sin embargo al análisis cuestiones importantes tales como la definición de la unidad familiar o de convivencia, la introducción de modalidades específicas de protección a las situaciones de minusvalía y otras similares.

6.1 La propuesta de cuantías de referencia a nivel estatal

La propuesta específica de cuantías para la renta básica que presentamos se plantea teniendo en cuenta dos aspectos de importancia: por una parte resulta coherente con el planteamiento relativo al ajuste de cuantías de las PNC que hemos abordado en el capítulo 2; por otra parte trata de ofrecer, al mismo tiempo, unas cifras de partida que resulten socialmente significativas y fácilmente interpretables, buscando de esta forma un impacto social inicial que ayude a entender el sentido de la propuesta.

De esta forma, planteamos, para las distintas variantes de aproximación propuestas, los siguientes **objetivos referidos al año 2003**:

- una cuantía de renta básica para una persona sola de 360 € mensuales (4.320 € anuales);

- una cuantía de renta básica para dos personas de 540 € mensuales (6.480 € anuales)²⁷;
- una cuantía de 110 € mensuales (1.320 € anuales) para los **menores de 25 años** no independizados.

Somos conscientes de que la cuantía planteada para este colectivo de menores de 25 años no independizados puede parecer escasa en el caso de los jóvenes. No hay que olvidar, no obstante, que esta cuantía tendría una orientación meramente alimenticia, no prejuzgando la aplicación de ayudas sociales complementarias en determinadas circunstancias de necesidad. En este sentido, en ningún caso podrían interferir con políticas de ayudas económicas complementarias como, por ejemplo, becas de estudios.

En cambio, la mencionada cuantía resulta sin duda más elevada de la realmente necesaria en el caso de los niños, en particular en el caso de las comunidades autónomas con menor nivel de precios. No obstante, creemos que resulta prioritario trabajar en una línea de mejora de los niveles de bienestar de la población menor de edad, luchando de forma decidida contra la pobreza infantil. Por otra parte, estimamos que un planteamiento de esta naturaleza puede constituir un elemento importante en la definición de los programas sociales basados en principios de solidaridad con los territorios menos favorecidos de nuestro país.

Como ya hemos señalado, las comunidades autónomas podrán, con cargo a sus propios presupuestos, ampliar las cuantías garantizadas hasta los límites que consideren oportunos (sin perjuicio de un posible acuerdo intercomunitario para fijar posibles límites máximos y mínimos de garantía).

La aplicación de estas cuantías se realiza mediante la gestión de la RB en el marco del IRPF, de acuerdo con los principios presentados en el capítulo 4, optando por una aproximación de tipo único fiscal por razones de sencillez y, como podremos comprobar, eficacia.

A. Coste y eficacia potencial de la propuesta de referencia (Variante 0)

Para estimar el coste que representaría la puesta en marcha de una propuesta de reforma fiscal que incorpore la garantía de RB que acabamos de proponer, hemos utilizado el programa **EspaSim** (Levy, Mercader y Planas, 2001a).

²⁷ En la variante I este objetivo se obtiene estableciendo sendas cuantías de 180 € mensuales (2.160 € anuales) tanto para la RB individual como para la RB de unidad de convivencia. En la variante II se establece una RB individual de 270 € mensuales (3.240 € anuales), susceptible de completarse en 90 € mensuales (1.080 € anuales) en el caso de personas solas.

EspaSim es un modelo integrado de microsimulación de impuestos y subsidios para España susceptible de ser utilizado por usuarios externos. En este sentido, ofrece un programa informático que permite estimar el impacto que diferentes escenarios de reforma fiscal (ya sea en el sistema impositivo o en el de prestaciones monetarias) tendrían sobre la renta disponible de una muestra de individuos y familias representativos de la población española. A tales efectos, EspaSim utiliza microdatos individuales de ingreso, gasto y otras variables relevantes, procedentes del Panel de Hogares de la Unión Europea (PHOGUE, 3ª ola). Dadas las características de cada individuo y hogar, además de su renta y gasto, EspaSim permite estimar la deuda tributaria y las prestaciones que pagaría y/o recibiría cada uno de ellos en diferentes escenarios de política fiscal alternativos. De esta forma, podemos conocer, por ejemplo, el coste que en términos de recaudación impositiva comporta un determinado escenario fiscal, quiénes serían los beneficiados/perjudicados por una determinada reforma o el impacto potencial de ésta sobre la pobreza y la desigualdad económicas.

La versión de EspaSim que hemos utilizado presenta la estructura de rentas correspondiente al año de recogida de los datos (1995). Los datos monetarios han sido, en cualquier caso, debidamente actualizados por los autores del programa para representar euros del año 2001. Para hacer los cálculos con EspaSim hemos ajustado, igualmente, las cuantías de la RB a las cifras de las PNC existentes en el año 2001. Dado que el coste sería muy similar en cualquiera de las dos variantes que hemos explicado, la simulación del coste y la eficacia potencial de la propuesta han sido estimados para un único esquema de garantía que hemos denominado Variante 0. Las cuantías exactas de referencia para la Variante 0 (en euros anuales del año 2001) son las siguientes:

- Adulto solo: 3.996,49 €
- Pareja: 5.994,74 €
- Adulto adicional: 1.998,25 €
- Menor: 1.198,95 €

Aunque EspaSim sólo nos permite realizar una estimación aproximada, ésta nos proporcionará sin duda una orientación muy clara del coste fiscal potencial y de la eficacia que una reforma de estas características podría tener para la reducción de la pobreza y de la desigualdad económica. La ventaja de EspaSim sobre otras fuentes oficiales (como el Panel de Declarantes del IRPF) es que incluye tanto a quienes presentan declaración como a los que no.

Aún así, el programa presenta también algunas limitaciones que es preciso tener en cuenta para una correcta interpretación de los resultados de las simulaciones. En relación con la utilización que vamos a hacer del programa, las limitaciones más importantes que debemos mencionar son las siguientes:

- EspaSim simula el efecto de las reformas como si no existiera fraude fiscal, siendo éste el motivo por el que hablamos de impacto potencial más que de impacto real;

- aunque los datos monetarios han sido actualizados, la estructura de ingresos de los hogares corresponde a 1995, por lo que no se tienen en cuenta los cambios ocurridos desde entonces (si los ingresos reales han aumentado y el porcentaje de pobres ha disminuido, como así ha sido, el programa tenderá por tanto a sobrestimar el coste de la reforma que proponemos);
- se trata de una microsimulación estática, lo que significa que los cálculos no tienen en cuenta las reacciones susceptibles de observarse en el comportamiento de los agentes ni, por tanto, el efecto sobre el crecimiento económico y la recaudación en años posteriores (se trata de un mero cálculo redistributivo instantáneo);
- al tratarse de datos procedentes de encuesta, reflejan mejor las zonas baja y media de la distribución de ingresos que la zona de altos ingresos;
- las opciones de programación de EspaSim no permiten simular con exactitud una propuesta que reúna todas las características que hemos especificado en los capítulos anteriores. En particular, no es posible programar una bonificación al empleo como la planteada en el capítulo 3.

Como podemos comprobar, una de las limitaciones más significativas es la dificultad de ajustar EspaSim al conjunto de variables contenidas en nuestro modelo. Dado que no es posible programar una simulación exacta del modelo, hemos realizado los cálculos a partir de un modelo de reforma simplificado. Sin embargo, hay que decir que este modelo simplificado recoge los elementos esenciales de la propuesta contemplada.

A pesar de que las limitaciones comentadas nos imponen prudencia a la hora de analizar sus posibles resultados, consideramos que EspaSim nos permite realizar una simulación lo sufi-

Tabla 7. Simulación del coste y efectos de la variante 0. En millones de € de 2001

	IRPF Vigente en 2001		Tipo único 45%		Tipo único 50%	
	MM de €	% PIB	MM de €	% PIB	MM de €	% PIB
Costes						
Sobre vigente en 2001	0	0,00%	17.382	2,66%	7.895	1,21%
Simulación IRPF	36.438	5,58%	40.095	6,14%	49.581	7,59%
Pobreza y desigualdad				Reducción		Reducción
< 3.996 € por persona eq.	7,8%		0,2%	97,4%	0,2%	97,4%
< 60% Mediana	19,8%		14,3%	27,8%	12,5%	36,9%
< 30% Mediana	4,8%		0,0%	100,0%	0,0%	100,0%
Índice de GINI	32,9		26,6	19,1%	25,4	22,8%

Fuente: Elaboración propia mediante EspaSim

cientemente precisa como para ofrecer indicaciones válidas respecto de la viabilidad económica de la propuesta y su efecto potencial sobre la pobreza y la desigualdad social.

La tabla 7 presenta los resultados más importantes de dos simulaciones del modelo basadas en la utilización de un tipo fiscal único situado en un caso en el 45% y en otro en el 50%. Describimos a continuación las características de cada una de estas dos simulaciones comparando sus resultados con la situación del IRPF existente en el año 2001.

En la **primera simulación**, las cuantías de RB propuestas se garantizan mediante un esquema de **IRPF de tipo único del 45%** con su correspondiente tramo negativo reembolsable para las personas que quedan por debajo del mínimo exento. Para garantizar las cuantías de renta propuestas a este tipo impositivo es preciso elevar los mínimos exentos en la base del IRPF²⁸. En este caso, el mínimo vital personal asciende a 8.881,1 € anuales que en el caso de progenitores solos en declaración conjunta se eleva a 10.657,32 €. Para los menores de 25 años hemos optado por programar una prestación universal por menor no independizado de 1.198,95 € (99,91 € mensuales). No hacemos ninguna distinción por número ni orden de hijos. Esta prestación universal está sometida a IRPF, lo que significa que para los más pobres podría representar un reintegro completo de esta cantidad mientras que los más ricos sólo retendrían el 55% de la misma. El tramo negativo se ha programado mediante la garantía de una renta mínima por hogar, en cuya prueba de ingresos sólo se tiene en cuenta el 50% de la renta neta del hogar (esto equivale a un tramo negativo con tipo efectivo del 50%). Finalmente, hemos dejado sin modificar la bonificación a las rentas del trabajo ya que las posibilidades de programación de este tipo de bonificación en EspaSim, aunque variadas, no se adaptan bien a nuestros propósitos. En cualquier caso, el tramo negativo incorpora implícitamente una importante bonificación al trabajo que no existe en el impuesto actual.

Como se aprecia en la Tabla 7, si se hubiese aplicado este modelo de reforma en el año 2001 el coste global hubiese sido de 17.382 millones de euros. Se trata, evidentemente, de una cantidad importante, casi 3 billones de las antiguas pesetas. Pero en términos relativos no parece una cantidad imposible de alcanzar ya que “sólo” representa el 2,66% del PIB de ese año.

Por lo que respecta a la eficacia en la reducción de la pobreza, objetivo prioritario de la reforma, el resultado potencial que presenta la Tabla 7 es realmente notable. La pobreza relativa severa, definida a efectos prácticos como el porcentaje de personas con renta equivalente inferior al 30% de la renta mediana, desaparecería. Las situaciones de bajos ingresos, definidas como el porcentaje de personas con renta equivalente inferior al 60% de la mediana, se reduciría un tercio. Y prácticamente no quedarían personas con renta

²⁸ El programa no permite incluir un mínimo vital personal como desgravación reintegrable en la cuota, pero al explicar el funcionamiento del INR pudimos comprobar que con un tipo único el mínimo exento implica, de facto, un nivel de RB garantizada.

equivalente inferior a la definida como objetivo de la reforma²⁹. Por tanto, la simulación demuestra que una reforma de este tipo sería potencialmente eficaz para lograr los objetivos deseados. También se observa una importante reducción del índice de Gini, el indicador más popular para la medición de la desigualdad económica.

¿No sería posible lograr los mismos objetivos con una reforma que no resultase tan costosa? La primera solución evidente consiste en aumentar el tipo impositivo para tratar de compensar una parte del gasto fiscal con un aumento de la recaudación fiscal. En eso consiste la **segunda simulación** que se presenta también en la Tabla 7. En este caso se trata de un esquema de IRPF de tipo único del 50%. Los mínimos exentos de la base del impuesto siguen siendo elevados, pero no tanto. En este caso, para garantizar las RB de los adultos se necesita un mínimo vital personal de 7.992,99 € (9.591,58 € para un progenitor solo en declaración conjunta), el doble de la RB que deseamos garantizar en forma de deducción en la cuota reintegrable. El resto de características de la programación son exactamente las mismas que en la simulación anterior.

Como era de esperar, el coste fiscal de la reforma se reduce notablemente al elevar el tipo fiscal: 7.895 millones de euros que representan el 1,21% del PIB. Y la eficacia potencial en la reducción de pobreza y desigualdad social incluso aumenta ligeramente con respecto a la primera reforma.

A la vista de los datos anteriores, no cabe duda de que existe margen suficiente para la implantación del nuevo modelo. En este sentido, no podemos olvidar que los cambios económicos y sociales ocurridos en los últimos 25 años han permitido acercar a España a las sociedades de bienestar más avanzadas, pero la distancia que nos separa de ellas es todavía considerable. **El gasto público social es todavía reducido en España** (24,25% del PIB) respecto del promedio de la UE (30,17% del PIB).

6.2 Escenarios para la discusión de la reforma del IRPF

A la luz de los resultados de las simulaciones anteriores parece evidente que pueden existir infinidad de posibles escenarios distintos para una correcta introducción de la renta básica en la estructura del IRPF. Esto es normal dado que los resultados deseados pueden conseguirse adoptando distintas posibles respuestas relativas a los tipos impositivos, los tramos fiscales, la posibilidad de trabajar con un único tipo fiscal, las distintas posibles modalidades de bonificación al empleo como elemento de ajuste complementario, etc.

²⁹ Que aparezca un 0,2% en vez de 0% se debe probablemente a que EspaSim utiliza una escala de equivalencia más pronunciada que la nuestra en algún tipo de hogares. De hecho, si en vez de poner el umbral en 3.996,49 € lo bajamos a 3.996 €, la pobreza absoluta queda reducida a cero.

Como es lógico, no es posible avanzar en todo el detalle de estas cuestiones en un trabajo que, como el que nos ocupa, tiene una dimensión reducida y más bien didáctica, de presentación de las líneas generales de una posible reforma. Pero sí conviene insistir en la posibilidad de lograr este tipo de objetivos con una gran variedad de estructuras impositivas. Aunque en este capítulo hemos utilizado tan sólo el esquema de tipo único, en la práctica la introducción de la renta básica puede realizarse mediante infinidad de escenarios fiscales diferentes (de tipo único o con varios tramos, con unos tipos de mayor o menor cuantía, etc.). Simplemente se trata de ajustar las distintas variables contempladas en la configuración del modelo.

Lo cierto es, no obstante, que la aplicación de la renta básica se ajusta de forma particularmente interesante a un escenario de tipo único fiscal. El resultado, de hecho, no puede ser más sencillo y eficaz en la búsqueda de una real situación de progresividad e igualdad fiscal. En realidad, incluso podría plantearse un escenario de tipo único aún más sencillo en el que la aplicación del modelo aquí defendido pudiera desarrollarse a través de una aproximación fiscal basada en los siguientes puntos:

- la aplicación de un tipo único fiscal al conjunto de ingresos, situado en principio en el 50%;
- la desgravación reintegrable respecto de la cuota correspondiente a la aplicación de las bonificaciones al empleo y de la renta básica;
- la aplicación de un modelo de bonificación al empleo progresivo en función del nivel de ingresos por trabajo –aunque estableciendo igualmente niveles mínimos y máximos de bonificación– con desgravaciones igualmente contempladas respecto de la cuota.

No podemos, sin embargo, facilitar datos estimativos del impacto de este posible escenario, dado que EspaSim no permite incluir un mínimo vital personal como desgravación reintegrable en la cuota.

Por otra parte, aunque un tipo del 50% puede parecer elevado a primera vista, es preciso tener en cuenta que los mínimos exentos en la base y la bonificación a las rentas del trabajo hacen que el tipo impositivo efectivo sea en la práctica muy inferior. Sólo en las rentas más elevadas el tipo medio efectivo se aproximaría al tipo máximo actual situado en el 45%. Para garantizar que la presión fiscal sobre las rentas más elevadas no supere un límite, podría establecerse, por otra parte, un tipo máximo después de bonificación al empleo y renta básica. De esta forma, si después de aplicación de las correspondientes deducciones el tipo fiscal es superior al máximo la cuota íntegra se ajusta a la baja para llegar al máximo, establecido. De hecho, nuestra propuesta de reforma es compatible con una disminución del máximo por debajo del 45% actual (aunque de aplicación efectiva y homogénea para todo tipo de ingresos, con independencia de su origen).

Como ya hemos señalado, la gestión fiscal de la renta básica tiene sobre todo sentido en el caso de personas en edad potencialmente activa y que no tengan características –como presencia de minusvalías o situaciones de invalidez– que les sitúen de forma permanente al margen del mercado de trabajo. En los demás casos, es decir en los actualmente cubiertos por las PNC o en aquellos asimilables que pudieran definirse (por ejemplo en el caso de ciertas situaciones especiales de desempleo que no son susceptibles de atenderse por vía contributiva y que conviene proteger de forma específica y duradera, al menos durante cierto tiempo), la aproximación basada en una transferencia mensual de recursos resulta necesaria. En estos casos se trataría simplemente de prever la posible obligación de declarar en determinados supuestos de ingresos complementarios, teniendo entonces en cuenta en la liquidación fiscal anual el conjunto de recursos (incluidos los ingresos percibidos en concepto de renta básica o prestaciones asimiladas tras la reforma a dicha renta, como las PNC).

Un tratamiento similar podría plantearse para hacer efectiva la atención a menores. Sin embargo, en el caso de los menores resulta particularmente viable una forma de gestión fiscal con efectos similares, tanto en coste como en impacto sobre la pobreza, pero que tendría la ventaja de mantener la recaudación del IRPF y un presupuesto para transferencias fiscales directas más reducido. De esta forma, se evitaría que una gran cantidad de dinero fuese de ida para luego volver en forma de impuesto. Presentamos una comparación de los dos procedimientos en la Tabla 8.

Tabla 8. Comparación prestación universal por menor con la gestión fiscal

	Vigente en 2001		Prestación directa		Gestión fiscal	
	MM de €	% PIB	MM de €	% PIB	MM de €	% PIB
Costes						
Recaudación IRPF	36.438	5,58%	49.581	7,59%	35.413	5,42%
Prestación directa	0	0,00%	14.306	2,19%	0	0,00%
Coste reforma	0	0,00%	7.895	1,21%	7.757	1,19%
Pobreza y desigualdad		Cambio %		Cambio %		Cambio %
< 3.996 € por persona eq.	7,8%	0,0%	0,2%	-97,4%	0,2%	-97,4%
< 60% Mediana	19,8%	0,0%	12,5%	-36,9%	12,7%	-35,9%
< 30% Mediana	4,5%	0,0%	0,0%	-100,0%	0,0%	-100,0%
Índice de GINI	32,9	0,0%	25,4	-22,8%	25,4	-22,8%

Fuente: Elaboración propia mediante EspaSim

El procedimiento de gestión fiscal consistiría, en esencia, en calcular el impuesto de la forma siguiente: primero se efectúa un aumento en la base del IRPF correspondiente a la prestación universal por menor dependiente, después se aplica el impuesto y finalmente

se descuenta la prestación por menor a cargo en la cuota. De este modo se consigue una prestación universal por hijo sometida al IRPF, lo que significa que los más desfavorecidos recibirán una cantidad neta mayor pero todos, incluso los más ricos, reciben la prestación.

La Tabla 8 muestra claramente que el efecto potencial de ambas formas de gestión para lograr los objetivos deseados en reducción de pobreza es muy similar. La diferencia está en las dos primeras filas de la tabla, en las que se aprecia que la prestación directa implica un aumento de recaudación del IRPF por un importe equivalente al 2% del PIB mientras que con la gestión fiscal disminuiría incluso ligeramente la recaudación. Evidentemente, la primera forma de gestión podría ser duramente criticada por representar un aumento importante de la presión fiscal, mientras que la segunda opción puede presentarse, con todo derecho, como una disminución de la presión fiscal, es decir, como una bajada de los impuestos directos. Sin embargo, el efecto neto de ambas políticas sería muy similar tanto en costes como en niveles de reducción de la pobreza.

6.3 Aproximación al impacto redistributivo de la reforma

Con los datos disponibles, no es posible simular qué efecto redistributivo tendría la reforma que proponemos en el año 2003 respecto de la estructura fiscal actualmente vigente (Ley 46/2002). En cambio, sí es posible estimar el efecto redistributivo que hubiera tenido en el año 2001 al aplicarla sobre la ley del IRPF vigente en esa fecha (Ley 40/1998).

Tabla 9. Comparación del efecto de la reforma de la Ley 46/2002 con la propuesta que introduce la garantía de una renta básica con un coste fiscal semejante

	Ley 46/2002		Aproximación 1		Aproximación 2	
	MM de €	% PIB	MM de €	% PIB	MM de €	% PIB
Costes						
Coste sobre Ley 40/1998	3.846	0,59%	3.838	0,59%	4.093	0,63%
Recaudación IRPF	32.592	4,99%	47.923	7,34%	39.078	5,98%
Diferencia de recaudación	-3.846	-0,59%	11.485	1,76%	2.640	0,40%
Pobreza y desigualdad		Cambio %		Cambio %		Cambio %
< 3.996 € por persona eq.	7,8%	0,0%	0,2%	-97,4%	0,2%	-97,4%
< 60% Mediana	20,4%	3,0%	14,1%	-28,8%	13,9%	-29,8%
< 30% Mediana	4,7%	4,4%	0,0%	-100,0%	0,0%	-100,0%
Índice de GINI	33,2	0,9%	26,1	-20,7%	26,0	-21,0%

Fuente: Elaboración propia mediante EspaSim

Para ese año fiscal la promulgación y entrada en vigor de la Ley 46/2002 nos permite hacer una comparación muy instructiva entre los efectos redistributivos de la última reforma fiscal y los que hubiera podido tener una reforma del tipo de la que estamos defendiendo, ajustada para presentar un coste fiscal similar a la del Gobierno. Esta es la comparación que presentamos en la Tabla 9.

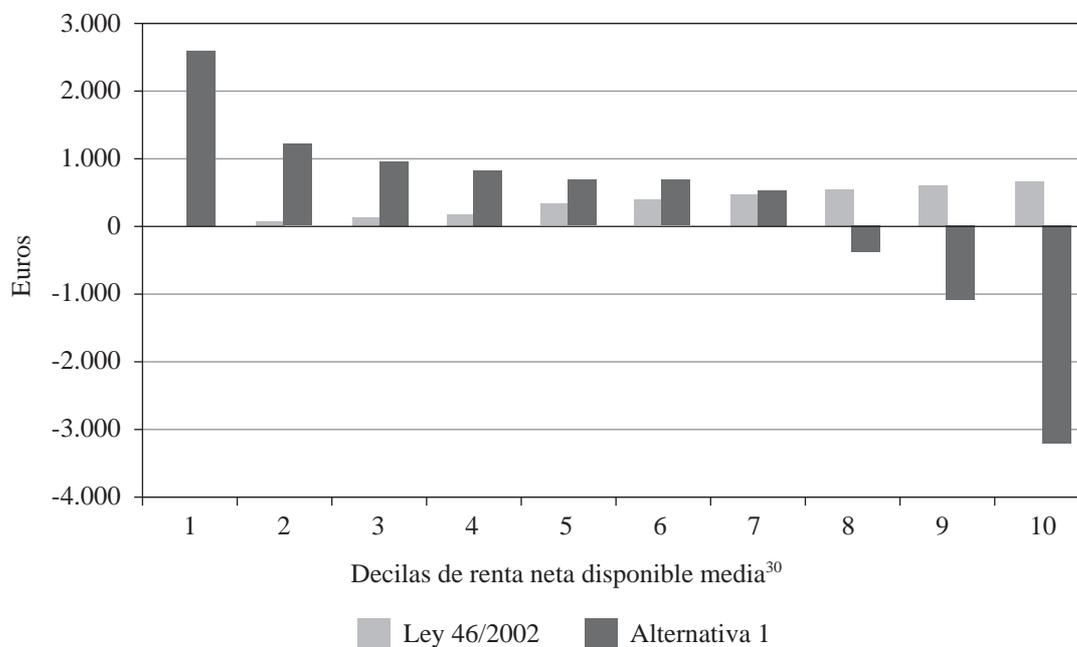
Para las dos aproximaciones presentadas en la Tabla 9 hemos utilizado como variable de ajuste del coste la reducción de la prestación universal garantizada. La única diferencia con las propuestas simuladas anteriormente es que ahora consideramos una garantía de rentas por menor de 60 euros mensuales (720 € al año). En la aproximación 1 la prestación universal a los menores se paga en forma de transferencia mientras que en la aproximación 2 se gestionaría mediante el procedimiento fiscal detallado con anterioridad. Los resultados son, como vemos, extraordinariamente llamativos. Una reforma como la que proponemos hubiera tenido capacidad potencial de acabar con la pobreza severa y reducir sensiblemente el nivel de bajos ingresos. También habría podido tener un efecto importante de reducción de la desigualdad. Por el contrario, con un coste fiscal similar, la última reforma fiscal del Gobierno no habría tenido apenas impacto potencial en la reducción de la pobreza.

El Gráfico 1 ilustra claramente lo diferentes que pueden llegar a ser los efectos distributivos de distintas propuestas de reforma fiscal con un coste económico similar. En comparación con la que adoptó el Gobierno, hasta la decila 7, la reforma que proponemos resulta más ventajosa para la población. Si en nuestra propuesta se benefician sobre todo las personas de renta más baja, fueron esencialmente las personas pertenecientes a las tres decilas de renta superior (el 30 % más rico de la población) las que se beneficiaron de la reforma implantada por la Administración. De forma más concreta, la microsimulación realizada indica que con la reforma alternativa saldría beneficiado el 62,5% de la población, el 7,6 se quedaría igual y el 29,9% se podrían considerar perdedores netos. Como es natural, es posible ajustar mejor el diseño de la reforma para que las rentas más elevadas no se vean tan castigadas y el beneficio de las rentas medias no sea tan elevado. En ese sentido, serán de gran utilidad las propuestas de limitar a un máximo el tipo fiscal efectivo y el diseño de la bonificación a las rentas del trabajo que no han sido incluidas en esta simulación por imposibilidad de programación en la versión utilizada de EspaSim.

6.4 La RB en una perspectiva dinámica

Ya hemos comentado que una de las limitaciones del análisis con EspaSim es que se trata de un análisis estático. Por ejemplo, en la Tabla 9 observábamos que la reforma de la Ley 46/2002 podía haber tenido un coste fiscal de 3.846 millones de euros, pero no fue así en realidad. El coste neto anual en los años siguientes ha sido seguramente inferior debido a que una parte de ese coste significa más dinero disponible en manos de los contri-

Gráfico 1. Impacto redistributivo potencial de la reforma fiscal de la Ley 46/2002 y la propuesta fiscal alternativa que introduce la garantía de la Renta Básica



Fuente: Elaboración propia mediante EspaSim

buyentes. Ese dinero es gastado de varias formas aumentando, por ejemplo, el consumo, lo que provoca un cierto incremento del PIB y de la recaudación de impuestos³¹. A este posible efecto de la reforma a lo largo del tiempo se le denomina efecto dinámico. Los efectos dinámicos de una reforma como la que proponemos pueden ser importantes, pero es extraordinariamente difícil predecirlos con precisión. Por ello, en vez de proponer un complejo estudio macroeconómico para valorar los posibles efectos, antes de tomar una decisión resulta mucho más operativo diseñar una propuesta de reforma robusta, capaz

³⁰ El término “decila” suele utilizarse, en estadística, para referirse a cada una de las diez partes cuantitativamente iguales en las que se distribuye, de forma ordinal, una determinada población en función de una determinada variable cuantitativa— en este caso la renta neta disponible.

³¹ Aunque cabe esperar que una reducción del tipo impositivo provoque un aumento de la actividad económica privada y de la recaudación, el argumento empleado con frecuencia por algunos defensores de las reducciones de impuestos —que este aumento de recaudación provocado podría ser tan grande como para compensar la disminución de recaudación inicial— resulta totalmente extravagante y no tiene ningún fundamento real.

de adaptarse a una infinidad de escenarios plausibles y con un sistema de evaluación que permita detectar y corregir de forma temprana cualquier efecto indeseable no previsto.

La cuestión dinámica fundamental de una reforma fiscal es si las transferencias de rentas que implica (redistribución) benefician al crecimiento del PIB o pueden más bien perjudicarlo. En principio se trata de una cuestión de grado. Es posible explicar convincentemente que un nivel elevado de desigualdad económica perjudica al crecimiento económico, por lo que en países con grandes desigualdades las políticas redistributivas puras podrían tener efectos muy positivos sobre el PIB. Por otra parte, parece también evidente que un grado muy alto de redistribución podría ser perjudicial para el entorno de incentivos y perjudicar al crecimiento económico (y a la propia capacidad redistributiva, que en último término depende de una economía saneada). Será, por tanto, muy importante que la reforma de la renta básica no perjudique al crecimiento. Una forma de garantizar que la redistribución no sobrepase nunca el límite peligroso es limitar el crecimiento de la RB garantizada a las posibilidades reales de crecimiento de la economía o, mejor todavía, de la capacidad de recaudación efectiva del sistema fiscal. En general, podemos esperar que una reforma de la RB como la que hemos estado detallando a lo largo de este trabajo tenga un efecto positivo sobre el crecimiento económico y también sobre la recaudación fiscal al favorecer la lucha contra el fraude. Pero habrá que estar muy atentos a la evolución de los datos generales de la economía.

En los análisis de tipo económico se suele olvidar que no sólo se trata de una cuestión de cantidad sino que existe también un aspecto cualitativo. En una sociedad que cada vez cambia más rápido y demanda mayor flexibilidad, la renta básica puede jugar un papel muy importante por su capacidad de garantizar a todos el derecho a la existencia, como elemento de integración y como incentivo para la cohesión y la cooperación social. Los costes sociales generales asociados a la marginación son muy elevados (sin duda más elevados que los que son necesarios para garantizar a todas las personas unos niveles mínimos de libertad y de garantía de cobertura de sus necesidades). La RB es seguramente el método más barato de “mantener la integración” porque si se diseña bien tiene un poder enorme como prevención de la pobreza.

Otra de las consecuencias que puede tener la introducción de la RB es que al aumentar la renta disponible de las familias pobres y su poder adquisitivo aumenten los precios de algunos productos básicos o que cambie su percepción de la necesidad. Cualquiera de estos efectos tendería a esterilizar los logros de la reforma en la lucha contra la pobreza y la desigualdad.

Por tanto, para un seguimiento de los efectos dinámicos y, en su caso, poder corregir el rumbo de la reforma, **será preciso vigilar estrechamente algunas variables**. Para la sostenibilidad de la política de renta básica es preciso seguir estrechamente la **evolución del PIB y de la recaudación fiscal efectiva** en relación con el PIB. Para valorar el efecto sobre la distribución de rentas y la pobreza será preciso vigilar la **evolución de la pobreza y de la**

estructura de rentas de la población. Finalmente, es importante medir adecuadamente la **evolución de los precios que afectan a los hogares pobres**. El IPC es una media ponderada de la evolución de los precios de una cesta media de compra, pero esa cesta media tiene una composición diferente de la cesta básica de la compra en el entorno de las personas que se encuentran próximas a la situación de necesidad o pobreza³². Desgraciadamente, el sistema estadístico español no proporciona actualmente información adecuada respecto de algunas de estas variables. Es preciso, por tanto, dar respuesta a las necesidades informativas para el seguimiento dinámico de una reforma fiscal de introducción de garantía de rentas.

Las carencias informativas actuales se podrían resolver mediante la introducción de preguntas apropiadas sobre los ingresos en la Encuesta Continua de Presupuestos Familiares que realiza el INE. Estas preguntas permitirían seguir la estructura de rentas de las familias, establecer una medida oficial de los umbrales de pobreza que fuera realmente operativa para determinar los niveles de necesidad real percibidos por la población y estimar, a partir de ese umbral, una cesta de la compra representativa de la población próxima al estado de necesidad para elaborar un índice de coste de la vida representativo de esa población. La experiencia de la Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco en la utilización de encuestas de pobreza y desigualdad (EPDS) para monitorizar las políticas de garantías de ingresos resulta de gran interés al respecto³³.

³² Se trataría de elaborar un índice de precios específico que podría denominarse índice de coste de la vida.

³³ Habrá que esperar para valorar si la nueva encuesta de condiciones de vida, UE-SILC, permite superar alguna de las carencias estadísticas existentes en la actualidad.

7. Plan de aplicación

En este último capítulo del trabajo sugerimos una estrategia concreta de aplicación a medio y largo plazo, fijando los pasos concretos más inmediatos que un Gobierno debería adoptar y desarrollar para poner en marcha una reforma de garantía de rentas eficaz y robusta.

7.1 Adaptabilidad y límites al crecimiento de la RB garantizada

Una propuesta de reforma robusta es aquella que tiene la capacidad para adaptarse a toda una variedad de escenarios futuros plausibles. Creemos conveniente distinguir en este sentido entre lo que sería la “actualización” de los objetivos de RB a garantizar y la “adaptación” propiamente dicha de la RB de cada momento a las posibilidades reales de la economía.

Por una parte, hay que ir **actualizando** los objetivos ya que el umbral de pobreza tiende a elevarse en términos reales y nominales, aunque en condiciones normales no tanto como el PIB. Así, como mínimo, habrá que hacer una actualización nominal en función de la evolución de los precios. Aquí es donde adquiere toda su relevancia lo comentado al final del capítulo anterior sobre la importancia de elaborar un índice de precios que recoja el “coste de la vida” en el entorno del umbral de pobreza.

Por otra parte, hay que ir **adaptando** la cantidad de RB efectiva a repartir en cada año a la capacidad de financiación real, o sea, a la recaudación impositiva efectiva. Esto tiene dos ventajas. Una evidente es que evita la arbitrariedad política en el corto plazo así como incurrir en un déficit de dimensión preocupante. Otra menos inmediata, pero de gran utilidad para una economía saludable, es que la adaptación de la RB a garantizar en cada momento puede diseñarse de forma que incorpore un mecanismo de estabilización automática. Por ejemplo, el incremento de la RB de cada año se podría limitar a la media móvil de los incrementos de recaudación de los cuatro años anteriores³⁴. Un mecanismo

³⁴ La renta básica que se reparte en Alaska incorpora un mecanismo de este tipo, de modo que la cantidad de RB a repartir cada año no se puede fijar arbitrariamente sino aplicando una fórmula que pretende garantizar al mismo tiempo una cierta estabilidad de la RB a repartir y el mantenimiento de la capitalización del fondo cuyos beneficios generan la renta.

de este tipo daría una gran estabilidad a los incrementos de la RB de un año para otro, al mismo tiempo que los mantendría en cantidades realistas (ajustadas a lo que realmente se recauda). En años de gran crecimiento económico, el crecimiento de la RB sería inferior al de la economía, con lo que habría una tendencia al saneamiento de las cuentas públicas y al superávit presupuestario en general. En años de crecimiento económico débil, por el contrario, la RB no podría ser recortada bruscamente y, al garantizar el consumo mínimo necesario de todas las familias, contribuiría de forma automática a evitar el círculo vicioso típico de una recesión económica. La RB puede cumplir este papel probablemente mejor que cualquier otro estabilizador automático ya que representa un volumen importante de recursos, su administración fiscal facilita un impacto rápido sobre la economía y su cálculo podría ser anticipado por los agentes al depender en gran medida de información pública disponible. El recurso a la RB resulta además extraordinariamente transparente.

7.2 La transición a un sistema de RB garantizada

Como ya hemos expresado, no se trata de definir un plan rígido sino una estrategia adaptativa. Al ligar los incrementos anuales de la RB a repartir cada año a la recaudación efectiva, estamos condicionando el ritmo de erradicación de la pobreza al crecimiento del PIB, a la mejora de la eficiencia económica (incrementos de productividad y empleo) y a la eficacia en la lucha contra el fraude fiscal. De ese modo, el logro de un nivel dado de RB se convierte también en un síntoma de mejoría general. Asumiendo este principio como restricción y compromiso inevitable de cualquier reforma realista, podemos sugerir los siguientes pasos a dar en los próximos años.

Primera fase: Somos conscientes de que una propuesta como la que planteamos en este trabajo puede tener un gran alcance político, social y económico. Es más, pretende tenerlo. Aunque las medidas concretas incluidas en la propuesta no son, en sentido estricto, originales, ningún país ha llevado a cabo hasta ahora una reforma razonada y coherente de tanto alcance. Por tanto, es esencial que la reforma sea sometida a un amplio debate público que debería prolongarse al menos durante el año posterior a la decisión política de acometer la reforma. Creemos que los objetivos de erradicar la pobreza o lograr una mayor eficiencia económica son ampliamente compartidos y ningún partido político ni fuerza social suficientemente representativa tendría motivos esenciales para oponerse a una reforma fiscal que introdujera la renta garantizada. Sí que habría, lógicamente, discrepancias en las cuantías a garantizar, en el grado de progresividad distributiva y en toda la batería de reformas paralelas posibles. Es evidente que nuestra propuesta ha sido planteada como una reforma con alto contenido progresista, pero es posible diseñar otras reformas de carácter mucho más conservador. En cualquier caso, un periodo amplio de debate resulta esencial.

El debate debe ser enriquecido por una mejora del conocimiento objetivo de la realidad. Cualquier Gobierno dispuesto a impulsar el debate sobre la posibilidad de realizar una reforma que garantizase la RB debería tomar de forma inmediata algunas **medidas para mejorar el sistema estadístico de seguimiento de la estructura de rentas y de medición de la pobreza** en nuestro país. La Encuesta Continua de Presupuestos Familiares debería ser renovada para entrar en funcionamiento a lo más tardar en enero de 2005. Igualmente, se debería de poner en marcha una comisión de expertos para elaborar un sistema de indicadores oficiales de medición de pobreza que recogiera objetivamente la necesidad percibida por las personas e iniciar los trabajos para elaborar un índice de coste de la vida.

Dado que la reforma requerirá una ley y es preferible una tramitación legislativa reposada y bien informada, la garantía de la RB no puede entrar en vigor de forma inmediata sino que llevará un tiempo. Sin embargo, un Gobierno que contemple seriamente la posibilidad de garantizar la RB debería tener esa posibilidad como referente para la toma de decisiones, de forma que la posterior reforma fuera más fácil de introducir. De hecho, hay algunas decisiones que sería posible tomar sin esperar a que la reforma entrara en vigor y que ayudarían a preparar el terreno, impulsar un debate social más rico y contribuir a alcanzar los objetivos con mayor celeridad.

En esta dirección, una medida obvia sería **establecer un objetivo de renta básica a garantizar para toda la población de la tercera edad** o con contingencias de invalidez. Se trataría de **ir ajustando el actual sistema de PNC** a las cuantías y escalas de equivalencia propuestas en este trabajo.

Otra medida que es posible implantar de forma inmediata es una **prestación universal para la infancia** (que podría extenderse inicialmente hasta los 16 o 18 años) aunque fuese con una cuantía reducida. Esta prestación podría entrar en vigor en forma de transferencia sujeta a IRPF o como desgravación fiscal en la cuota por el mecanismo que hemos explicado anteriormente. Sería posible introducir una reforma parcial en la Ley de Presupuestos Generales del Estado, de forma que la mayor parte de las actuales desgravaciones y la prestación por hijo a cargo quedasen sustituidas por esta nueva forma de gestión. Aunque la cantidad mensual por hijo sería posiblemente más simbólica que otra cosa, tendría un gran efecto demostrativo sobre la factibilidad de una reforma de RB y permitiría ir preparando y ajustando de forma práctica el mecanismo más importante para la administración fiscal de la RB en el futuro. Otra actividad que tendría que iniciarse de inmediato sería el diseño de un **plan radical para la lucha contra el fraude fiscal** con la perspectiva de introducir la RB de forma gradual.

Segunda fase: A partir del debate político y de la nueva información técnica sería preciso preparar un proyecto de Ley de reforma fiscal para iniciar la tramitación legislativa. En paralelo podrían entrar en vigor la nueva ECPF, el plan contra el fraude fiscal y la prestación universal para la infancia. Tan importante como el **proyecto de reforma fiscal**

es plantear el conjunto de reformas complementarias que puedan requerir reformas legales, por ejemplo en la Ley de la Seguridad Social.

Debe señalarse en este contexto que, en la aplicación del modelo de reforma planteado, será necesario que los impulsores políticos de la reforma consideren igualmente otros elementos de política social y fiscal integrándolos en el proceso de implantación. En particular, pensamos en todo lo relativo a estímulos fiscales a la vivienda, a la promoción educativa, a la atención de necesidades específicas (vinculadas a la existencia de minusvalías, en especial en casos de necesidad de ayuda de terceras personas) o a procesos de conciliación de la vida familiar y laboral. Aunque sustancialmente diferentes de los objetivos a contemplar a través de la renta básica, existe una evidente interrelación entre las distintas actuaciones que puede afectar al proyecto de reforma y a su puesta en marcha. Por tanto, el análisis de estos aspectos sociales debe ser lógicamente integrado en el diseño formal del mencionado proyecto.

Tercera fase: Completadas las fases anteriores, sería entonces posible proceder a la entrada en vigor definitiva de la nueva reforma fiscal que implantase el modelo de renta básica. Aunque no cabría descartar la posibilidad de introducir inicialmente la reforma en alguna parte limitada del territorio, con carácter experimental.

8. Unas breves conclusiones finales

No parece adecuado, en un estudio que se caracteriza por ofrecer un intento de síntesis de una aproximación más extensa y detallada, dedicar demasiado espacio a un último capítulo de resumen o conclusiones. El estudio como tal tiene, en realidad, estas características.

Sin embargo, sí conviene mencionar, a modo de unas breves conclusiones finales, algunos aspectos significativos de la propuesta que se formula en el estudio. Esta propuesta se concreta en la introducción de una modalidad de renta básica cuyos objetivos económicos de garantía para el año 2003 serían los siguientes:

- Una cuantía de renta básica para una persona sola de 360 € mensuales (4.320 € anuales).
- Una cuantía de renta básica para dos personas de 540 € mensuales (6.480 € anuales).
- Una cuantía de 110 € mensuales (1.320 € anuales) para los menores de 25 años no independizados.

Las comunidades autónomas podrían, con cargo a sus propios presupuestos, ampliar las mencionadas cuantías garantizadas.

La aplicación de estas cuantías se realizaría mediante la gestión de la renta básica en el marco del IRPF, de acuerdo con una modalidad de imposición negativa sobre la renta, optando por una aproximación basada, por razones de sencillez, eficacia y eficiencia, en un único tipo fiscal.

La conclusión principal del estudio es que la aplicación de un modelo de reforma fiscal sustentado en estos principios tendría efectos muy positivos en la lucha contra las formas graves de pobreza, permitiendo en la práctica eliminarlas.

Una segunda conclusión fundamental es que, al implicar una distribución mucho más justa de las cargas fiscales que el modelo de IRPF vigente, su aplicación también resultaría mucho menos costosa de lo que inicialmente pudiera esperarse. En este sentido, utilizando un tipo fiscal del 50%, el coste fiscal de la reforma se reduce al 1,21% del PIB (2,66% en el supuesto de un tipo único fiscal del 45%). Apenas el 30% más rico de nues-

tra sociedad podría considerarse perdedor en este proceso de reforma. Sin embargo, incluso este colectivo debería considerarse ganador en una sociedad socialmente más estable y, como consecuencia de ello, con mayores perspectivas de progreso económico futuro.

Bibliografía

- Boutin, C (2003), Pour sortir de l'isolement, un nouveau projet de société. Rapport Parlementaire au Premier Ministre. Assemblée Nationale, 29 de Septiembre. Disponible en: http://isolement.frs-online.org/rubrique.php?id_rubrique=30.
- Calero Martínez, J y Costa Cuberta, M (2003), Análisis y evaluación del gasto social en España. Documento de trabajo 21/2003, Madrid, Fundación Alternativas.
- Cantó, O, Del Río, C *et al.* (2000), La situación de los estudios de desigualdad y pobreza en España. Universidad de Vigo, Mimeo.
- Friedman, M (1962), *Capitalism and freedom*. Chicago, University of Chicago Press.
- Friedman, M (1966), A Tax-Based Subsidy for the Poor. *Outlook*, Abril 1966.
- Gobierno Vasco (2000), Encuesta de pobreza y desigualdades sociales, 2000. Departamento de Justicia, Trabajo y Seguridad Social, Servicio de Estudios y Régimen Jurídico, Vitoria-Gasteiz.
- Gorz, A (1986), *Los caminos del paraíso*. Barcelona, Laia.
- Levy, H y Mercader Prats, M (2001a), Eficacia y eficiencia de los subsidios asistenciales en la lucha contra la pobreza en España. El sistema actual y alternativas de reforma basadas en el establecimiento de una Renta Mínima de Inserción. En *Políticas Públicas y Redistribución de la Renta*, Madrid, Fundación BBVA.
- Levy, H y Mercader Prats, M (2003), Retenciones, número de declarantes y simplicidad en el nuevo IRPF. Universitat Autònoma de Barcelona. Mimeo. Documento no publicado de próxima aparición.
- Pinilla Pallejà, R (2002a), A diversified basic income scheme for federal states and multinational communities. BIEN 9th International Congress Paper, Geneva 12-14 September. <http://www.nodo50.org/redrentabasica/descargas/Pinilla%20BIEN%202002.pdf>
- Pinilla Pallejà, R. (2002b), Una propuesta de renta básica diversificada para el Estado Español. Ponencia preparada para el II Simposio de Renta Básica. Vitoria, 14 de diciembre. http://www.nodo50.org/redrentabasica/descargas/RBIIsimposio_1.pdf
- Raventós, D. (1999), *El derecho a la existencia*. Barcelona. Ariel.
- Raventós, D. Coord. (2001), *La renta básica. Por una ciudadanía más libre, más igualitaria y más fraterna*. Barcelona. Ariel.
- Sanzo González, L (2001), Líneas de actuación para el impulso de una política de garantía de ingresos. Ponencia presentada en el I Simposio de la Renta Básica, Barcelona, 8 de junio. Disponible en www.redrentabasica.org

- Sanzo González, L (2002a), Poverty measurement in the spanish Basque Country: statistics improvements and detection of social change. XV World Congress of Sociology, Brisbane, 7-13 de Julio.
- Sanzo González, L (2002b), Allocation universelle et garantie de ressources en Espagne et au Pays Basque. BIEN 9th International Congress Paper, Ginebra 12-14 de Septiembre. Disponible en www.basicincome.org
- Sanzo González, L (2002c), Necesidades y renta básica: la aportación de la EPDS. Ponencia presentada en el II Simposio de la Renta Básica. Vitoria-Gasteiz, 14 de diciembre.
- Tobin, J (1966), The case for an income guarantee. *The Public Interest*, nº 4 (verano).
- Van Parijs P (1995), Real freedom for all what if anything can justify capitalism. Oxford, Oxford University Press.
- Van der Veen, R, Groot, L *et al.* (eds.) (2002), La renta básica en la agenda: objetivos y posibilidades del ingreso ciudadano. Buenos Aires, Miño y Dávila.
- Zubiri Oria, I (2001), Las reformas fiscales en los países de la Unión Europea: causas y efectos. Hacienda Pública Española. Monografía, (13-52).

Referencias de textos legales

- Real Decreto 357/1991, de 15 de marzo, “por el que se desarrolla en materia de pensiones no contributivas la Ley 26/1990, de 20 de diciembre, por la que se establecen en la Seguridad Social prestaciones no contributivas” (integrado en el Real Decreto Legislativo 1/1994). BOE del 21 de marzo.
- Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio, “por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social”. BOE del 29 de junio.
- Real Decreto 118/1998, de 30 de enero, “por el que se modifica el Real Decreto 357/1991, de 15 de marzo, en cuanto a comprobación de los requisitos para el derecho a Pensión no Contributiva del Sistema de la Seguridad Social”. BOE del 18 de febrero.
- Ley 40/1998, de 9 de diciembre, “del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y otras Normas Tributarias”. BOE, nº 295, 10 de diciembre de 1998.
- Real Decreto 2717/1998, de 18 de diciembre, “por el que se regulan los pagos a cuenta en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y en el Impuesto sobre la Renta de No Residentes y se modifica el Reglamento del Impuesto sobre Sociedades en materia de retenciones e ingresos a cuenta”. BOE, nº 302, 19 diciembre 1998.
- Ley 46/2002, de 18 de diciembre, “de reforma parcial del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y por la que se modifican las Leyes de los Impuestos sobre Sociedades y sobre la Renta de no Residentes”. BOE, nº 303, 19 de diciembre de 2002.

Índice de Tablas y Gráficos

Tablas

Tabla 1. Evolución de las pensiones no contributivas	22
Tabla 2. Posibles escalas de equivalencia de referencia	24
Tabla 3. Cuantías a garantizar en el año 2003, en euros. Variante 0	26
Tabla 4. Ejemplos de renta básica para distintos tipos de hogares	28
Tabla 5. Modelo de cuantías a garantizar en el año 2003, en €. Comunidad Autónoma del País Vasco	30
Tabla 6. Ejemplo del Impuesto negativo sobre la renta (INR)	39
Tabla 7. Simulación del coste y efectos de la variante O. En millones de € de 2001	54
Tabla 8. Comparación prestación universal por menor con la gestión fiscal	58
Tabla 9. Comparación del efecto de la reforma de la Ley 46/2002 con la propuesta que introduce la garantía de una renta básica con un coste fiscal semejante	59

Gráficos

Gráfico 1. Impacto redistributivo potencial de la reforma fiscal de la Ley 46/2002 y la propuesta fiscal alternativa que introduce la garantía de la renta básica	61
---	----

Documentos de trabajo publicados

- 1/2003. **Servicios de atención a la infancia en España: estimación de la oferta actual y de las necesidades ante el horizonte 2010.** María José González López.
- 2/2003. **La formación profesional en España. Principales problemas y alternativas de progreso.** Francisco de Asís de Blas Aritio y Antonio Rueda Serón.
- 3/2003. **La Responsabilidad Social Corporativa y políticas públicas.** Alberto Lafuente Félez, Víctor Viñuales Edo, Ramón Pueyo Viñuales y Jesús Llaría Aparicio.
- 4/2003. **V Conferencia Ministerial de la OMC y los países en desarrollo.** Gonzalo Fanjul Suárez.
- 5/2003. **Nuevas orientaciones de política científica y tecnológica.** Alberto Lafuente Félez.
- 6/2003. **Repensando los servicios públicos en España.** Alberto Infante Campos.
- 7/2003. **La televisión pública en la era digital.** Alejandro Perales Albert.
- 8/2003. **El Consejo Audiovisual en España.** Ángel García Castillejo.
- 9/2003. **Una propuesta alternativa para la Coordinación del Sistema Nacional de Salud español.** Javier Rey del Castillo.
- 10/2003. **Regulación para la competencia en el sector eléctrico español.** Luis Atienza Serna y Javier de Quinto Romero.
- 11/2003. **El fracaso escolar en España.** Alvaro Marchesi Ullastres.
- 12/2003. **Estructura del sistema de Seguridad Social. Convergencia entre regímenes.** José Luis Tortuero Plaza y José Antonio Panizo Robles.
- 13/2003. **The Spanish Child Gap: Rationales, Diagnoses, and Proposals for Public Intervention.** Fabrizio Bernardi.
- 13*/2003. **El déficit de natalidad en España: análisis y propuestas para la intervención pública.** Fabrizio Bernardi.
- 14/2003. **Nuevas fórmulas de gestión en las organizaciones sanitarias.** José Jesús Martín Martín.
- 15/2003. **Una propuesta de servicios comunitarios de atención a personas mayores.** Sebastián Sarasa Urdiola.
- 16/2003. **El Ministerio Fiscal. Consideraciones para su reforma.** Olga Fuentes Soriano.

- 17/2003. **Propuestas para una regulación del trabajo autónomo.** Jesús Cruz Villalón.
- 18/2003. **El Consejo General del Poder Judicial. Evaluación y propuestas.** Luis López Guerra.
- 19/2003. **Una propuesta de reforma de las prestaciones por desempleo.** Juan López Gandía.
- 20/2003. **La Transparencia Presupuestaria. Problemas y Soluciones.** Maurici Lucena Betriu.
- 21/2003. **Análisis y evaluación del gasto social en España.** Jorge Calero Martínez y Mercè Costa Cuberta.
- 22/2003. **La pérdida de talentos científicos en España.** Vicente E. Larraga Rodríguez de Vera.
- 23/2003. **La industria española y el Protocolo de Kioto.** Antonio J. Fernández Segura.
- 24/2003. **La modernización de los Presupuestos Generales del Estado.** Enrique Martínez Robles, Federico Montero Hita y Juan José Puerta Pascual.
- 25/2003. **Movilidad y transporte. Opciones políticas para la ciudad.** Carme Miralles-Guasch y Àngel Cebollada i Frontera
- 26/2003. **La salud laboral en España: propuestas para avanzar.** Fernando G. Benavides.
- 27/2003. **El papel del científico en la sociedad moderna.** Pere Puigdomènech Rosell.
- 28/2003. **Tribunal Constitucional y Poder Judicial.** Pablo Pérez Tremps.
- 29/2003. **La Audiencia Nacional: una visión crítica.** José María Asencio Mellado.
- 30/2003. **El control político de las misiones militares en el exterior.** Javier García Fernández.
- 31/2003. **La sanidad en el nuevo modelo de financiación autonómica.** Jesús Ruiz-Huerta Carbonell y Octavio Granado Martínez.
- 32/2003. **De una escuela de mínimos a una de óptimos: la exigencia de esfuerzo igual en la Enseñanza Básica.** Julio Carabaña Morales.
- 33/2003. **La difícil integración de los jóvenes en la edad adulta.** Pau Baizán Muñoz.
- 34/2003. **Políticas de lucha contra la pobreza y la exclusión social en España: una valoración con EspaSim.** Magda Mercader Prats.
- 35/2003. **El sector del automóvil en la España de 2010.** José Antonio Bueno Oliveros.
- 36/2003. **Publicidad e infancia.** Purificación Llaquet, M^a Adela Moyano, María Guerrero, Cecilia de la Cueva, Ignacio de Diego.
- 37/2003. **Mujer y trabajo.** Carmen Sáez Lara
- 38/2003. **La inmigración extracomunitaria en la agricultura española.** Emma Martín Díaz

39/2003. **Telecomunicaciones I: Situación del Sector y Propuestas para un modelo Estable.** José Roberto Ramírez Garrido y Juan Vega Esquerrá.

40/2003. **Telecomunicaciones II: Análisis económico del sector.** José Roberto Ramírez Garrido y Álvaro Escribano Sáez.

41/2003. **Telecomunicaciones III: Regulación e Impulso desde las Administraciones Públicas.** José Roberto Ramírez Garrido y Juan Vega Esquerrá.

