

Viabilidad ya de una Renta Básica Parcial sin aumento de presión fiscal en España*

(por Magda Mercader Prats, Universitat Autònoma de Barcelona)

NOTAS PREVIAS –

El texto adjunto es un extracto literal de *La aritmética de una Renta Básica Parcial para España: una evaluación con EspaSim*, www.nodo50.org/redrentabasica/descargas/mercader-prats%202004.pdf (nov. 2003) que siguió a otra versión preliminar del mismo trabajo, presentada por la autora en el I Simposio de la Renta Básica (Barcelona, 2001). Aunque en el documento original se analizaban también otros Escenarios posteriores, referidos a la repercusión adicional por combinar la propuesta planteada de RBP con hipotéticos cambios futuros que redujesen la presente escala de gravámenes fiscales hasta algún Tipo Lineal o Único, para mayor claridad en una primera aproximación al asunto, se ha juzgado preferible no incluir aún esa parte en esta edición del *Observatorio para 'Re(d)eS'*, al igual que se evitaba citar cualquier cálculo matemático y/o figuras posiblemente inapropiados para su difusión general. En ese sentido, sería interesante no dejar de contrastar el reciente *"La Renta Básica. Para una reforma del sistema fiscal y de protección social"*, www.stee-eilas.org/intern/oinarrizko_errenta/dok/reforma_sistema.pdf, de L. Sanzo y R. Pinilla (2004)", donde se exploran las posibilidades de Tipos Lineales con valores no inferiores al 45%-máximo de la Escala actualmente aplicada- compensados a efectos de progresividad por el 'Tipo Negativo' resultante de fijar una RB (con costes en torno sólo al 1-2% del PIB) superior a las Pensiones No Contributivas -pero aún bajo lo cobrado ya por los beneficiarios de la RMI, hoy llamada "Renta básica", en la CAV- y del orden de 4.500 euros por persona sola... [PGP]

Resumen: *Parece claro que en el actual contexto socio-económico el sistema de garantía de rentas en el estado español es insuficiente y requiere reforma. La propuesta de la Renta Básica -esto es, del derecho de todo ciudadano a percibir una cantidad monetaria suficiente sin contraprestación alguna- es una de las posibles direcciones que esta reforma puede tomar. En este trabajo se han estudiado la viabilidad económica y los posibles efectos de la introducción de una Renta Básica Parcial en España hoy, financiada esencialmente a través de cambios en la imposición personal sobre la renta (...) Las estimaciones que se presentan permiten constatar la viabilidad económica de una propuesta como la RBP en España, así como su potencial como instrumento redistributivo y de lucha contra la pobreza.*

1. Introducción

Las transformaciones socioeconómicas que están afectando nuestra sociedad en las últimas décadas han puesto en entredicho los mecanismos tradicionales de garantía de rentas basados en una seguridad social contributiva. Ante un mercado de trabajo como el español en el que han persistido durante más de dos décadas las tasas de desempleo y precariedad laboral más altas de Europa, los programas de garantía de rentas se han ido transformado de forma progresiva en programas de rentas mínimas: las pensiones y subsidios se establecen cada día más en función de las necesidades que en función de las contribuciones realizadas. En efecto, los subsidios asistenciales (definidos como aquellos cuya percepción está condicionada a una prueba de ingresos) representan en el año 2001 un 30 por ciento del total de prestaciones públicas¹.

Una de las principales características del entramado protector asistencial español es que integra un conjunto de programas fuertemente categóricos de baja intensidad protectora, que deja sin ninguna protección una parte considerable de la población más necesitada. Desde el ámbito estatal, los programas asistenciales se han ido desarrollando de forma progresiva para cubrir colectivos concretos (desempleados, pensionistas, personas mayores o incapacitados). Los programas de rentas mínimas puestos en marcha por las CCAA tienen, en cambio, una filosofía más universal y pretenden cubrir los agujeros de la red estatal, pero las restricciones de acceso y la falta de medios limitan fuertemente esta última red protectora, dejando a una parte de la población más necesitada sin ninguna cobertura en la mayor parte del territorio².

Las limitaciones de este modelo mixto contributivo-asistencial, sitúan a la familia como pieza clave ante situaciones de necesidad. En efecto, el desempleo y la precariedad laboral se han

¹ Se excluyen las prestaciones asistenciales por menor a cargo.

² Excepciones serían el País Vasco y Navarra, donde los programas de Rentas Mínimas sí garantizan un derecho efectivo a una Renta Mínima ante situaciones de necesidad. Véanse Laparra et al (2002) y Sanzo (2002).

concentrado fuertemente en jóvenes y mujeres que ante las insuficiencias del sistema protector han conseguido mitigar los efectos de este deterioro en el mercado de trabajo en el seno de la familia³. Las altas tasas de desempleo y precariedad laboral no se han trasladado así de forma automática en mayores tasas de pobreza⁴, ya que España mantiene uno de los porcentajes más bajos de personas viviendo en hogares en los que nadie esté empleado. Como resultado, en las dos últimas décadas, la edad de emancipación de los jóvenes, lejos de converger a la media europea, se ha alejado considerablemente de ella: muchos de los jóvenes hoy siguen en una situación de semidependencia de sus familias. Parece además que el modelo protector no sólo ha tendido a reforzar los lazos familiares de padres a hijos. En hogares de baja renta, los hijos (jóvenes) estarían ayudando a sus familias⁵.

Estas tendencias hacia una mayor dependencia familiar contrastan con las demandas de mayor libertad individual que se manifiestan en formas de convivencia cada día más variadas y plurales en nuestra sociedad. Las estadísticas demográficas de tasas de divorcio o hijos fuera del matrimonio sí muestran una convergencia con Europa y son reveladoras de los cambios que se están produciendo en el seno de las familias españolas.

Ante este nuevo contexto social, la insuficiencia del actual entramado protector se hace cada día más evidente, a la vez que aumenta la pobreza entre los grupos más necesitados. La adaptación gradual del sistema de garantía de rentas parece haber llegado a su límite y se plantea la necesidad de un debate a fondo sobre cuáles deben ser las direcciones de cambio. ¿Debería extenderse la protección asistencial? ¿Qué papel debe jugar el seguro social? ¿Qué espacio hay para una propuesta como la de la Renta Básica?

No cabe duda de que el garantizar una cobertura universal a toda la población en situación de necesidad debería constituir una prioridad inaplazable para el diseño de toda la política de rentas estatal: La propia Constitución Española proclama que “...*los poderes públicos mantendrán un régimen público de prestaciones sociales suficientes ante situaciones de necesidad*” (Artº 41); y éste es uno de los aspectos que destaca el informe elaborado por la Comisión y Consejo Europeos (Laeken, 2001) en su evaluación de I Plan Nacional para la Inclusión Social del Reino de España⁶. En ese informe se destacaba la importancia de que en España se garantice una asistencia mínima normalizada en todo el territorio nacional. La viabilidad económica de la universalización de los programas de rentas mínimas actualmente vigentes en las diferentes CCAA ha sido evaluada y demostrada en algunos estudios, así como su efectividad en el combate de la pobreza extrema⁷.

Sin embargo, las limitaciones que plantea una extensión de la asistencia social basada en la selección vía ingresos, pone a la propuesta de la Renta Básica (RB) en el primer plano de la agenda política⁸. Este trabajo pretende profundizar en el estudio de la viabilidad y efectos sobre la distribución de la renta de la introducción de una RB en España. Se entiende por tal “*una renta modesta pero suficiente para cubrir las necesidades básicas de la vida, a pagar a cada miembro de la sociedad como un derecho, financiada a través de impuestos o por otros medios y no sujeta a otra condición que la ciudadanía o residencia*”. Se trata de un pago universal, individual y de cuantía suficiente que cada individuo recibiría acreditando la ciudadanía o la residencia en España.

La propuesta de la Renta Básica (RB), al tratarse de un pago incondicional, superaría los problemas de la asistencia social asociados a los costes que plantea la selección vía ingresos (trampa de la pobreza y del desempleo, estigma, *non-take-up*, etc). A su vez, por tratarse de un pago individual, permitiría un adecuado desarrollo de las demandas de mayor libertad individual emergentes en nuestra sociedad, especialmente entre aquellos quiénes soportan con más fuerza los efectos de la progresiva precarización del mercado de trabajo.

³ Véase por ejemplo Toharia (1993).

⁴ La UE considera bajo el ‘umbral del riesgo de pobreza’ a la persona que no alcance el 60% de la renta mediana nacional.

⁵ Véase Cantó y Mercader (2001).

⁶ Véase http://europa.eu.int/comm/employment_social.

⁷ Véase Levy y Mercader (2001).

⁸ Véase por ejemplo recopilación por Van der Veen et al (2002) traducida al castellano de los trabajos presentados en el 7º congreso internacional del Basic Income European Network (BIEN) así como comentario de ese libro de Jacobsen (2002).

Si las características de *individualidad, universalidad y cuantía suficiente* son las que constituyen el gran atractivo de la RB, el elevado coste económico asociado a la misma suele ser una de las principales críticas de sus detractores. En efecto, trabajos existentes tanto en el ámbito nacional como en el internacional, ponen en evidencia que financiar una renta básica “completa” -como la que ya se ha citado⁹- a partir de los instrumentos fiscales existentes no es viable en el corto plazo. Dicha inviabilidad, en el corto plazo, ha llevado a propuestas alternativas que permitan avanzar en el camino hacia el establecimiento de una RB. Uno de estos caminos es el de la Renta Básica Parcial (...) Ésta sería un primer embrión y, aunque su importe inicial fuera aún bajo, representaría el punto de partida a partir del que seguir un camino progresivo que permitiera poco a poco ir eliminando algunos de los elementos del actual sistema de garantía de rentas. Se trataría de una RB “Parcial” por cumplir los requisitos de “incondicionalidad” e “individualidad”, pero ser de cuantía insuficiente. La propuesta de la RBP financiada esencialmente a partir del actual Impuesto directo sobre la Renta permitiría también una mayor integración o coherencia entre la política fiscal y la de garantía de rentas, con lo que evitaría la creciente dualización que se está produciendo entre los beneficiarios y los no beneficiarios de las políticas implementadas a través del IRPF. Este trabajo ofrece un análisis y evaluación del impacto económico que tendría la introducción de una RBP en España financiada esencialmente a través de un único instrumento: el IRPF(...)

2. Límites del modelo contributivo-a-sistencial español y necesidades de reforma

Insuficiencia del seguro social ante los cambios en el contexto socio-económico: precariedad en el empleo, cambios en las formas de familia y nueva inmigración

El sistema de garantía de rentas en el estado español se fundamenta en la lógica del seguro social. De manera simplificada, esta lógica de seguro (o lógica contributiva) está basada en la idea siguiente: las personas contribuyen a la Seguridad Social (a través del sistema de cotizaciones) y, a cambio, la Seguridad Social les garantiza una protección ante los principales riesgos (vejez, invalidez, enfermedad, desempleo, viudedad, etc.). Para percibir prestaciones se requiere un historial de cotización, y en buena medida, las prestaciones guardan una proporcionalidad con las aportaciones que la persona ha hecho al sistema. Esta lógica de protección se fundamenta en la equidad individual.

Desde principios de los años 1980, las limitaciones de la lógica del seguro social para hacer frente a los nuevos riesgos sociales en España se han hecho evidentes. El crecimiento económico de las últimas décadas ha ido acompañado de una precarización del mercado de trabajo que se ha hecho visible en un aumento del desempleo y de temporalidad en la ocupación. Esta precariedad laboral se manifiesta a menudo en bajos salarios, entradas y salidas del empleo (inestabilidad de la ocupación) y paro de larga duración, fenómenos ante los que los mecanismos tradicionales de protección no ofrecen siempre una cobertura adecuada.

Los cambios en el seno de la institución familiar, con la emergencia de nuevas formas de convivencia menos basadas en la familia tradicional, y las nuevas formas de inmigración son también factores de cambio que ponen en evidencia las limitaciones de una protección basada en el seguro social.

La familia en España hoy ya no es un todo homogéneo basado en la “familia tradicional”. Las opciones de vida son cada vez más variadas. Las rupturas familiares son cada vez más frecuentes y los hijos en matrimonio son cada vez menos la norma. Las estadísticas son reveladoras. El porcentaje de nacimientos de mujeres no casadas sobre el total de nacimientos registrados no ha cesado de crecer en las últimas décadas. Si en 1990 era de 9,6 diez años más tarde 17,7 de cada 100 niños no nacen de un matrimonio. Igualmente reveladora es la estadística de número de divorcios (separaciones y nulidades) por cada 100 matrimonios registrados: de 27,0 en 1990 a un 44,9 el año 1998. Cada vez son más las mujeres que optan por no tener descendencia alguna.

⁹ Según la Red Renta Básica española (<http://www.redrentabasica.org>), si bien esta definición sigue también esencialmente la definición internacionalmente adoptada por el *Basic Income European Network (BIEN)*.

Todos estos cambios reflejan que los *derechos y libertades individuales* de hombres y mujeres son cada vez más importantes a la hora de decidir sus opciones de vida.

En tercer lugar, la *nueva inmigración* que se ha establecido en España durante la última década plantea también nuevos retos en el diseño de políticas de garantía de rentas. España presenta una de las tasas de crecimiento de la inmigración más altas de Europa, aunque sigue existiendo una distancia importante respecto a los niveles alcanzados por la inmigración en algunos de los países miembros de la Unión. Si la población extranjera de derecho en España el año 1991 era de sólo 353.367 en el 2001 superaba el millón y medio, muy por encima de los niveles observados desde una perspectiva histórica reciente. La naturaleza de esta inmigración también ha cambiado.

Mientras que a comienzos de los 90 más de la mitad provenía de la Europa Comunitaria, diez años después casi la mitad procedía ya de América y sólo una cuarta parte de los países comunitarios.

Un modelo contributivo-asistencial cuya adaptación gradual parece llegar a su límite

Poco sorprende que durante las dos últimas décadas la red asistencial dentro del sistema de seguridad social español se haya ido ampliando progresivamente; primero con las pensiones mínimas, después con el subsidio de desempleo, las pensiones no contributivas, las prestaciones por hijo hasta los programas de rentas mínimas de cada CCAA. Toda esta red protectora tiene el objetivo común de luchar contra la pobreza económica: por tratarse de programas condicionales a una prueba de ingresos, sólo perciben estas prestaciones los que se encuentran en situación de necesidad. Bajo esta lógica de asistencia, las prestaciones sustituyen la equidad individual por la solidaridad social.

Se trata de una red asistencial muy categórica: no sólo es condicional a una prueba de ingresos sino que requiere otras condiciones para acceder a la misma¹⁰. La mayoría de los programas asistenciales, mantienen un vínculo con el sistema contributivo (este es el caso de las pensiones mínimas y el subsidio de desempleo). En el caso de las pensiones no contributivas, su percepción no sólo es condicional al nivel de ingresos sino que también depende de la edad o del grado de incapacidad. El último eslabón de la protección asistencial lo constituyen los programas de rentas mínimas implementados a nivel de las diferentes CCAA, que tienen en su filosofía una vocación de cobertura universal, pero también están sujetos en la práctica a restricciones de acceso que van más allá de la falta de ingresos.¹¹

La falta de cobertura y la baja intensidad de la red asistencial han tendido a reforzar las tendencias a la dependencia familiar. El aumento en las tasas de dependencia juvenil es un buen ejemplo en este sentido ya que este colectivo queda especialmente desprotegido. Cantó y Mercader (2001) ponen en evidencia la presión que sufren las familias de baja renta con jóvenes en España. Por un lado -porque los jóvenes que no trabajan son una carga para sus familias- la convivencia con jóvenes dependientes comporta una mayor probabilidad de pobreza para estos hogares. Por otro lado, porque los jóvenes que sí trabajan juegan un papel clave en la prevención de pobreza en hogares en los que el sustentador principal no tiene empleo. Paradójicamente, la demanda de más derechos y libertades individuales choca con la necesidad de consolidar un colchón familiar en España como estrategia clave para superar la pobreza extrema en hogares de baja renta.

Al mismo tiempo, las estimaciones recientes de Eurostat muestran que España es uno de los países europeos con un diagnóstico más grave de pobreza monetaria. Según el estudio reciente de Cantó et al (2002) entre los años 1990 y 1995 la pobreza relativa se incrementó en España rompiendo un ciclo de leve reducción que había caracterizado la década anterior.

En este nuevo contexto social, el modelo de protección a las rentas bajas en España parece haber llegado a su límite al no ser capaz en muchos casos de garantizar una cobertura adecuada a la

¹⁰ Con el adjetivo de categórica se pretende recoger la idea de que para tener acceso a este tipo de protección se deben cumplir toda una serie de requisitos además del de superar la prueba de ingresos.

¹¹ La mayoría de las CCAA imponen restricciones en la edad, el tiempo mínimo de residencia en el territorio, el periodo mínimo de unidad familiar independiente y la participación en algún plan de inserción laboral. Aunque algunos de los programas han sufrido reformas significativas en los últimos años el trabajo de Aguilar et al (1995) ofrece una buena descripción sobre los programas a principios de los años 90s. Véase también Ayala (2000).

nueva población de riesgo ni de permitir un desarrollo a las demandas de mayor libertad individual, especialmente entre los colectivos de mujeres y jóvenes.

Una red asistencial que no está integrada con la política fiscal

Otra de las características de la red asistencial es su falta de integración a la política fiscal. La excesiva dependencia del modelo contributivo-asistencial con respecto a la familia, contrasta con la legislación que atañe al IRPF fundamentada en el individuo. Mientras la sentencia del Tribunal Constitucional del año 1989 reconoce que “en base al derecho a la intimidad y no discriminación por estado civil” el individuo y no la familia debía ser la unidad contribuyente, la mayoría de los instrumentos de garantía de renta siguen fuertemente basados en la familia. Igualmente reveladoras son las diferencias entre las escalas de equivalencia implícitas en el IRPF y en las prestaciones de la red asistencial (Véase Ayala et al. 2003), revelando la falta de generosidad de las segundas en relación a las primeras.

Esta falta de integración se ha hecho más visible con las recientes reformas del IRPF. En efecto, los beneficios de los recortes fiscales recientes en el mismo han aumentado la brecha entre las colas baja y alta de la distribución de ingreso disponible principalmente porque los más pobres no pueden beneficiarse de la política familiar, ni de la política de vivienda ni de las ayudas al trabajo asalariado instrumentalizadas a través del IRPF, simplemente porqué no tienen suficiente renta para que dichas deducciones les repercutan. El problema no es menor porque esta Imposición sobre las Rentas Personales es el principal instrumento de política en estos ámbitos.

Un ejemplo puede ser ilustrativo. Como es bien sabido, el IRPF, a través de las deducciones de base, es uno de los principales instrumentos a partir del que se lleva a cabo la política familiar en nuestro país. La deducción de base por hijo en el actual Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (mínimo familiar por descendiente) no beneficia a todas las familias con hijos sino sólo a las familias con hijos que pagan impuestos. Dado que esta deducción afecta a la base impositiva y que el IRPF tiene una escala de gravamen progresiva, el beneficio que obtienen las familias con hijos que pagan impuestos es una función que crece con la renta del contribuyente. El ahorro impositivo que obtienen las familias con hijos es igual a [el tipo marginal que pagan] veces el valor de la deducción de base (...) Los beneficios fiscales de la introducción del mínimo por hijo son prácticamente nulos en la primera decila¹² de rentas familiares y crecen de forma clara con el nivel de las siguientes. El resultado es que, a pesar del esfuerzo financiero notable en términos de gasto a las familias con hijos, este gasto no ha repercutido en los hogares con menores en situación de precariedad económica y riesgo de exclusión social¹³. Lo mismo ocurre en el resto de políticas que se implementan a través de deducciones de base en el IRPF.

3. Vías hacia una Renta Básica: la propuesta de una Renta Básica Parcial

Las limitaciones del modelo contributivo asistencial español en el actual contexto socio-económico y su falta de integración al sistema impositivo, ponen en evidencia la necesidad de reforma. Uno de los caminos que esta reforma puede tomar es el de la RB.

Tal como se señalaba, la definición de RB, comporta un programa que cumpla con los requisitos siguientes:

- (i) *Que las rentas garantizadas tengan un carácter individual,*
- (ii) *que no sean supeditadas a ninguna comprobación de medios*
- (iii) *ni se condicionen a otras características del perceptor como su edad o participación laboral*
- (iv) *y que sean de cuantía suficiente para satisfacer las necesidades básicas de una vida digna.*

Esta definición diferencia la propuesta de la RB de otros modelos de garantía de rentas, como el modelo asistencial -según el cual se establece un vínculo entre prestación y comprobación de

¹² El término “decila” suele usarse, en estadística, referido a cada una de las 10 partes cuantitativamente iguales en que se distribuye, de forma ordinal, una población en función de cierta variable (como es, en este caso, la renta neta disponible).

¹³ Levy (2003) muestra que la política fiscal (incluidas transferencias directas) de ayuda a la familia con hijos en España es de las más regresivas de Europa.

ingresos- o el del seguro social según el que se establecen estas vinculaciones a partir de las contribuciones pasadas. La RB también difiere de las rentas de inserción, en las que se establece una vinculación entre prestación e inserción laboral. La RB es un pago universal e incondicional.

Su carácter individual también le aleja de los programas asistenciales existentes en España, esencialmente centrados en el hogar a la hora de valorar la situación de necesidad y la cuantía percibida. Se trata de un programa universal e individual en el sentido estricto de la palabra: tiene derecho a percibir la RB cualquier persona, independientemente de su edad, situación laboral, situación familiar, nivel de ingresos o cualquier otra posible restricción en el acceso.

Una de las principales ventajas de la RB, con respecto a los programas asistenciales, es que el pago de una RB es independiente del estatus en el mercado de trabajo. La reciben igual las personas ocupadas como los desempleados, de manera que la integración al mercado de trabajo no comporta una pérdida de recursos, evitando así los costes de la asistencia social asociados a la selección vía ingresos, incluidos los problemas de las trampas de la pobreza y del paro, el estigma o el *non-take-up* (Véase Atkinson, 1991).

En segundo lugar, la RB -por tratarse de una propuesta basada en el individuo- satisface las demandas de mayor independencia en nuestra sociedad. Al tratarse de una asignación individual e incondicional, todo el mundo recibiría una RB independientemente de sus circunstancias familiares, en sintonía con la Sentencia del Tribunal Constitucional en relación a la unidad contribuyente del IRPF. Uno de los principales beneficiarios de esta propuesta serían las mujeres que no trabajan de forma remunerada y, en este sentido, la propuesta puede ser vista como reductora de las desigualdades de género. Previsiblemente, la RB también favorecería la emancipación juvenil.

Una de las críticas que a menudo recibe la propuesta de la RB es el elevado coste económico que comportaría: financiar una cuantía suficiente para toda la población conllevaría aumentos en la presión fiscal muy considerables. En efecto, los trabajos existentes, tanto en el ámbito internacional como en el nacional, ponen en evidencia que financiar una renta básica “completa” a partir del IRPF no es viable de “hoy para mañana”. La introducción de una RB completa requeriría una reforma fiscal en profundidad, con impuestos alternativos a la imposición personal vigente.

La inviabilidad de introducir una renta básica “completa” en el corto plazo, ha llevado a propuestas alternativas que permitan avanzar en el camino hacia el establecimiento de una RB. Uno de estos caminos es el de la Renta Básica Parcial propuesto por Atkinson y Sutherland (1989). Estos autores defienden que un primer paso sería la sustitución del conjunto de deducciones del IRPF por una Renta Básica Parcial (RBP), individual e incondicional, que cumpliría todos los requisitos de un esquema de RB como el descrito excepto el referido a la cuantía. La RBP sería un primer embrión y, aunque su montante fuera inicialmente bajo, representaría un punto de partida a partir del que seguir el camino progresivo que permitiera poco a poco ir eliminando algunos de los elementos del actual sistema de garantía de rentas¹⁴ (...) Además de las virtudes ya descritas de un programa de RB, una propuesta como ésta comportaría una ayuda a las rentas bajas que no pueden beneficiarse de las actuales deducciones de base en su Declaración de la Renta. Se trata de una propuesta simple e integradora del actual sistema de imposición sobre la renta personal y las prestaciones, que supera la dualización progresiva entre contribuyentes y no contribuyentes en el actual IRPF español.

4. Metodología de cálculo: *EspaSim* como instrumento para simulación de reformas fiscales

¿Qué montante de RB se podría financiar en España si se eliminaran las deducciones de base del IRPF? ¿Quién saldría beneficiado de su eventual introducción? ¿Cuál sería el impacto sobre la desigualdad y la pobreza monetarias? La metodología utilizada para dar respuesta a este tipo de pregunta es la de la microsimulación estática que ofrece *EspaSim*, un programa informático de libre

¹⁴ Una alternativa a la RBP es la sustitución de deducciones de base en la imposición sobre la renta personal por otras de cuota reintegrables. Tal vía se explora en Mercader (2003) con establecimiento de 2 deducciones de ese tipo -la universal para menores de edad y otra por trabajador (en forma de compensación sólo sobre parte de las rentas por empleo, para evitar la ‘trampa del paro’)- al objeto de garantizar el derecho efectivo a una Renta Mínima Generalizada de cuantía igual a la Pensión No Contributiva de vejez. Y su simulación -con *EspaSim*- da el resultado de que podría llegar a conseguirse implantar el conjunto de dicha reforma redistributiva “...erradicando la pobreza extrema, y sin coste adicional alguno”.

acceso a través de la red¹⁵ que permite calcular el impacto que diferentes escenarios de política fiscal (impositiva y de subsidios) tienen sobre la renta de una muestra representativa de individuos y familias en España. Utilizando datos del 'Panel de Hogares de la Unión Europea', que contiene información relevante sobre individuos y hogares, EspaSim simula el impacto que diferentes escenarios de política impositiva y de subsidios tendrían sobre las rentas de esta población (...)

5. Evaluación económica de la introducción de una Renta Básica Parcial para España

En este epígrafe se cuantifica qué RB sería posible financiar con la eliminación del conjunto de deducciones y bonificaciones del actual IRPF, manteniendo la escala de gravamen progresiva. Se analizan los efectos de dos escalas de gravamen: la vigente en el año 2001 (6 tramos) y una escala de 3 tramos únicamente. Más concretamente, las características de la propuesta formulada bajo el Escenario A son las recogidas en el siguiente Recuadro:

Escenario A.- Renta Básica Parcial con escala de gravamen progresiva

- (a) Se elimina el Mínimo Personal y Familiar del IRPF
- (b) Se elimina la deducción por Rendimientos del Trabajo por Cuenta [exclusivamente] Ajena.
- (c) **Se elimina la opción a tributar conjuntamente.**
- (d) Se reduce en 1000 euros todas las prestaciones, contributivas y no contributivas, del sistema público.
- (e) Se elimina la prestación por menor a cargo.
- (f) **La escala de gravamen del IRPF se mantiene progresiva.** Se estudian dos escalas de gravamen: La primera es la escala de gravamen de 6 tramos vigente en el año 2001. La segunda es una escala de gravamen con 3 tramos de renta (Tramos 13,500 y 18,000 euros/año y tipos marginales del 20, 30 y 40 por ciento respectivamente).
- (g) **Se introduce una Renta Básica (Parcial) como pago individual e incondicional (y no sujeto a ningún tipo de imposición personal) por importes iniciales de 1200 euros/año para toda persona con más de 17 años y 700 euros/año a la menor de 18 años.**
- (h) El resto de parámetros del sistema del 2001 se mantienen inalterados.

¿Cuáles son los efectos de tales reformas?

Cuadro 1: Agregados para el Sistema 2001 y los Escenarios A (en miles de millones de euros).

	Sistema 2001	Renta Básica Parcial : Escala 2001	Renta Básica Parcial : Escala 3 Tramos
Base Imponible del IRPF	159,224	284,480	284,480
Recaudación en el IRPF	+39,857	+71,806	+71,834
Nº de perceptores (miles) para las prestaciones del Sistema 2001 (1)	(13.946)	(11.997)	(11.997)
Gasto Total en las prestaciones del Sistema 2001 (1)	-69,943	-57,204	-57,204
Renta Básica Parcial para Adultos	0	-39,318	-39,318
Renta Básica Parcial de Menores	0	-5,426	-5,426
<i>Sobrecoste por la Reforma Política</i>		-0,056	-0,028

(1) Se contabiliza todas las prestaciones excepto las correspondientes a programas de Rentas Mínimas al nivel de CCAA.

Tal como se constata en el Cuadro 1, la eliminación tanto de las deducciones de base del IRPF como de la opción a tributar conjuntamente, comporta un aumento de la recaudación de 31.949 millones de euros, lo que equivale a un incremento del 80 por ciento en la imposición por el IRPF.

¹⁵ <http://selene.uab.es/EspaSim>.

Ello se debe fundamentalmente al aumento de la base imponible que resulta de la eliminación de las deducciones de base. Por otro lado, reducir todas las prestaciones públicas la cuantía fija de 1000 euros y eliminar las asistenciales por hijo a cargo comporta un ahorro en prestaciones de 12.739 millones de euros (18% del gasto total correspondiente al sistema vigente desde el 2001).

El número de perceptores de prestaciones también se reduce en 1,9 millones de personas¹⁶. Y, conjuntamente, estos ahorros representan 44.688 millones de euros, que permitirían financiar una RB por importes de 1200 euros al año para cada adulto y de 700 euros anuales por cada menor.

Cuadro 2: Efecto simulado de pasar del Sistema del 2001 al Escenario A (con escalas de gravamen progresivo). Ejemplos para algunas familias tipo. Cantidades monetarias en euros /año.

	Sistema 2001	Escenario A: Escala 2001	Escenario A: 3 Tramos
Hogar Unipersonal (1 asalariado)			
Salario bruto	16.800	16.800	16.800
IRPF	-2.215	-3.671,1	-3.362,4
Renta Básica Parcial	0	<u>+1.200</u>	<u>+1.200</u>
<i>Ganancia (respecto al Sistema 2001)</i>		-256,1	+52,6
Matrimonio (1 asalariado)			
Salario bruto	16.800	16.800	16.800
IRPF	-1.421,6	-3.671,2	-3.362,4
Renta Básica Parcial	0	<u>+2.400</u>	<u>+2.400</u>
<i>Ganancia (respecto al Sistema 2001)</i>		+150,4	+459,2
Matrimonio (1 asalariado) +1 menor			
Salario bruto	16.800	16.800	16.800
IRPF	-1.133,1	-3.671,2	-3.362,4
Renta Básica Parcial	0	<u>+3.100</u>	<u>+3.100</u>
<i>Ganancia (respecto al Sistema 2001)</i>		+561,9	+870,7
Pensionista (1 pensión mín. jubilac.)			
Salario bruto	6.188	6.188	6.188
IRPF	0	-1.024	-1.037,6
Renta Básica Parcial	0	+1.200	+1.200
<i>Ganancia (respecto al Sistema 2001)</i>		+176	+162,4

Mediante el Cuadro 2 se han ilustrado los efectos de la Reforma a los Escenarios A para algunos hogares "tipo". Para el hogar unipersonal, formado por un trabajador del Régimen General (Categoría II) con un salario (bruto) igual a 16.800 euros al año¹⁷, el paso al Escenario A comportaría una pérdida anual neta de 256 euros, cuando la escala de gravamen corresponde a la existente en el año 2001, y una ganancia de 52 euros para la escala de gravamen modificada de 3 tramos. Un hogar formado por un matrimonio con un solo perceptor de ingresos, trabajando con una remuneración igual, experimentaría en cambio una ganancia neta de 150 o 459 euros según la escala de gravamen fuera de 6 o 3 tramos respectivamente. Las bonificaciones fiscales que supone para este tipo de hogar la tributación conjunta en el IRPF, se ven más que compensadas ante el nuevo esquema con RBP. La balanza fiscal es todavía más favorable para matrimonios con un menor, que experimentan ganancias entre 561 y 870 euros al año. Finalmente, el pensionista que percibe la pensión mínima de jubilación de 6.188 euros al año, también saldría beneficiado bajo el Escenario A en 170 euros al año, aproximadamente. Para cualquier tipo de hogar, el balance fiscal será más favorable cuantas más personas dependientes contenga.

¹⁶ De estos 1,9 millones, 818 mil corresponden a prestaciones por hijo a cargo.

¹⁷ Valor próximo al del salario medio del año 2001 (ambos géneros, total categorías, pago total y ambos tipos de jornada).

¿Cuáles serían los efectos de un cambio como el propuesto en el Escenario A sobre el conjunto de la población? A continuación se analizan los efectos del paso al Escenario A utilizando *EspaSim*. El paso a una RBP como la detallada en el Escenario A no dejaría a nadie indiferente. La mayoría de la población, por encima de un 56% del total, ganaría mientras que el 44% restante perdería con esta propuesta¹⁸. Tanto para la escala de gravamen vigente en el año 2001 como para la escala de 3 tramos, el porcentaje de ganadores decrece al crecer la renta. Mientras que la gran mayoría de la población en la primera decila gana (un 96%) sólo entre un 8 y un 15% (según se considere la escala del 2001 o la de 3 tramos) de los situados en la última decila ganarían.

El porcentaje de ganadores es similar para las decilas 3 a 6 situándose por encima del 60%. Y a partir de la 7 el número de los perdedores crece de manera clara según crece la renta, aunque su porcentaje sólo supera al de ganadores para el 30% de la población más rica. Nótese que si bien para ambas escalas de gravamen el número de perdedores es similar, para las decilas 2 a 5 –así como, por supuesto, para la última...– el porcentaje de ganadores es levemente superior cuando la escala de gravamen es la de 3 tramos. Y lo contrario ocurre para las decilas 6 a 9.

La ganancia media por adulto equivalente de los que ganan es de un montante similar a la pérdida media de los que pierden. El paso al Escenario A comportaría unas ganancias muy significativas para la primera decila (en torno a los 1.000 euros por adulto equivalente). Nótese, que la ganancia media decrecería según crece el nivel de renta: si bien es verdad que las ganancias no son muy significativamente diferentes para las decilas 4 a 6, la ganancia media sería negativa para las tres últimas. Y la décima decila perdería unos 700 euros en media, por adulto equivalente (...)

En síntesis, *la eliminación de las deducciones actuales en la base correspondientes al mínimo vital personal o familiar y las deducciones por rendimiento del trabajo por cuenta ajena, juntamente con la eliminación de la tributación conjunta en el actual IRPF y de la prestación asistencial por menor a cargo, y su sustitución por una RBP combinada con una escala de gravamen progresiva, tiene un importante impacto sobre la distribución de la renta, puesto que consigue reducir notablemente las tasas de desigualdad relativa y de pobreza económica hasta ahora vigentes*. Por otro lado, nótese que los efectos del escenario A con una escala de gravamen de seis tramos, como la actualmente en vigor, son similares a los que se tendría en el Escenario con otra escala para sólo 3 tramos (con valores no inferiores a los propuestos: 20% de mínimo, 30% en la moda y 40% para el máximo).

6. Comentarios finales

En este trabajo se ha defendido que el modelo contributivo-asistencial de garantía de rentas en España es insuficiente y requiere reforma. Se ha argumentado que la propuesta de la RB –*el derecho de todo ciudadano a percibir una cantidad monetaria suficiente sin contraprestación alguna*– por sus características de individualidad e incondicionalidad es una dirección de cambio que debe ser considerada seriamente en España.

La microsimulación estática con *EspaSim* ha permitido evaluar la aritmética de una RB Parcial, implementada fundamentalmente a través del IRPF en España. Las propuestas que se han hecho permiten una necesaria integración entre la política fiscal y la política de garantía de rentas, integración que ha estado ausente hasta hoy en el diseño de la protección social en nuestro país.

A pesar de las limitaciones que impone un marco de análisis estático como el utilizado en este trabajo, las cifras que se han presentado han permitido constatar la viabilidad económica de una propuesta como la RBP individual e incondicional en España, así como el potencial de esta medida como instrumento redistributivo y de lucha contra la pobreza. *Sin aumentos de presión fiscal, sería posible financiar una Renta universal garantizada de 1200 euros al año por adulto y 700 euros por menor con una escala de gravamen progresiva*.

Aunque se tratase de unas cuantías inicialmente bajas que no permitiesen por el momento eliminar muchos de los actuales sistemas de protección para las rentas inferiores, podrían constituir ya un

¹⁸ El porcentaje de la población que pierde puede calcularse como 100 menos el de la población que gana, puesto que nadie resulta indiferente ante una reforma como la propuesta en el Escenario A.

primer embrión, a partir del que empezar el camino¹⁹ **hacia una RB al fin suficiente (...)** Y las estimaciones presentadas también han permitido constatar el papel complementario que una RBP jugaría respecto a los programas de garantías, ya sean de seguro o asistenciales, hoy en vigor.

Bibliografía

- Aguilar, M. Gaviria, M. Y Laparra, M. (1995), *El pez y la caña, Estudio sobre los Salarios Sociales en las Comunidades Autónomas, 1989-1994*, Madrid: Fundación Foessa, Colección de Estudios.
- Atkinson, A.B. (1995) *Public Economics in Action, The Basic Income/Flat Tax Proposal*, The Lindahl Lectures, Clarendon Press, Oxford.
- Atkinson, A.B. y Sutherland, H. (1989) "Analysis of a partial basic income scheme" a *Poverty and Social Security*, cap. 17, Harvester Wheatsheaf, Londres.
- Atkinson, A.B. (1991): "The Social Safety Net", Welfare State Programme, Number WSP/66, STICERD, (London: London School of Economics).
- Ayala Cañón, L. (2000) *Las Rentas Mínimas en la Reestructuración de los Estados de Bienestar*, Colección Estudios, Centro Económico y Social, Madrid.
- Ayala, L. Rosa Martínez y Jesús Ruiz-Huerta (2003): "Equivalence scales in tax and transfer policies", *Investigaciones Económicas*, vol. 27(3), 593-614.
- Callan, T., Nolan, B. Walsh, J., McBride, J. I Nestor, Richard, (2000) "Basic Income in Ireland: A Study for the Working Group on Basic Income. Final Report", mimeo.
- Cantó, O. Del Río, C. y Gradín, C. (2002): "La evolución de la pobreza estática y dinámica en España en el periodo 1985-1995", *Papeles de Trabajo nº 24*, (Madrid: Instituto de Estudios Fiscales).
- Cantó, O. y Mercader, M. (2001): "Pobreza y familia: ¿son los jóvenes una carga o una ayuda?", *Papeles de Economía Española*, nº 88 pp.151-165, Madrid.
- Eurostat (2003): "Poverty and Social exclusion in the EU after Laeken-part I". *Statistics in Focus: Population and Social Conditions*, Theme 3-8/2003.
- Foster, J.E. (1984), 'On economic poverty: a survey of aggregate measures', *Advances in Econometrics*, vol.3, 215-51.
- Jacobsen, J.P. (Reviewer), (2002) "Review of: Basic income on the agenda: Policy objectives and political chances", *Journal of Economic Literature*, December, vol. 40, issue 4, pp. 1264.
- Laparra, M., Aguilar, M. Liberal, B. Pérez, B. Corera, C. (2002): "El impacto de las rentas mínimas en el espacio social de la exclusión social a partir del caso de Navarra", en *Pobreza y exclusión: la última red de protección social*, Moreno Luis (comp.), (CSIC Politeya: Madrid).
- Levy, H. (2003) "Child-targeted tax-benefit reform in Spain in a European context: a microsimulation analysis using EUROMOD", EUROMOD Working Paper, EM2/03, Cambridge. Disponible en <http://www.econ.cam.ac.uk/dae/mu/emod3.htm>
- Levy, H. Mercader, M. y Planas, M. (2001): "Una introducción a EspaSim: un modelo de microsimulación para evaluar reformas del sistema de impuestos y subsidios sociales en España", en *Desigualdad, redistribución y bienestar: una aproximación a partir de la microsimulación de reformas fiscales*, Labeaga y Mercader (coord.), (Madrid: Instituto de Estudios Fiscales).
- Levy, H. y Mercader Prats, M. "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 Garantizada", en *Políticas públicas y redistribución de la renta*, Fundación BBVA, de próxima aparición. Disponible como documento de trabajo del Departament d'Economia Aplicada en <http://selene.uab.es/dep-economiaaplicada/wp/wpdea0301.pdf>.
- Mercader Prats, M. (2003) "Políticas de lucha contra la pobreza y la exclusión social en España: una valoración con EspaSim", Documento de Trabajo, Laboratorio Alternativas, Fundación Alternativas, Madrid. Disponible en: www.fundacionalternativas.com/laboratorio
- Sanzo (2002): "La política de lucha contra la pobreza en Euskadi, Contenido y resultados", trabajo presentado en el II simposio de la red renta básica, Vitoria-Gasteiz.
- Toharia, L. (1993), "La incidencia familiar del paro", en L. Garrido y E. Gil Campos (comps.), *Estrategias Familiares*, Alianza Editorial, Madrid.
- Van der Veen, R. Groot, L. Y Lo Vuolo, R. (Ed.) (2002) *La renta básica en la agenda: Objetivos y posibilidades del ingreso ciudadano*, Colección Políticas Públicas, Miño y Dávila, Argentina.

¹⁹ Que supondría reducir el índice de Gini del 33% al 31% y el porcentaje de personas en situación de pobreza de 21 a 18.