

La Renta Básica en el contexto de la reforma fiscal. Principales disyuntivas.

Comunicación preparada para el X encuentro de Economía Pública.
Tenerife, 6 y 7 de febrero

Rafael Pinilla Pallejà *

Octubre de 2002

Palabras clave: Renta Básica, reforma fiscal, justicia distributiva.

RESUMEN: La renta básica es una renta modesta que una comunidad política paga a cada uno de sus ciudadanos como un derecho. ¿Es esta propuesta factible en la España de hoy? La Renta Básica no es posible sin una reforma fiscal sustancial. Se identifican y analizan las principales disyuntivas de la posible introducción del concepto de renta básica en el sistema fiscal español. Las dificultades principales que plantea al concepto de RB son: 1- la diversidad de tamaños de los hogares, 2- la diversidad de necesidades y nivel de precios en las distintas comunidades autónomas, 3- las reformas que sería necesario introducir en el sistema fiscal y la singularidad de una reforma radical en el contexto europeo.

Correspondencia: Rafael Pinilla Pallejà, C/ del aljibe, 18. Puzol, 46530-VALENCIA

Correo electrónico: rpinilla@sanidad.valencia.map.es

* Ministerio de Administraciones Públicas, Valencia.

Agradecimientos: Para la realización de este trabajo he tenido la fortuna de contar con la fructífera colaboración de Luis Sanzo (Gobierno Vasco) y José Antonio Noguera (Universidad Autónoma de Barcelona) a quienes estoy especialmente agradecido. Deseo agradecer también las precisiones y comentarios de Daniel Raventós (Universidad de Barcelona) así como se las personas que participaron en la intensa discusión sobre procedimientos para introducir la renta básica en España que tuvo lugar durante los meses de marzo y abril de 2002 a través de la lista de correo electrónico RENTABASICA en el servidor de RedIRIS (<http://www.rediris.es/list/info/rentabasica.html>).

La Renta Básica en el contexto de la reforma fiscal. Principales disyuntivas.

1- Introducción

La Renta Básica (RB) es una propuesta social cada vez más conocida. Se entiende por *renta básica* “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 quien convivan”¹. La renta básica es por tanto una renta modesta que una comunidad política paga a cada uno de sus ciudadanos como un derecho y se caracteriza por la universalidad y la incondicionalidad. Como ha observado Daniel Raventós, cuando alguien se aproxima por primera vez a la propuesta de la RB, suele sufrir dos resistencias intelectuales. La primera es de naturaleza ética o normativa ¿todo el mundo tiene derecho a recibir una asignación incondicional aunque no trabaje? La segunda se trata de una resistencia intelectual de carácter económico, el derecho de todas las personas a una RB ¿no es una fantasía? No vamos a discutir aquí las razones que hacen de la renta básica una de las ideas más poderosas para afrontar con éxito los retos sociales y económicos actuales.² Por el contrario, nos centraremos en analizar la segunda dificultad, la factibilidad de la renta básica.

En concreto, ¿es la renta básica una propuesta factible en España? ¿qué tipo de reforma fiscal se requiere? Es evidente que si pensamos en un reparto para cubrir necesidades básicas la cantidad necesaria sería enorme. Sin embargo, la simple multiplicación de la población por la cantidad de RB a garantizar, el importe bruto de la RB, no es lo relevante. Ninguna propuesta de renta básica ha planteado un reparto universal sin proponer al mismo tiempo algún modo de financiación. Cualquier propuesta de Renta Básica sería imposible sin una reforma fiscal sustancial y ésta se puede diseñar de modo que la Renta básica sólo represente un aumento de ingreso neto significativo para los ciudadanos realmente necesitados. Por ello no es de extrañar que el concepto de renta básica se haya venido ligando a determinados esquemas impositivos, como es el caso del impuesto negativo sobre la renta (M. Friedman, J. Tobin). 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 (J. Sevilla). De hecho, el concepto de renta básica puede ser particularmente útil como punto de referencia para valorar una reforma impositiva. Por ello tiene especial interés valorar la factibilidad de la renta básica en el contexto de las reformas fiscales de los últimos años y, en especial, en el contexto de las reformas del IRPF.

La renta básica representa la medida en que una sociedad garantiza a todos sus miembros del derecho a la existencia ciudadana. La reforma del IRPF de 1999 introdujo el concepto de mínimo exento personal con un importe de 3.300 euros anuales por adulto y 1.200 por niño. La introducción del mínimo exento representó el reconocimiento de que las personas necesitamos un mínimo de renta para vivir que el sistema fiscal debe

¹ Esta es la definición de renta básica adoptada por la Asociación Red Renta Básica, véase www.redrentabasica.org

² Existen abundantes referencias sobre el debate intelectual en torno a la renta básica en las dos últimas décadas impulsado decididamente por la Basic Income European Network (BIEN) y más recientemente en España por la Red Renta Básica. Pueden consultarse las páginas web: www.basicincome.org y www.redrentabasica.org Sobre el fundamento normativo de la renta básica puede consultarse en castellano el libro de Daniel Raventós (1999).

respetar. Pero ¿qué pasa con las personas cuya renta no alcanza ese mínimo? El objetivo de la renta básica consiste en encontrar un modo de garantizar que todas las personas alcancen ese mínimo de renta que el legislador ha considerado como necesario para vivir. La idea es así de sencilla, y expresada de esta forma no es tarea fácil encontrar argumentos para oponerse. ¿Quién podría argumentar contra la idea de “encontrar un modo de garantizar un ingreso mínimo” a todas las personas? Sin embargo, que se pueda alcanzar un consenso social sobre la necesidad de encontrar un modo de garantizar una renta básica no significa que vaya a ser fácil ponerse de acuerdo sobre cuál pueda ser el mejor modo de hacer efectiva esa garantía. Al identificar y analizar alguna de las principales disyuntivas que se plantean para la posible introducción de la garantía de una renta básica en el sistema fiscal español comprobaremos la utilidad del concepto de la renta básica en el análisis de las reformas fiscales.

La renta básica se concibe como un derecho individual. La pretensión de una RB igual para todas las personas tiene que ver con la concepción como derecho de ciudadanía. Sin embargo, dentro de una misma comunidad política puede existir una gran diversidad de circunstancias personales, lo que plantea un reto práctico a la propuesta de la RB. ¿Cómo ajustar la RB a las necesidades sin condicionar el derecho ni hacerlo desigual? En la sección 2 buscamos solución a la dificultad que plantea el distinto tamaño de los hogares. Una segunda dificultad se debe al diferente nivel de necesidades que puede corresponder a cada comunidad autónoma. La posibilidad de establecer niveles de renta básica diversificados por comunidad autónoma se analiza en la sección 3. En la sección 4, se exponen algunos aspectos relevantes de las reformas fiscales a introducir para introducir una RB en España teniendo en cuenta el entorno europeo.

2- la diversidad de tamaños de los hogares

Cuando se trata de garantizar una renta básica, la diversidad de tamaño de los hogares plantea una primera dificultad debida a las economías de escala que ocasiona la convivencia. La disyuntiva es la siguiente: si garantizamos un nivel de renta básica igual a la renta que necesita una persona que vive sola, la cantidad que recibirían las familias estaría muy por encima de sus necesidades. Representaría un coste presupuestario muy elevado y además podría comprometer seriamente el sistema de incentivos económicos.³ Pero si disminuimos el nivel de garantía de rentas dejamos de garantizar la renta básica a personas solas y agrupaciones menores. ¿Qué soluciones se pueden proponer para esta disyuntiva? La solución requiere adoptar un planteamiento de “igualdad de derecho” a una RB que cubra las necesidades básicas individuales. De acuerdo con este principio, se pueden diseñar esquemas de RB que garanticen a todas las personas una renta suficiente y ajustada a sus necesidades con un coste muy inferior al que requeriría una renta básica igual para todas las personas. Antes de presentar estos esquemas definiremos los umbrales de necesidad que debiera garantizar un esquema de renta básica para cada unidad de convivencia.

2.1.- Umbrales de necesidad por tamaño de unidad de convivencia

Luis Sanzo ha insistido acertadamente en la conveniencia de ajustar las cantidades de renta básica a los umbrales de necesidad percibida. La encuesta de pobreza y desigualdades sociales (EPDS) del País Vasco

³ Una renta básica ajustada a las necesidades reales no representaría un desincentivo importante al trabajo, pero si la renta básica superase claramente las necesidades sí cabe esperar un efecto de retirada del mercado de trabajo.

permite establecer una línea de pobreza subjetiva y derivar de ella una escala de equivalencia empírica. Estas escalas de equivalencia tienden a ser más planas que las que se utilizan en los estudios convencionales de pobreza, lo que demuestra que el efecto de las economías de escala es más pronunciado de lo que se suele suponer. Para ilustrar la adaptación de la renta básica al tamaño de los hogares en el caso de España hemos tomado como escala de equivalencia la que se obtiene al estimar la línea de pobreza subjetiva con los microdatos de la encuesta de presupuestos familiares de 1990-91 (EPF9091).⁴ Como no disponemos de una estimación empírica fiable de la necesidad, tomamos las establecidas por el legislador. El salario mínimo interprofesional (SMI) como cantidad de referencia para una persona que vive sola.⁵ Si aplicamos la escala de equivalencia comentada obtenemos la siguiente tabla de umbrales de necesidad para hogares de una a seis personas.

Tabla 1. Umbrales de necesidad que debiera cubrir la renta básica estimados a partir del salario mínimo interprofesional.

Hogares de	1 persona	2 personas	3 personas	4 personas	5 personas	6 personas
SMI 2001	433.45	576.49	684.85	771.54	858.23	944.921
SMI 2002	442.20	588.13	698.68	787.12	875.56	963.996

Expresado en euros al mes

En segundo lugar, hemos tomado como referencia el mínimo exento en el IRPF. En este caso hemos considerado el doble del mínimo personal como el umbral correspondiente a un hogar de dos personas.⁶

Tabla 2. Umbrales de necesidad que debiera alcanzar la renta básica estimados a partir del mínimo exento del IRPF

Hogares de	1 persona	2 personas	3 personas	4 personas	5 personas	6 personas
IRPF 1999	413.53	550.00	653.38	736.09	818.80	901.50
IRPF 2003	426.07	566.67	673.18	758.40	843.61	928.82

Expresado en euros al mes

Comparando ambas tablas podemos observar que los umbrales que se derivan de estas dos referencias de necesidad son muy semejantes, si bien los umbrales estimados a partir del SMI son algo más elevados que los que se derivan del IRPF.⁷

2.2.- Renta básica individual más renta básica de hogar

Un esquema de este tipo fue presentado por Sally Lerner en una propuesta de renta básica para Canadá.⁸ Luis Sanzo ha llevado esta idea a una propuesta de RB para el País Vasco (Sanzo, 2001b y 2002b). La solución consiste en introducir una renta básica por unidad de convivencia complementaria a la renta básica individual para neutralizar de ese modo el efecto de las economías de escala. La renta básica garantizada tendría dos tramos, uno individual (estrictamente una renta básica), y un segundo tramo de renta básica por unidad de

⁴ La escala de equivalencia empírica que se obtiene para 1990-91 para las primeras seis personas del hogar es. 1, 0.33, 0.24, 0.19, 0.17, 0.15. Para las estimaciones de las cantidades de renta básica hemos redondeado las cifras tomando. 1, 0.33, 0.25 y 0.20 del cuarto en adelante.

⁵ Como es sabido, a falta de una medida oficial de pobreza en España, el salario mínimo interprofesional viene siendo utilizado como referencia para fijar y delimitar el acceso a determinadas prestaciones sociales.

⁶ Se observa que el mínimo personal exento en el IRPF coincide aproximadamente con el 50% del gasto per cápita obtenido de la encuesta continua de presupuestos familiares (ECPF). Así, el 50% del gasto per cápita medio en el año 2001 es de 281.55 euros en promedio mensual (3.379 euros al año). El Mínimo exento personal del IRPF ha pasado de 3.300 a 3.400 (de 275 a 283,3 en cómputo mensual).

⁷ Los umbrales de pobreza estimados para el País Vasco con los datos de la EPDS muestran unas cantidades semejantes aunque la escala de equivalencia resulta ser más plana todavía.

⁸ Véase Lerner, S. Clark C.M.A. and Needham, R. (1999)

convivencia. De acuerdo con el objetivo de ajustar la renta básica a los umbrales de necesidad elegidos, en las tablas 3 y 4 presentamos dos esquemas tentativos basados en el SMI2002 y el IRPF1990 y algunos ejemplos ilustrativos.

El importe bruto de este esquema de renta básica para toda España en 2002 (referencia SMI 2002) ascendería a 114.855 millones de € (16,6% del PIB), mientras que un esquema de RB individual (450 € mes para > 25, jóvenes: 110€, y niños: 100) representaría 172.020 millones de € (57.165 adicionales siendo un 49,77% más caro).⁹ El importe bruto en sí no es indicativo del coste de la RB lo relevante sería el coste neto una vez compensados los impuestos con las transferencias, pero la dimensión de la diferencia entre el importe de ambos esquemas sí es reveladora.

Tabla 3. Esquema de renta básica individual más renta básica de hogar

	RB adulto	RB menor <18	RB joven<25	RB hogar
SMI 2002	150	100	110	300
IRPF 1999	140	95	105	280

Tabla 4. Ejemplos de garantía de ingresos para distintas composiciones de hogar

	Umbral SMI2002	Garantía por RB	Umbral IRPF 1999	Garantía por RB
Persona sola	442.20	450	413.53	420
Dos adultos	588.13	600	550.00	560
Adulto y menor*	588.13	600	550.00	560
Pareja adulta y 1 niño	698.68	700	653.38	655
Pareja adulta y 1 joven	698.68	710	653.38	665
Adulto y 2 niños*	698.68	700	653.38	655
Pareja y 2 niños	787.12	800	736.09	750
3 adultos y 1 niño	787.12	850	736.09	795
Pareja y 3 niños	875.56	900	818.80	845
3 adultos y 2 niños	875.56	950	818.80	890

* Los dos primeros miembros del hogar se consideran siempre como adultos a efecto de la RB

2.3.- Renta básica individual más ayuda social para personas solas

Presentamos a continuación otro esquema alternativo que busca el mismo objetivo de adaptar el nivel de ingresos garantizados a las necesidades de los hogares. En este caso fijamos un nivel de renta básica individual más elevado de forma que cubra las necesidades de los hogares de dos o más personas. Para las personas que viven solas se establecería una ayuda social adicional de carácter tradicional condicionado a comprobación de la necesidad.

Tabla 5. Esquema de renta básica individual más ayuda para personas solas

	RB adulto	RB menor <18	RB joven<25	Ayuda social
SMI 2002	300	100	110	150
IRPF 1999	280	95	105	140

Los importes de la tabla 6 son muy semejantes a los de la tabla 4, presentándose las mayores diferencias en los hogares en que conviven 3 adultos. En este sentido, hay que recordar que lo más frecuente en los hogares con tres o más adultos es que incluyan una persona incapacitada o mayor de 65 años. Parece aconsejable que en esos casos se garantice que la pensión a que tienen derecho estas personas no menoscabe el derecho a la renta básica de quienes conviven con ellos. De este modo, la mayor generosidad aparente de este segundo esquema puede

⁹ Datos: Población: <20: 8263800; 20-24: 2995400; >25: 29287000. Hogares: 13407800. PIB: 689 mill €.

tener la ventaja de evitar que las personas que conviven con un pensionista o cuidan de él se vean privadas de una parte de la renta básica individual que les correspondería si no fuese así.

Tabla 6. Ejemplos de garantía de ingresos para distintas composiciones de hogar

	Umbral SMI2002	Garantía por RB	Umbral IRPF 1999	Garantía por RB
Persona sola	442.20	450	413.53	420
Dos adultos	588.13	600	550.00	560
Adulto y menor*	588.13	600	550.00	560
Pareja adulta y 1 niño	698.68	700	653.38	655
Pareja adulta y 1 joven	698.68	710	653.38	665
Adulto y 2 niños*	698.68	700	653.38	655
Pareja y 2 niños	787.12	800	736.09	750
3 adultos y 1 niño	787.12	1000	736.09	935
Pareja y 3 niños	875.56	900	818.80	845
3 adultos y 2 niños	875.56	1100	818.80	1030

* Los dos primeros miembros del hogar se consideran siempre como adultos a efecto de la RB

El importe bruto de este segundo esquema es un 4,44% superior al esquema de renta básica de hogar (119.950 millones de €, 17,4% del PIB).¹⁰ El presupuesto para ayudas sería una parte muy modesta del programa de garantía de ingresos que se gestionaría casi íntegramente como una renta básica individual. Pero cualquiera de los dos esquemas propuestos tendría un coste muy inferior a un sistema de renta básica que no tuviese en cuenta las economías de escala. De momento, no estamos en condiciones de apostar por uno de los dos esquemas propuestos como mejor que el otro.

3- Renta básica diversificada por territorios

Dentro de España no es lo mismo vivir en una comunidad autónoma u otra. Existe diversidad de necesidades, precios y poder adquisitivo. Nuevamente nos enfrentamos a una disyuntiva. Si fijamos un nivel de renta básica homogéneo, para algunas comunidades resultará escasa, y excesivo para otras, lo que plantea un nuevo conflicto entre garantía de ingresos e incentivos adecuados. En este caso se plantea además un problema de distribución territorial que podría ser políticamente complicado de manejar. Para resolver este conflicto seguiremos dos principios, el de ajuste de la RB a las necesidades de cada territorio y el de igualdad de RB para todos los ciudadanos que pertenecen a la misma comunidad política. De acuerdo con estos principios se trata de diseñar una renta básica con dos tramos, uno estatal (igual para todos los españoles) y uno autonómico (igual para todos los ciudadanos de la comunidad pero diferente del de otras comunidades).

La posibilidad de establecer niveles de renta básica diversificados por comunidad autónoma requiere tomar como punto de partida alguna estimación del umbral de necesidad en cada una de ellas. Tomaremos como umbral de referencia el mínimo exento del nuevo IRPF para 2003. El mínimo exento personal coincide con el 50% del gasto per cápita medio. Gracias a esta coincidencia podemos presentar estimaciones por comunidades autónomas ajustando la RB de cada comunidad autónoma al 50% del gasto per cápita medio en la ECPF. Somos conscientes de que este procedimiento es arbitrario ya que el 50% del gasto per cápita no puede ser tomado como una referencia de necesidad, pero sirve para ilustrar el procedimiento de diversificación territorial de un esquema de renta básica. En la tabla 7 presentamos el esquema de renta básica no diversificado y en la tabla 8 el esquema diversificado.

¹⁰ Hogares unipersonales: 1796645. Hemos supuesto que como mucho un 20% necesitarían la ayuda.

Tabla 7. Esquema de RB intermedio, objetivo según IRPF 2003, modalidad de ayuda social

	RB adulto	RB menor <18	RB joven<25	Ayuda social
IRPF 2003	285	100	110	145

Tabla 8. Esquema de renta básica diversificada por comunidades autónomas

	Umbral 50% ECPF 2001	RB objetivo	RB estatal	RB CCAA	Diferencia	Porcentaje
España	281.55	285	285			
Andalucía	253.69	255	150	105	30	11.76%
Aragón	297.96	300	150	150	-15	-5.00%
Asturias	290.72	293	150	143	-8	-2.73%
Baleares	304.08	305	150	155	-20	-6.56%
Canarias	250.91	252	150	102	33	13.10%
Cantabria	311.56	315	150	165	-30	-9.52%
C. y León	251.81	255	150	105	30	11.76%
C. La Mancha	237.84	240	150	90	45	18.75%
Cataluña	310.75	312	150	162	-27	-8.65%
C. Valenciana	267.78	270	150	120	15	5.56%
Extremadura	206.82	208	150	58	77	37.02%
Galicia	255.03	257	150	107	28	10.89%
Madrid	336.64	338	150	188	-53	-15.68%
Murcia	258.13	260	150	110	25	9.62%
Navarra	337.31	340	150	190	-55	-16.18%
País Vasco	324.59	325	150	175	-40	-12.31%
Rioja (La)	297.23	300	150	150	-15	-5.00%
Ceuta y Melilla	279.35	280	150	130	5	1.79%

Como tramo estatal se podría dejar una renta básica individual igual para toda España de unos 150 euros por adulto y hasta 100 euros por niño que serían fáciles de gestionar mediante desgravación fiscal en la cuota. En el segundo tramo, diferenciado por CCAA, es donde cabría tratar con las economías de escala de las unidades de convivencia. Por tanto, el tramo autonómico podría ser diferente entre comunidades no sólo en cantidad sino también en el procedimiento de amortiguar las economías de escala. En las últimas columnas de la tabla 8 se pueden apreciar las diferencias que representa para cada comunidad el esquema homogéneo diversificado frente al no diversificado. Los porcentajes representan el exceso o defecto de un esquema no diversificado.

El Importe bruto del esquema diversificado por comunidades a partir de las cantidades de RB de la tabla 9 ascendería a unos 115.000 millones de €, mientras el importe de un esquema no diversificado fijado al nivel de RB de Navarra (la que requeriría una RB garantizada superior) conllevaría un coste adicional de unos 20.500 euros (un 18.7% más caro, 2,97% del PIB). Por tanto, la incorporación al esquema de RB de un mecanismo para neutralizar las economías de escala y la diversificación por territorios pueden lograr una reducción considerable del importe bruto que representaría la renta básica garantizada para toda la población. Deseamos resaltar que la adaptación de los importes de renta básica garantizada a las necesidades reales no sólo reduce el importe bruto sino que es además una garantía de mantenimiento y mejora del entorno de incentivos económicos al trabajo. Por tanto, no es sólo una adaptación más barata, sino más eficiente.

¿Podríamos estimar de forma aproximada el coste neto de la RB? Si tomamos los 115.000 millones de € de importe bruto y lo multiplicamos por la proporción de personas cuyo gasto per cápita está por debajo del 50% del gasto per cápita medio, obtenemos un coste neto de 20.792 millones de euros, lo que representa el 3.02% del

PIB.¹¹ En realidad, las personas por debajo de ese umbral no carecen de rentas por completo por lo que para cubrir la diferencia no se necesitaría tanto. Pero un programa de RB coherente no implica sólo cerrar el “gap de pobreza” sino también mejorar algo los salarios más bajos. Un 3% del PIB es una cantidad considerable, pero en ningún modo imposible de alcanzar. En una economía en crecimiento la garantía de la renta básica se podría alcanzar en el plazo de una legislatura sin necesidad de elevar la presión fiscal.

4- reformas a introducir en el IRPF, Seguridad Social e IVA

Hemos mostrado cómo la adaptación del esquema de renta básica a las necesidades reales de las personas permite reducir de forma importante el coste neto de una reforma de renta básica, pero el paso de un sistema como el actual a un sistema fiscal con renta básica es una tarea compleja. La introducción de la RB garantizada implica un replanteamiento radical de todo el sistema fiscal. La idea de la RB representa, de hecho, una idea fuerza muy poderosa para construir en torno a ella un nuevo pacto fiscal. Para costear esos 20.800 millones de euros que se necesitan existen tres posibilidades fundamentalmente:

- 1- Recurrir a una redistribución de la carga impositiva, es decir, que paguen más los ricos. Esta es la idea implícita que se suele emplear para “demostrar la imposibilidad” o falta de realismo de la RB. Se trata de un mero cálculo estático que tiene interés teórico pero poca utilidad práctica ya que el sistema económico se comporta dinámicamente. Sencillamente no es realista financiar la RB mediante una elevación sustancial de los impuestos. No es la última moda en Europa.
- 2- Aprovechar el crecimiento de la economía para dedicar una parte del aumento de los recursos a garantizar las rentas hasta alcanzar el nivel de garantía de la RB. En este sentido la RB sería una alternativa a la política de bajada de impuestos. Si la economía crece y hay margen para bajar los impuestos, garanticemos primero una renta mínima para todos antes de bajar los tipos marginales de los impuestos. Casi lo contrario de lo que se ha hecho en las últimas reformas fiscales en España. Este procedimiento es realista aunque podría llevar bastantes años además de requerir un crecimiento económico relativamente vigoroso.
- 3- La tercera posibilidad es realizar una reforma fiscal en profundidad aprovechando las oportunidades que la RB incorpora de lograr una mejora de la estabilidad y eficiencia económicas, un incremento de la transparencia, y una reducción drástica del fraude fiscal. A esta tercera opción es a la que nos referimos al hablar de nuevo pacto fiscal.

Un nuevo pacto fiscal requiere un periodo de reflexión y debate que permita valorar adecuadamente las nuevas posibilidades que abre el concepto de renta básica y alcanzar un consenso razonable tanto desde el punto de vista técnico como político. Como propuesta para la reflexión y el debate debe ser entendido este trabajo.

4.1.- El sistema fiscal y las prestaciones sociales actuales

En España existe un conjunto de prestaciones sociales y bonificaciones fiscales de distinto tipo que conjuntamente conforman el sistema de prestaciones económicas del Estado de Bienestar. Sin embargo, “la falta de sistematización y coherencia entre las diversas actuaciones del Estado de Bienestar, tanto por el lado del gasto como por el de los ingresos, parece ser la norma en España.”¹² La tabla 9 da una idea de las cuantías de las

¹¹ Hemos estimado la proporción de personas por debajo del 50% del gasto medio a partir de los microdatos de la ECPF para 1999, los más recientes disponibles, y ha resultado ser el 18,08% (6.988.651 personas).

¹² Ruiz-Huerta, Martínez y Ayala, 2001, pág 70.

prestaciones sociales actuales en euros al mes.

Tabla 9. Prestaciones sociales en España: cuantías y beneficiarios (2002)

Prestación en euros al mes		Cuantía mínima	Cuantía máxima	Cuantía fija	Cuantía media	Núm. benefic.
Desempleo Contributivo	Sin cargas familiares	386,92	877,03		643,50	555.000 (1)
	1 hijo a cargo	515,90	1006,00			
	2 o + hijos a cargo	515,90	1134,98			
Desempleo Asistencial	Subsidio de desempleo			331,65		363.300
	Subsidio eventual agrario			331,65		223.800
Renta activa de inserción				331,65		60.000
Pensiones No contributivas	Jubilación			258,68		277.932
	Invalidez			258,68		208.217
	Asistenciales			149,86		50.916
	LISMI- Garantía I Mín			149,86		90.970
	LISMI-Ayuda 3ª persona			58,45		
Pensiones contributivas			1953,10			
Jubilación Con cónyuge	65 o + años	453,98			586,60	4.569.500 (1)
	Menos 65	406,16				
Jubilación Sin cónyuge	65 o + años	385,50				
	Menos 65	343,87				
Invalidez Con cónyuge	Gran invalidez	680,97			596,21	786.400 (1)
	Otras	453,98				
Invalidez Sin cónyuge	Gran invalidez	578,25				
	Otras	385,50				
Viudedad	65 o + años	385,50			366,22	2.064.400 (1)
	60-64 años	343,87				
	< 60 años	274,39				
	<60 con cargas familiares	343,87				
Orfandad	Por beneficiario	111,54			219,38	262.600 (1)
	Absoluta	385,93				
Favor Familiar	Por beneficiario	111,54			275,76	42.700 (1)
	1 beneficiario >65	287,21				
	1 beneficiario <65	270,42				
Clases Pasivas	Jubilación con cónyuge	493,98			723,51	516.538 (1)
	Jubilación sin cónyuge	385,50				
SOVI		273,80				338.300
Prestaciones por hijos	General	24,25 +15% por hijo adic.				794.095
	Minusválidos 33%			48,47		
	Minusválidos 65% > 18			251,00		
	Minusválidos 75% > 18			376,50		
RMI de las CC.AA. (2)		240,00	372,00			63.000
Salario Mínimo interp.				442,20		

(1) El número de no corresponde a beneficiarios sino a prestaciones

(2) El dato de beneficiarios de RMI corresponde a 1993. La cuantía máxima corresponde al País Vasco, y la mínima a Castilla y León, tomando la cuantía para una persona sola en el año 2000.

Fuentes: Boletín de Estadísticas Laborales (Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales); INEM; Instituto Nacional de la Seguridad Social; UGT.

De acuerdo con el esquema de la tabla 7, el sistema de la RB garantizaría 430 euros mensuales a una persona sola y 570 euros a cualquier combinación de dos personas. Al estudiar la tabla 9 teniendo en cuenta esos niveles de garantía universal de rentas, destacan tres observaciones:

- 1- La RB propuesta supera todas las prestaciones de carácter asistencial actuales por lo que éstas podrían

desaparecer quedando tan sólo la ayuda de hogar para personas solas y las prestaciones que por su naturaleza requieren control específico como son las asociadas a problemas de invalidez, incapacidad o necesidades especiales.

- 2- La renta básica propuesta supera todas las cuantías mínimas del sistema de pensiones general por lo que la regulación de las pensiones mínimas y también del salario mínimo perderían su significado facilitando la desregulación.
- 3- En cuanto a las pensiones y prestaciones de desempleo contributivas, la RB no puede ni debe sustituirlas. Hay que mantener un sistema de prestaciones contributivo complementario de la RB. Ahora bien, en la medida en que la RB garantiza los mínimos, los sistemas contributivos deberían ser estrictamente contributivos, de forma que la cuantía de las prestaciones debieran tener una relación directa con las aportaciones realizadas a lo largo de la vida laboral.

El recurso al IRPF como instrumento de gasto social no ha ayudado precisamente a dotar de mayor coherencia al sistema del Estado de Bienestar español. Las reducciones en la base equivalen a una “renta” o “prestación social” tanto mayor cuanto mayor es la renta. El mínimo exento de 3.400 euros anuales por adulto previsto en el nuevo IRPF equivale a 127.5 euros mensuales para quienes pagan el tipo máximo del impuesto y menos de 42.5 euros al mes para los que están en el tramo inferior del 15%. Como es lógico, los que no pagan IRPF no reciben nada. En cuanto a la renta correspondiente a los niños, los importes máximos que correspondientes al tramo de mayores rentas serán 52.5 euros al mes para el primer hijo, 56.25 para el segundo, 82.5 para el tercero y 86.25 para el cuarto y siguientes. También en este caso los importes de la ayuda equivalente disminuyen con la renta hasta desaparecer, aunque para los hogares de rentas más bajas existe una prestación por hijo a cargo de 24,25 euros (ver tabla 9). Este tratamiento desigual y escaso llama vivamente la atención en el contexto europeo donde la norma es una prestación social universal por hijo a cargo.¹³

La perspectiva de la RB implica un tratamiento conjunto de ayudas sociales y beneficios fiscales. El sistema actual representa una garantía de ingresos “de hecho” desigual, escasa y difícilmente justificable desde el punto de vista ético. Una reforma con la RB como objetivo de referencia debería suponer la elevación del nivel de garantía hasta el umbral de necesidad y la igualdad en el derecho a esa garantía de todos los ciudadanos.

4.2.- Una reforma fiscal con renta básica

En primer lugar recordamos cuál sería la propuesta orientativa para una RB a partir de los umbrales de necesidad reconocidos por el legislador en la última reforma fiscal.

Tabla 10. Propuesta de RB para España, objetivo según IRPF 2003, modalidad de ayuda social, diversificada por CCAA. En euros al mes.

	RB adulto	RB menor <18	RB joven <25	Ayuda social
RB media	285	100	110?	145
Tramo estatal	150	100	110?	-
Tramo CCAA	56-190	?	?	100-200

Para mostrar la factibilidad de la propuesta de la renta básica en España. Además de mostrar que el coste neto asciende a una cantidad alcanzable, es preciso proponer algún procedimiento viable de administrarla.

¹³ Ruiz-Huerta, Martínez y Ayala, 2001, pág 60. Los únicos países de la unión europea que carecen de esta prestación son España e Italia. Estos dos países son también los que tienen las tasas de fecundidad más bajas con grave riesgo para la reposición demográfica de la población.

¿Cómo se podría materializar la garantía de ingresos de la RB? Seguiremos para ello el ejemplo de la estrategia irlandesa¹⁴ planteando inicialmente cuatro objetivos estratégicos para la reforma:

- Introducir una RB plena para mayores de 65 años desde el primer momento (285 euros mensuales por persona más ayuda social para personas solas, variable de 100 a 200€ según CCAA de residencia)
- Introducir una RB universal de 100€ al mes para menores de 16 años desde el primer momento, extensible a estudiantes dependientes a tiempo completo hasta los 25 años
- Para personas en edad de trabajar (16-64 años) introducir una RB parcial sustancial (los 150€ mensuales) acompañada de un tramo adicional para incentivar el trabajo asalariado y un impuesto negativo sobre la renta como complemento para rentas bajas.
- Para los jóvenes (16-25) además de mantener como mínimo la prestación estatal universal de la infancia asociada al seguimiento de estudios, se podría incrementar a más de 110€ según criterio de las CCAA para cualquier joven ocupado en actividades consideradas de interés social como estudios de especialización, prácticas de trabajo, actividades de voluntariado, etc.¹⁵

Una vez planteados los objetivos, se trata de encontrar los procedimientos técnicos adecuados para gestionar la RB. Como es natural, en los medios conviene ser pragmáticos. En cualquier caso, la adopción de un modelo concreto debería considerar de forma integrada las reformas de todo el sistema fiscal incluidas las cotizaciones sociales y no sólo una reforma del IRPF. Aunque, los dos sistemas de recaudación más importantes de cara a la implantación de la renta básica serían evidentemente, el IRPF y el sistema de cotizaciones sociales. A continuación exponemos a título ilustrativo el tipo de reformas que permitiría alcanzar la renta básica.

- 1- La RB como desgravación fiscal en la cuota. Para la gran mayoría de las personas que ya reciben rentas por encima del nivel de garantía de ingresos (82%), la forma más sencilla de gestionar la renta básica sería en forma de desgravación fiscal en la cuota del IRPF. La renta pasaría a estar gravada íntegramente, desde el primer euro. Esta desgravación sería notablemente superior a la que se deriva del actual sistema de mínimo exento y facilitaría simplificar los tipos impositivos ya que el tipo nominal mínimo debería ascender a una cantidad en torno al 28 o 30 %. Por ejemplo, para una desgravación en la cuota de 1800 euros anuales (equivale a una renta básica individual de 150 euros al mes) un tipo del 28% representaría una rebaja de impuestos para individuos con rentas inferiores a 15.000 euros. En general, con dos o tres tramos impositivos sería suficiente para modular la progresividad del impuesto en el nivel políticamente deseado.
- 2- Para las personas que no tienen una renta personal habría que establecer un procedimiento de reembolso. El procedimiento no sería una novedad en España ya que podría ser similar al que se ha introducido en la última reforma del IRPF para las madres trabajadoras con hijos menores de tres años. Pero en este caso con carácter universal.
- 3- Para rentas inferiores a una cantidad dada (por ejemplo 7000€) introducir un sistema automático de “declaraciones mensuales” realizadas de oficio por la administración tributaria. Estas rentas son las principales beneficiarias del sistema al ser receptoras netas de los pagos del sistema de la RB en forma de reembolso o como complemento a salarios bajos (INR). La “mensualización” implica una mayor transparencia de la renta personal, pero garantiza que quienes tienen derecho a un reembolso no tengan que

¹⁴ Véase una revisión reciente de la estrategia seguida en Irlanda en Healey y Reynolds 2002.

¹⁵ Este criterio responde a la idea de “ingreso de participación” de Atkinson. Lo que busca esta excepcionalidad para con los jóvenes es facilitar la aceptación social de la renta básica evitando algunos comportamientos abusivos que, aunque minoritarios, podrían cuestionar la viabilidad política inicial de la reforma.

esperar a la liquidación anual del IRPF. Siempre podría dejarse abierta la posibilidad a efectuar una declaración anual voluntaria para regularizar casos personales atípicos.

- 4- Establecimiento de una bonificación para salarios bajos que garantice un adecuado sistema de incentivos al trabajo. Un mecanismo particularmente coherente con la RB sería la introducción de un tramo de impuesto negativo sobre la renta (INR) acompañado de una elevación de la desgravación en la cuota (por ejemplo de 600€ en cómputo anual) El objetivo de este tipo de medida es que al garantizar la RB universal es conveniente garantizar un nivel de ingreso más elevado que la RB para cualquiera que trabaje, aunque sea a tiempo parcial.¹⁶
- 5- Replanteamiento global del sistema de cotizaciones de la Seguridad Social de forma coherente con la idea de la RB. En la práctica, las cotizaciones sociales representan un impuesto directo al trabajo. El mantenimiento de este sistema como tal no tiene mucho sentido una vez introducida la RB. Con la RB el conjunto de prestaciones del Estado de Bienestar quedaría muy simplificado. El principio lógico debería ser que las prestaciones universales se financiasen mediante impuestos universales. Las cotizaciones de seguridad social propiamente dicha deberían ser para financiar las prestaciones contributivas propiamente dichas que deberían ajustarse en su cuantía a la historia real de aportaciones realizadas por el trabajador. La actual distinción entre cuotas empresariales y del trabajador tampoco tiene mucho sentido ya que en último término la carga impositiva la soporta el trabajo.
- 6- En la gestión del sistema de la RB, podría ser conveniente que la Institución de la Seguridad Social concentrase todo el sistema de pagos, tanto en concepto de RB como de prestaciones contributivas, y que la Administración Tributaria se especializase en el sistema de recaudación. Esto evitaría duplicidades innecesarias aunque implicaría la necesidad de una relación muy estrecha entre ambas instituciones con una gran agilidad en la gestión de la información.
- 7- No debe descartarse la posibilidad de recurrir al IVA y otros impuestos indirectos como medio de compensar las pérdidas de recaudación que pudiera ocasionar la reforma en el IRPF y en cotizaciones. Si un aumento en el IVA (por ejemplo de 2 puntos) se dedica íntegramente a financiar la RB el efecto no sería regresivo.
- 8- Finalmente, habría que estudiar cuidadosamente la utilización conjunta de IRPF, cotizaciones e IVA para romper los “pactos implícitos” del fraude fiscal. No es momento de entrar en detalles, pero la introducción de la RB abre unas posibilidades muy grandes para aflorar una buena parte de la economía sumergida. Este punto es clave porque la ampliación de las bases de recaudación que podría representar la utilización inteligente de este tipo de medidas quizá permitiría financiar íntegramente la reforma de la RB.

4.3- La reforma radical de la renta básica en el contexto fiscal europeo

Si contemplamos el tipo de reformas propuestas en la sección anterior en el contexto fiscal europeo resulta que no estamos proponiendo nada especialmente original.¹⁷ Casi cada una de las ideas propuestas para llevar a la práctica la garantía de rentas ha sido propuesta o ensayada para un objetivo u otro. Lo que hace radical la propuesta de la RB es la claridad de motivación y objetivos, algo que brilla por su ausencia en las últimas

¹⁶ Se trataría de introducir un modelo tipo “Earned Income Tax Credit” (EITC). Las críticas a ese sistema por dar mayor poder al empresario quedarían desvirtuadas si existe una renta básica garantizada, ya que la RB da mayor poder de negociación al trabajador.

reformas fiscales. En último término la única motivación clara de las últimas reformas fiscales en Europa, incluidas las llevadas a cabo en España, es que “bajar los impuestos” es un eslogan que ayuda a ganar las elecciones. En este contexto, la idea de la RB se ha querido presentar por sus detractores como una política de subida de impuestos. Sin embargo, las reformas que se introducen para bajar los impuestos no los bajan igual a todo el mundo¹⁸ y la introducción de la RB puede llevarse a cabo sin aumentar la presión fiscal. Que alguien no sepa cómo hacerlo y diga que la RB es imposible o que requeriría subir los impuestos, no significa que la RB no sea factible, sólo califica la ignorancia de quien lo declara.

En realidad, el sistema fiscal español avanzaría hacia la renta básica garantizada sólo con introducir una renta básica universal para la infancia y una garantía de rentas universal para los mayores de 65 años. En estos dos sectores de población los reparos usuales a la RB sencillamente no tienen sentido y casi todos los países europeos tienen ya este tipo de garantías a niveles más elevados de los que estamos proponiendo aquí.¹⁹

La introducción de la renta básica en España sería la oportunidad para la renovación completa del sistema fiscal adoptando de forma integrada varias reformas. Las reformas fiscales que se proponen no son especialmente radicales ni extrañas al contexto europeo donde varios países se encuentran muy próximos a tener una renta básica garantizada “de hecho”. Sin embargo, llegar a una RB “de hecho” no permite aprovechar las ventajas liberalizadoras para la economía y de liberación para las personas que encierra el concepto de renta básica. En Europa, los sistemas convencionales de garantía de rentas no han venido acompañados de mayor libertad sino de mayores regulaciones. Necesitamos avanzar en los dos sentidos, en el sentido de la mayor libertad para las personas y el sistema económico y en el sentido de una mayor garantía de rentas para todos. La gran novedad de la RB es la posibilidad que abre de avanzar simultáneamente hacia estos dos objetivos.

¹⁷ Véase Zubiri 2001 para una panorámica actualizada de las últimas reformas fiscales en Europa.

¹⁸ Con la reforma del IRPF de 1999 “la última centila, el uno por ciento más rico de la población absorbió el 12,58% del total del incremento de la renta disponible que el nuevo IRPF puso en manos de los declarantes. Castañer, Onrubia y Paredes 2001, pág 106.

¹⁹ Las ayudas a la infancia en España resultan ridículas en el contexto europeo. Por ejemplo en Irlanda se pagan 117.6 euros mensuales por niño menos de 16 años (que suben a 147.3 para el 3º y siguientes). Comparado con esto, solicitar 100 euros al mes para España no parece ninguna exageración.

7- Referencias

- Adelantado, J. coord. 2000. Cambios en el Estado del Bienestar. Políticas sociales y desigualdades en España. Barcelona. ICARIA.
- Atkinson A. B. 1983. *The Economics of Inequality*. 2nd ed., Oxford University Press, Oxford
- Atkinson A. B. 1997. "Bringing Income Distribution in from the Cold", *Economic Journal*, Vol. 107: 297-321.
- Atkinson A. B. 2000. "Increased Income Inequality in OECD Countries and the Redistributive Impact of the Government Budget" WIDER Working Paper nº 202. October 2000.
- Atkinson, A. B. And Bourguignon, F. 1990. "The design of Direct Taxation and Family Benefits", *Journal of Public Economics*, Vol. 41: 3-29.
- Ayala, L. and Palacio J.I. 2000. "Hogares de baja renta en España : caracterización y determinantes", *Revista de Economía Aplicada*, 23, vol. VIII.
- Cantó, O.; Del Río, C. And Gradín, C. 2000. *La situación de los estudios de desigualdad y pobreza en España*. Universidad de Vigo, Mimeo.
- Castañer J. M., Onrubia J, y Paredes R. 2001. "Efectos distributivos y sobre el bienestar social de la reforma del IRPF" *Hacienda Pública Española* 159-4, 85-113.
- Clark, M. A. 1999. *Report for Working Group on Basic Income*. Jamaica. New York.
- EDIS, Ayala L., et al. 1998. *Las condiciones de vida de la población pobre en España*, Fundación FOESSA, Madrid.
- EUROSTAT, 2000. "Report of the Working Group: Statistics on Income, Social Exclusion and Poverty". European Statistical Office, Luxembourg.
- 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,.
- Goedhart Th., Halberstadt V., Kapteyn A. and Van Praag B.M.S. 1977. "The Poverty Line : Concept and Measurement", *Journal of Human Resources*, Vol. 12 4,.
- Goerlich, F. J., and Mas, M. 2001. "Inequality in Spain 1973-91: Contribution to a regional Database." *Review of Income and Wealth*, 47, 361-78.
- Hagenaars, AJM and Van Praag, MS. 1985. "A Synthesis of Poverty Lines" *Review of Income and Wealth*. 2, June 1985, 139-54.
- Healy, S and Reynolds B. 2002. ">From Poverty Relief to Universal Entitlement: Social Welfare, Minimum Income and Basic Income in Ireland. BIEN 9th International Congress Paper, Geneva 12-14 September 2002.
- Informe de la Comisión de Expertos nombrada por el PSOE para elaborar una propuesta sobre la reforma del IRPF, "Una alternativa fiscal para España. Resumen". Mimeo. Madrid, 10 de mayo de 2002.
- Instituto Nacional de Estadística. 1995. *Encuesta de Presupuestos Familiares 1990-91. Principales resultados por Comunidades Autónomas*, INE, Madrid
- Lerner, S. Clark C.M.A. and Needham, R. 1999. *Economic Security for all Canadians*. Between the lines, Toronto.
- Martín-Guzmán, P. et al. 1996. Encuesta de Presupuestos Familiares. Desigualdad y Pobreza en España. Estudio basado en las Encuestas de Presupuestos Familiares de 1973-74, 1980-81 y 1990-91. INE y Universidad Autónoma de Madrid, Madrid
- Noguera, J. A. 2000. "La renta básica y el Estado del Bienestar. Una aplicación al caso español", *Revista Internacional de Sociología*, en prensa.
- Pinilla-Pallejà, R. 2002. "A Diversified Basic Income Scheme for Federal States and Multinational Communities". BIEN 9th International Congress Paper, Geneva 12-14 September 2002.
- Pinilla, R. 2001. "¿Es posible una renta básica eficiente?. Evaluación económica de la renta básica." En Raventós, D. Coord. *La renta básica. Por una ciudadanía más libre, más igualitaria y más fraterna*. Barcelona. Ariel.

- 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.
- Roos N. H.M. 1998. *Basic Income and the Justice of Taxation*. Paper of the 7th international Congress on Basic Income, Amsterdam.
- Ruiz-Castillo, J. 1987. *La Medición de la pobreza y de la desigualdad en España, 1980-81*. Banco de España, Madrid
- Ruiz-Huerta, J, Martínez, R. y Ayala, L. 2001. “Mínimo exento, reforma fiscal y equidad: un análisis del caso español” *Hacienda Pública Española. Monografía 2001*.
- Sanzo, L. 2001a. “La Encuesta de Pobreza y Desigualdades Sociales del Gobierno Vasco” Manuscript. Departamento de Justicia Trabajo y Seguridad Social; Gobierno Vasco. Vitoria-Gasteiz.
- Sanzo González, L. 2001b. “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 de 2001. Disponible en www.redrentabasica.org
- Sanzo-González L. 2002a. “Poverty Measurement in the Spanish Basque Country: Statistics Improvements and Detection of Social Change” Manuscript. Basque Government. Vitoria-Gasteiz.
- Sanzo-González L. 2002b. “Allocation universelle et garantie de ressources en Espagne et au Pays Basque”. BIEN 9th International Congress Paper, Geneva 12-14 September 2002. Disponible en <http://www.basicincome.org>
- Sen, A. 1993. “Capabilities and Well-Being” in Nussbaum, M. C. and Sen A. comp 1993, *The Quality of Life*, Oxford University Press, Oxford.
- Sen, A. 2000. *Desarrollo y libertad*. Barcelona. Planeta
- Townsend, P., 1979. *Poverty in the United Kingdom : A Survey of Household Resources and Standard of Living*, Penguin, Harmondsworth.
- Van Parijs P. 1995. *Real Freedom for all what if anything can justify capitalism*. Oxford. Oxford University Press.
- Van Parijs P. 2000. “Basic Income: A Simple and Powerful idea for the 21st century” 8th International BIEN Congress Paper, Berlin, 6-7 October 2000. Available at www.basicincome.org
- Van Parijs P. & Salinas C. C. 1998. *Basic Income and its cognates puzzling equivalence and unheeded differences between alternative ways of addressing the “new social question”* Paper of the 7th international Congress on Basic Income, Amsterdam.
- Zubiri, I. 2001. “Las reformas fiscales en los países de la Unión Europea: causas y efectos” *Hacienda Pública Española. Monografía 2001*