

Trabajo Fin de Grado

Renta Básica e Impuesto Negativo sobre la Renta:
Un análisis económico

Autor/es

Carlos Gayán Navarro

Director/es

Julio López Laborda

Facultad de Economía y Empresa

2015

INDÍCE

1. INTRODUCCIÓN	4
2. CARACTERÍSTICAS DE LA RENTA BÁSICA Y DEL IMPUESTO NEGATIVO SOBRE LA RENTA.....	6
3. GARANTÍA DE RENTAS EN EUROPA	11
4. GARANTÍA DE RENTAS EN ESPAÑA	18
5. IMPLANTACIÓN DE LA RENTA BÁSICA O EL IMPUESTO NEGATIVO SOBRE LA RENTA EN ESPAÑA: SUFICIENCIA Y EQUIDAD	23
5.1 SUFICIENCIA	26
5.2 EQUIDAD.....	29
6 CONCLUSIONES	31
BIBLIOGRAFÍA	35

AUTOR: Carlos Gayán Navarro

DIRECTOR: Julio López Laborda

TÍTULO: Renta Básica e Impuesto Negativo sobre la Renta

TITULACIÓN: Grado en Economía

RESUMEN

En este trabajo he tratado de dar una descripción de la Renta Básica y del Impuesto Negativo sobre la Renta, enmarcándolos en los sistemas de garantía de rentas existentes, tanto en Europa como en España, para ver su relevancia en la situación actual, después siguiendo las líneas de una posible aplicación en España, he tratado de analizar su suficiencia y, de manera teórica, su equidad, con el objeto de tener elementos comparativos entre ambas.

ABSTRACT

In this paper I've tried to give a description of the Basic Income and the Negative Income Tax, framing them in the current minimum income schemes both in Europe and Spain, in order to see its relevance in the current situation, then according to the lines of a possible application in Spain, I've tried to analyze its sufficiency and, in a theoretical way, its equity, in order to have comparative elements between them

1. INTRODUCCIÓN

Desde el 2008 nos encontramos en un periodo de recesión únicamente comparable con la llamada crisis de los años 30, las caídas en las tasas de crecimiento del PIB y de otras variables macroeconómicas no son las únicas que reflejan la intensidad de esta crisis, de hecho esta crisis se podría observar desde la perspectiva de otros indicadores, indicadores que sí han aumentado durante estos años, como las tasas de paro o las tasas de pobreza relativa. Así tenemos otra perspectiva desde la que analizar las consecuencias de la crisis, una perspectiva que no espera únicamente de las políticas fiscales efectos expansivos en la producción, sino que espera soluciones para los problemas económicos que la crisis ha ocasionado entre los ciudadanos.

De este modo salen a la luz propuestas que quizá puedan sonar novedosas pero que realmente no lo son, entre ellas encontramos la Renta Básica, idea que ya en el siglo XIX era defendida por autores clasificados como “socialistas utópicos”, entre ellos se cuenta a Charles Fourier, quien la defendía como un derecho universal que hiciera justicia con aquellos que no pueden acceder a los recursos naturales ya que estos pertenecen a todos. Por otro lado, encontramos otra idea más reciente, aunque no lo suficiente para considerarla novedosa, y concebida con otra justificación distinta, pero que no por ello dejaría de estar relacionada, esta es el Impuesto Negativo sobre la Renta, ideado por Milton Friedman en la década de los 60, este premio Nobel de economía de ideas liberales, la defendió como una manera de ayudar a las personas distorsionando lo menos posible los funcionamientos del mercado y con los menores costes administrativos.

En un país como el nuestro, donde la tasa de pobreza relativa ha alcanzado niveles como el 22,2% en 2014, y donde esta misma tasa calculada para los menores de 16 años es del 30,1% (Fuente: ECV 2014) todo ello con unos umbrales cada vez más bajos, es normal que se pidan soluciones urgentes a la política fiscal más allá de las ya existentes, que quizás se han quedado cortas, y por ello es normal que estas ideas surjan con fuerza en el debate público.

Pero la Renta Básica y el Impuesto Negativo sobre la Renta no se quedan solo en el debate público, son medidas tratadas y analizadas en la literatura económica actual, tanto por sus defensores como por sus detractores. Han suscitado el interés de muchos autores que, como poco, les confieren la importancia para ser tratadas y estudiadas detenidamente.

De aquí que crea relevante realizar el trabajo de final de grado sobre este tema, se podría decir que también estas ideas, al ser objeto de debate político, público y académico, han levantado mi interés y es por ello que aprovecho esta oportunidad para trabajar sobre ellas y comprender de primera mano, su funcionamiento y su pertinencia en la situación actual.

En este trabajo precisamente trataré de dar una descripción del funcionamiento de estas medidas, de su pertinencia respecto a la situación actual de la garantía de rentas, describiendo así qué objetivos se podrían alcanzar con ellas y trataré de analizar el principio de equidad y de suficiencia para ambas medidas, a la vez con todo ello pretendo hacer una comparación entre ambas, ya que muchas veces han sido tratadas de forma análoga pero no por ello son exactamente iguales.

Para ello en primer lugar, daré una descripción de ambas, señalando el porqué de su tratamiento conjunto y a la vez sus diferencias, y enmarcando las cuestiones principales que suscitan ambas: distorsión del mercado de trabajo y la supuesta mejora en sencillez de las prestaciones gracias a ellas.

Tras esto, aportaré una visión del panorama actual de los sistemas de garantía de rentas en la Unión Europea, con el objeto de ver en qué situación se encuentra España dentro de ellos y cómo están configurados. Y posteriormente, la situación de estos sistemas analizada para el caso español, fijándome en la cobertura y adecuación de las prestaciones similares a las estudiadas. Esto con el objeto de ver en qué medida la implantación de una Renta Básica o un Impuesto Negativo sobre la Renta podrían mejorar la situación actual.

Finalmente, daré las líneas para una posible implantación de ambas y con estas líneas como marco de trabajo trabajare sobre la suficiencia y la equidad de estas medidas.

2. CARACTERÍSTICAS DE LA RENTA BÁSICA Y DEL IMPUESTO NEGATIVO SOBRE LA RENTA

La actual crisis ha generado numerosos problemas económicos, esto queda reflejado en la tasa de pobreza relativa de España:

Cuadro 2.1 Umbral de riesgo de pobreza en España

Umbral de riesgo de pobreza					
Euros	2010	2011	2012	2013	2014
Año de realización de la encuesta:	2010	2011	2012	2013	2014
Ingresos del año:	2009	2010	2011	2012	2013
Hogares de una persona	8.763	8.358	8.321	8.114	7.961
Hogares de 2 adultos y 2 niños	18.402	17.551	17.473	17.040	16.719

Fuente: ECV 2014

Cuadro 2.2 Población en riesgo de pobreza por edad en España

Población en riesgo de pobreza por edad					
Porcentajes	2010	2011	2012	2013	2014
Año de realización de la encuesta:	2010	2011	2012	2013	2014
Ingresos del año:	2009	2010	2011	2012	2013
TOTAL	20,7	20,6	20,8	20,4	22,2
Menos de 16 años	28,8	27,2	26,9	26,7	30,1
16 y más años	19,2	19,4	19,7	19,2	20,7
De 16 a 64 años	18,6	19,3	20,9	20,8	23,2
65 y más años	21,8	19,8	14,8	12,7	11,4

Fuente: ECV 2014

Se observa que mientras los umbrales de la tasa de pobreza relativa (<60% Renta mediana) van decreciendo, la tasa o se mantiene o aumenta durante estos años, esto sumado a una todavía muy elevada tasa de paro: 23,7% (Fuente: INE, 1T-2015), es un buen reflejo de cómo la crisis ha empeorado la situación de un gran porcentaje de la población; con ello se ha reabierto el debate sobre posibles medidas que pudieran paliar estos efectos de la crisis. Así se han rescatado para este debate ideas nada nuevas, como es la idea de una Renta Básica, que ya expusieron autores como Fourier en el siglo XIX, y con ella otras similares como el Impuesto Negativo sobre la Renta, hecho famoso en la década de los 60 por Friedman (1962).

Actualmente, tanto en los medios de comunicación, programas políticos y en la literatura económica, se refieren a la Renta Básica con un sinfín de nombres diferentes: renta ciudadana, renta básica de ciudadanía, subsidio ciudadano, salario de ciudadanía, etc. Yo utilizaré el nombre de Renta Básica (en adelante RB) por ser el más común, y el que mejor expresa dicha idea. Idea de la que encontramos una buena definición en la web Red Renta Básica: *Es un ingreso pagado por el estado, como derecho de ciudadanía, a cada miembro de pleno derecho o residente de la sociedad incluso si no quiere trabajar de forma remunerada, sin tomar en consideración si es rico o pobre o, dicho de otra forma, independientemente de cuáles puedan ser las otras posibles fuentes de renta, y sin importar con quien conviva.*

El Impuesto Negativo sobre la Renta (en adelante INR) hace referencia a los valores por debajo del mínimo exento del IRPF; mientras que para niveles de renta superiores a este nivel el impuesto supone un pago por parte del contribuyente, con el INR, los niveles inferiores de renta supondrían un ingreso para este; se puede dar la siguiente definición de él (Martínez Álvarez, 2002, pg. 454): *la imposición al Estado de satisfacer a todos aquellos ciudadanos que se encuentran en niveles de renta inferiores al mínimo exento (o por debajo de un determinado nivel), una cantidad en metálico que resulta de aplicar un tipo sobre la diferencia de renta efectiva del contribuyente y este nivel.*

Tanto RB como INR están pensados como una forma de garantizar una prestación monetaria suficiente para cubrir las necesidades básicas de los ciudadanos, tienen un objetivo común y una estructura similar, por eso es frecuente que se traten de forma conjunta en la literatura económica, de hecho el INR muchas veces es tratado como una forma de implementar la RB, ya que, en caso de que sean equivalentes, una persona con un nivel nulo de renta disfrutará del mismo subsidio con cualquiera de las dos, para ilustrar esto pondré el siguiente ejemplo (Martínez Álvarez, 2002, pg. 455):

Partiendo de un impuesto lineal sobre la renta, y definiendo los siguientes términos:

1 Renta personal (**R**) antes de la aplicación del impuesto.

2 Tipo de gravamen (**t**)

3 Nivel de mínimo exento, más las deducciones correspondientes (**E**)

4 Renta Básica (**M**) (Cantidad que corresponde a un individuo con 0 de renta, y que sería la correspondiente al subsidio de la RB)

5 Deuda hacienda (**D**): Deuda que tiene hacienda con el contribuyente resultante del sistema de imposición, puede ser positiva (beneficiario) o negativa (contribuyente):

El funcionamiento de un INR sería el siguiente:

$$(\mathbf{R} - \mathbf{E}) \mathbf{t} = \mathbf{D}$$

El ciudadano será deudor o acreedor según:

$$\mathbf{R} > \mathbf{E} \text{ o } \mathbf{R} < \mathbf{E}$$

El sistema de RB sería el siguiente:

$$\mathbf{R t} - \mathbf{M} = \mathbf{D}$$

El ciudadano sería beneficiario o contribuyente según:

$$\mathbf{R t} < \mathbf{M} \text{ o } \mathbf{R t} > \mathbf{M}$$

Siendo por definición:

$$\mathbf{R t} - \mathbf{M} = (\mathbf{R} - \mathbf{E}) \mathbf{t}$$

Se cumpliría por tanto que la cuantía de la RB se corresponde al tipo de gravamen proporcional por el total de deducciones y exenciones, en caso de que $R=0$, esto es, $M=E$.

A pesar de esta equivalencia, INR y RB no son lo mismo, la principal diferencia se debe al control de recursos que supone el INR. Este sistema, al contrario de la RB, no es universal, la condición de beneficiario depende del nivel de renta, aprovechando la estructura del IRPF para dicho control, esto haría que el INR supusiera un menor gasto para las arcas públicas, y quizás le dotaría de una mayor progresividad. (Granell y Fuenmayor, 2015) Este mismo control trae consigo otra diferencia, el momento de la recepción, se podría decir que la RB se otorga ex-ante, debido a su carácter de universalidad, y el INR ex-post, al necesitar de la revisión del nivel de rentas para su otorgación. Esto haría que la RB no ayude a paliar los problemas de pobreza, sino a prevenirlas, siendo más eficaz en este sentido. (Van Parijs y Vanderborght, 2005)

Está claro que las dos medidas supondrían una reducción de la pobreza y de la desigualdad, en cuanto garantizan con carácter general una renta que permite cubrir las necesidades básicas y una cierta seguridad material que permitiera realizar los proyectos de vida de los ciudadanos con una mayor libertad, pero a pesar de este claro efecto, también reciben críticas desde el punto de vista de la equidad, existe el problema que se le atribuye a la RB, de que debido a configurarse como un derecho universal, tanto ricos como pobres se beneficiarían del mismo subsidio. Esto no sería del todo cierto, ya que con un sistema fiscal progresivo, las personas con mayores rentas contribuirían en mayor medida a su financiación, de hecho deberían poder financiar su propia RB y algo más. El INR no cuenta con este problema, de hecho, otorgaría a un sistema ya progresivo como es el IRPF, aún mayor progresividad al subsidiar a los que estén por debajo del mínimo exento. De cualquier modo para ambas medidas se prevé una mejora en términos de equidad, esto se debería poder comprobar comparando la situación después de su implantación con la situación anterior.

Como hemos visto las dos reformas están destinadas a reducir la desigualdad y a atajar el problema de la pobreza, pero en España existe un sistema de prestaciones y subsidios con el mismo objetivo, la diferencia estriba en que el sistema actual es muy complejo, está compuesto por numerosas medidas diferentes, tanto a nivel estatal como autonómico, (estas medidas están descritas con mayor precisión en el apartado 4) que a su vez exigen numerosas condiciones y con ellas los respectivos controles administrativos, lo que las hace ineficaces, en el sentido de que se excluyen a muchos posibles beneficiarios de ellas, mientras que otros buscadores de rentas más hábiles logran disfrutar de muchas de ellas simultáneamente. Además estas condiciones las hacen incompatibles con la obtención de empleo y otros ingresos, por lo que generan la llamada trampa de la pobreza, ya que el coste de dejar de percibir dicha prestación a cambio de unos ingresos, en el mercado de trabajo, muchas veces inciertos, desincentiva la búsqueda de empleo y estimula la economía sumergida.

Estas dos medidas cuentan con la ventaja de simplificar todo esto, una RB o un INR, lo suficientemente generosos serían sustitutos de este entramado de prestaciones, con esto no se pretende sustituir todas las prestaciones, solo aquellas qué, como las mencionadas, tengan un carácter de garantía de ingresos, y no así las contributivas, tampoco pretende ser un sustituto de las prestaciones en especie como la sanidad o la educación. El objeto de ambas no es sumarse al sistema de prestaciones, sino integrar los subsidios

preexistentes, en una medida de más sencilla aplicación y que ataque la pobreza de una manera más directa.

Ambas medidas son cuestionadas con el argumento de su efecto sobre el empleo, se da a entender que una prestación de este tipo desincentivaría la búsqueda de empleo. Pero de hecho, estas dos medidas están pensadas en parte para acabar con la mencionada trampa de la pobreza, esto se puede ver fácilmente desde la perspectiva de la RB, ya que gracias a su carácter de incondicionalidad, un ciudadano que trabajara no vería reducida su prestación, por lo que el desincentivo a trabajar teóricamente desaparece. Esto es más difícil de argumentar desde la perspectiva del INR, ya que, a simple vista, para un ciudadano que percibiera un salario sí que se daría una reducción del subsidio, de todos modos, se puede ver que esto no es cierto suponiendo dos casos diferentes:

- En caso de que percibiera un salario que no alcanzara el mínimo exento, seguiría, aunque reduciendo su cuantía, percibiendo prestación, lo que sumado al salario permitiría mejorar su situación, por lo que el desincentivo a rechazar el empleo desaparecería.
- Si el salario supera el mínimo exento, aunque pase a tributar de manera positiva, también mejoraría sus rentas, por lo que tampoco habría incentivo a rechazar el empleo.

Con ambas se consigue acabar con la trampa de la pobreza y el desincentivo al empleo que esta trae consigo, esto no quiere decir que desaparezcan todos los efectos perversos sobre la oferta de trabajo, pero sí que estos no deberían ser tan negativos como les atribuyen las críticas.

El mayor inconveniente con que cuentan RB e INR y que obstaculiza en gran medida su implantación es el incremento del gasto público que traerían consigo. España contó con un déficit público del 5'8% en 2014, y en el escenario de control de déficits en que se encuentra toda Europa, implantar una medida de este tipo supondría un gran peligro para el cumplimiento de los objetivos de déficit. En este contexto habría que tener especial cuidado sobre la financiación de estas reformas, y sobre cómo aumentarían el gasto, de este modo el INR, gracias al control de recursos que supone, contaría con ventaja sobre la RB, tanto como una medida transitoria hacia esta, que como una medida alternativa y definitiva.

3. GARANTÍA DE RENTAS EN EUROPA

Antes de tratar en mayor profundidad la Renta Básica y el Impuesto Negativo, conviene presentar el panorama de los sistemas de garantía de rentas a nivel europeo y español, para enmarcar la situación existente y poder analizar la conveniencia de estas propuestas.

En primer lugar presentaré el panorama de los sistemas de garantía de ingresos en Europa, es decir, aquellos programas de prestaciones destinados a crear una red de seguridad para aquellas personas en peligro de exclusión y que no están cubiertos por los sistemas de seguridad social, o que ya hayan agotado sus prestaciones.

En la mayoría de países europeos, exceptuando Grecia e Italia, existen programas de este tipo a nivel nacional; podemos diferenciar cuatro grupos de países dentro de la UE según el tipo de sistema de garantía de ingresos con que cuentan (Frazer y Marlier, 2009):

- 1) Países con sistemas simples y completos, abiertos a todas las personas con recursos económicos insuficientes. Estos países serían: Austria, Bélgica, Chipre, República Checa, Alemania, Dinamarca, Finlandia, Holanda, Portugal, Rumania, Eslovenia y Suecia.
- 2) Países que a pesar de tener sistemas sencillos y bastante completos, cuentan con restricciones de elegibilidad y cobertura, normalmente relacionadas con programas activos de empleo o situación patrimonial. Aquí se encontrarían: Estonia, Hungría, Lituania, Letonia, Polonia y Eslovaquia.
- 3) Países con sistemas complejos, y a menudo discretionales y sobrepuertos, pero que consiguen cubrir los ingresos de la mayor parte de personas en problemas de exclusión. Estos son: **España**, Francia, Irlanda, Malta y Reino Unido.
- 4) Países cuyos sistemas son limitados, parciales o demasiado concretos, que restringen su acceso a determinadas categorías sociales y excluyen a numerosas personas con problemas económicos. Aquí se encuentran: Bulgaria, Grecia e Italia.

La clasificación de los países se podría concretar más atendiendo a varias características de estos sistemas, esto quedaría recogido en los siguientes cuadros:

Cuadro 3.1 Adecuación de los sistemas de garantía de rentas en Europa

Adecuación (Sistemas basados en unos indicadores claros para fijar las cuantías)	Renta media o mediana o % de estas	Estándares de vida (nivel de precios, línea de pobreza)	Salario mínimo	Otros ¹	Criterios subjetivos o arbitrarios
	BG, IT ²	CY, CZ, DE, PL, RO, SE, SI	ES, MT, NL	DK, ES ³ , FI, HU, LT, LU, PT, UK	AT, BE, EE, EL, FR, IE, LV, SK

Fuente: Frazer y Marlier (2009, pg.50)

1 Otros indicadores, como el IPREM (indicador público de renta de efectos múltiples) en España, o la Ley de Asistencia Social en Dinamarca o Finlandia

2 Italia no cuenta con un sistema nacional, pero si los tiene en alguna región.

3 España aparece en dos casillas ya que cuenta con indicadores distintos según la prestación.

Cuadro 3.2 Cobertura de los sistemas de garantía de rentas en Europa

Cobertura	Muy amplia	Parcial	Muy limitada
	AT, BE, CY, CZ, DE, DK, ES, FI, FR, HU, IE, LU, NL, PT, RO, SE, SK, UK	BG, MT, PL, SI	EE, EL, (IT), LT, LV

Fuente: Frazer y Marlier (2009, pg.51)

Cuadro 3.3 Actualización de los sistemas de garantía de rentas en Europa

Actualización de las cuantías	Regular	Bastante regular	Irregular	Arbitraria
	BE, CY, DE, DK, ES, FR, FI, HU, IE, LU, LV, NL, PT, RO, SE, UK	CZ, MT, PL, SI, SK	BG, LT	AT, EE, EL, (IT)

Fuente: Frazer y Marlier (2009, pg.51)

Acrónimos de los países:

BE	Bélgica	FR	Francia	AT	Austria
BG	Bulgaria	IT	Italia	PL	Polonia
CZ	Rep. Checa	CY	Chipre	PT	Portugal
DK	Dinamarca	LV	Letonia	RO	Rumania
DE	Alemania	LT	Lituania	SI	Eslovenia
EE	Estonia	LU	Luxemburgo	SK	Eslovaquia
IE	Irlanda	HU	Hungría	FI	Finlandia
EL	Grecia	MT	Malta	SE	Suecia
ES	España	NL	Holanda	UK	Reino Unido

Después de esta clasificación, sería conveniente repasar, con carácter general, las características y rasgos comunes de estos programas, para completar una visión de la situación en Europa.

En primer lugar se puede hablar de las condiciones para ser beneficiario de estos programas, que aunque varíen considerablemente de país a país, es común que hagan referencia a la edad, la residencia y el nivel de renta. Otro rasgo en común es la tendencia de muchos países miembro a hacer más rigurosas estas condiciones, quizás debido a la falta de recursos causada por la crisis.

Un problema que se da en muchos países de la UE es que hay determinados grupos que, aun cumpliendo las condiciones para ser beneficiarios, son excluidos por razones legislativas, como son los refugiados y los inmigrantes sin papeles.

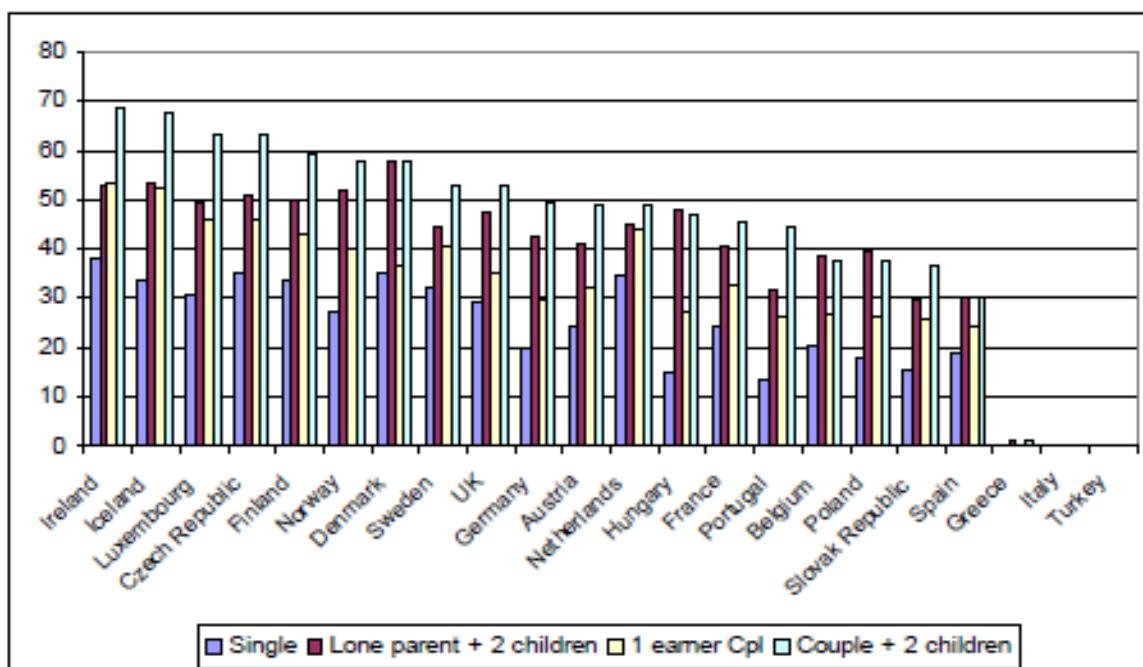
Hay que destacar que en muchos países de la UE existe una tendencia a ligar los programas de garantía de ingresos a programas activos de empleo, esto es, comprometer a los beneficiarios a iniciar una búsqueda de empleo, de forma directa mediante controles periódicos, o comprometiendo la prestación, como en el caso de Finlandia, donde en caso de estar percibiendo una prestación y rechazar una oferta de empleo, de forma no justificada, la cuantía de la prestación se ve reducida un 20%

Algo que comparten los sistemas de garantía de rentas de muchos países de la UE, es que están complementados por otros programas concretos, son comunes programas para ayudar con los costes de alquiler o de combustible, o para los costes escolares.

También es bastante normal que las cuantías sean variables según determinadas cuestiones, por ejemplo en el caso de Dinamarca la cuantía de la prestación depende de factores como el tiempo que se lleve siendo ciudadano danés, o la razón por la que se necesita dicha prestación. Lo más común en los países europeos es que las cuantías de las prestaciones sean fijadas teniendo en cuenta la unidad familiar y no sean estrictamente individuales.

Los siguientes gráficos pueden servir para ilustrar varias ideas comentadas anteriormente:

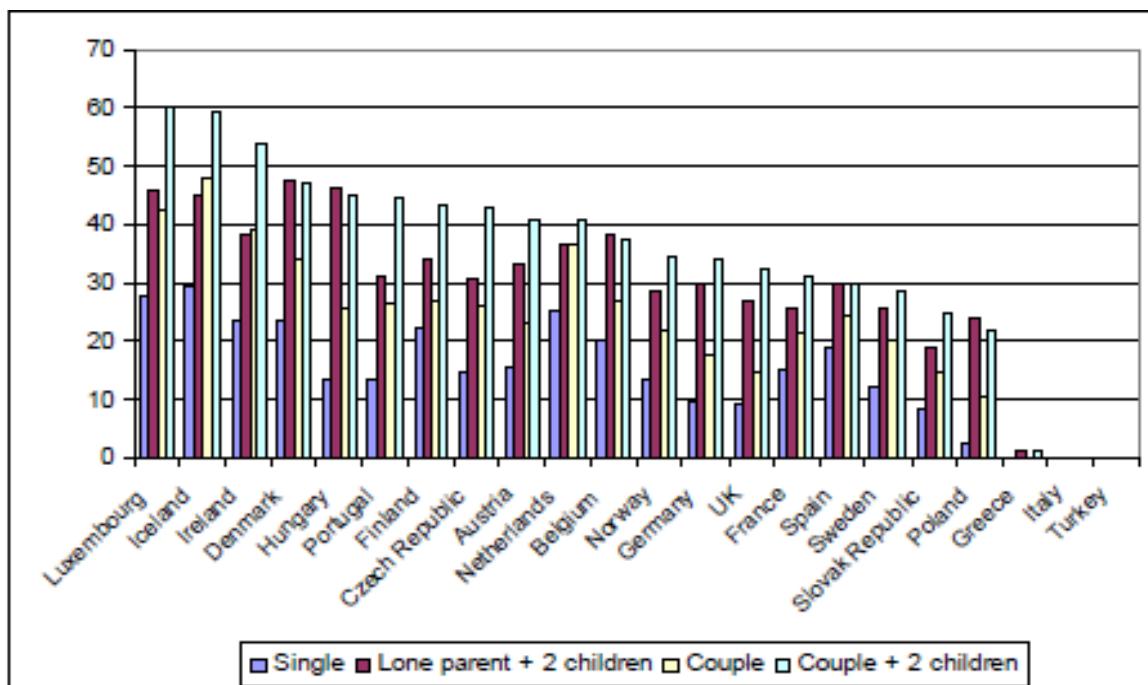
Gráfico 3.1. Ingresos de asistencia social netos (incluyendo subsidios de vivienda) en % del salario medio (2007), según 4 tipos de unidad familiar:



Source: UK independent experts' analysis of OECD Benefits and Wages data base

Fuente: Frazer y Marlier, 2009, pg 36

Gráfico 3.2. Ingresos de asistencia social netos (excluyendo subsidios de vivienda) en % del salario medio (2007), según 4 tipos de unidad familiar:



Source: UK independent experts' analysis of OECD Benefits and Wages data base

Fuente: Frazer y Marlier, 2009, pg.37

Estos gráficos muestran en qué nivel se encuentran los sistemas de garantía de rentas en muchos países de la UE, como se ha mencionado al principio del apartado en la mayoría de países hay sistemas a nivel nacional (exceptuando a Grecia e Italia) pero estos varían en su estructura según los países, aquí se muestra que esa diferencia no es solo en el diseño de estos programas, sino también en el nivel de prestación otorgado.

Ambos gráficos están divididos en 4 tipos de familia, a simple vista se aprecia cómo en todos los países, las cuantías de las prestaciones se fijan en función de la composición de la unidad familiar.

Por otro lado, al comparar ambos gráficos, se ve cómo los sistemas de garantía de ingresos, en muchos países están complementados por programas de ayuda concretos, al quitar las ayudas referidas a la vivienda, se aprecia cómo las cuantías se reducen en casi todos los países, aunque en algunos estos programas tienen mayor peso que en otros, de ahí el cambio de orden en el “ranking” de países mencionados.

En Frazer y Marlier (2009) aparece remarcado el problema que se da en ciertos países, de que personas que cumplen las condiciones para ser beneficiarios de estos sistemas no lo sean, y esto es debido, entre otros factores, a la complejidad de los sistemas o a la falta de información sobre ellos. Otra de las cuestiones que se remarcan es que, a pesar de que en ciertos países estos sistemas consiguen lograr una reducción considerable de los problemas de pobreza (el texto nombra a Irlanda, Holanda, Suecia y Dinamarca como países en los que el sistema de garantía de rentas funciona relativamente bien), en otros países estos programas no son suficientes y se debería contar con otros programas complementarios.

Aquí es donde el INR o la RB podrían jugar su papel, como se ha dicho en la introducción del trabajo, ambas medidas lograrían simplificar el sistema de prestaciones y a la vez atacarían de manera directa el problema de la pobreza, por lo que podrían ser una solución a dichos problemas.

4. GARANTÍA DE RENTAS EN ESPAÑA

Después de presentar una visión general de los sistemas de garantía de rentas en toda Europa, ahora haré mención a estos sistemas para el caso español. Especialmente hablaré de su evolución desde que comenzó la crisis en el 2008.

En España el sistema garantía de mínimos, no es un sistema único, está compuesto por una serie de prestaciones que hacen referencia a distintos tipos de protección: desempleo, jubilación o servicios sociales. Debido a su proceso de desarrollo, según el cual estos sistemas han crecido en número y volumen, pero no en coherencia, se da una red de prestaciones que difieren en sus características, condiciones o cuantías, dando como resultado grandes diferencias a la hora de tratar problemas de falta de pobreza similares. En cuanto a su evolución reciente, se puede decir que la crisis actual ha presionado estos sistemas en dos direcciones distintas: por un lado el incremento del desempleo y los problemas de exclusión causados por el ciclo económico han presionado la demanda y necesidad de este tipo de prestaciones y, por otro lado, las políticas de consolidación fiscal han presionado hacia la reducción y limitación de estos gastos. Podemos sintetizar el número de beneficiarios y las cuantías de estos sistemas de garantía en la siguiente tabla:

Tabla 4.1 Garantía de mínimos en España. Cuantía y nº de beneficiarios 2012.

		Cuantía mensual (1)	% SMI anual (752,85 € mes) (1)	%IPREM anual (641,3€ mes) (1)	% Umbral de pobreza 1 persona (598,5€) (1,3)	% Umbral de pobreza severa 1 persona (299,3€) (1,3)	Número de prestaciones
Subsidio de desempleo		426	56,58%	68,57%	71,18%	142,36%	1.124.953
Subsidio de desempleo agrario y Renta Agraria		426	56,58%	68,57%	71,18%	142,36%	201.017
Programa PREPARA		400	53,13%	64,38%	66,83%	133,67%	1.057
Renta activa de inserción		426	56,58%	68,57%	71,18%	142,36%	233.773
Pensiones no contributivas	Jubilación	417,3	55,43%	67,17%	69,72%	139,45%	251.549
	Invalidez						194.876
Pensiones asistenciales	Vejez	149,9	19,91%	24,13%	25,05%	50,09%	1.677
	Enfermedad						8.712
Garantía de ingresos mínimos (LISMI) (2)		149,9	19,91%	24,13%	25,05%		50,09%
Rentas mínimas de inserción	Mínimo	300	39,85%	48,29%	50,13%	100,25%	217.358
	Máximo	641,4	85,20%	103,24%	107,17%	214,34%	217.358
TOTAL							2.250.575

Fuente: Datos de registro del Ministerio de Empleo y Seguridad Social y Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad

(*) : (1) Equivalencias mensuales de las cuantías totales anuales. (2) Sin datos de Navarra y País Vasco. (3) Sin alquiler imputado.

Fuente: Arriba, 2014

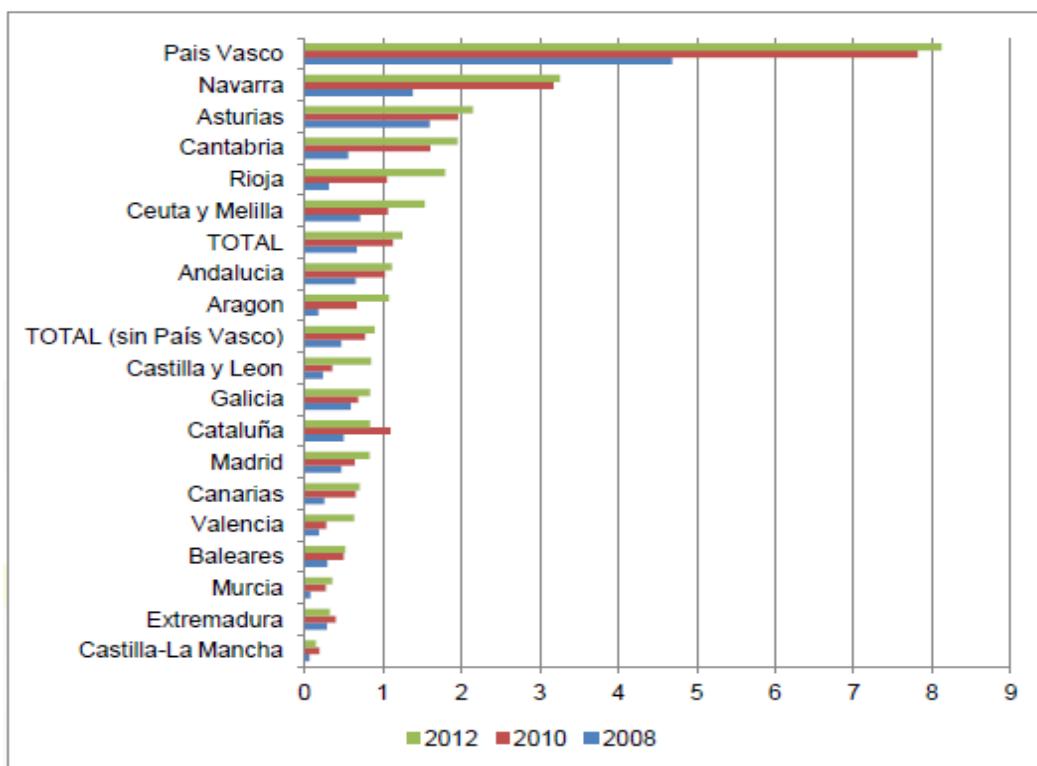
En la tabla se ve claramente cómo el subsidio de desempleo es la prestación más importante dentro de este sistema de garantía de rentas, constituyendo aproximadamente el 70% de estas. Este subsidio de desempleo tiene un carácter contributivo, a pesar de su posibilidad de ser prorrogable con un carácter no contributivo, esto sería un problema ya que los parados de larga duración que han agotado este subsidio se quedarían sin cobertura, más aún cuando en 2013 la tasa de paro de larga duración (> 1 año) era de un 13% (Fuente: EPA, INE), quedando una gran cantidad de personas y familias excluidas del mercado laboral y de estos subsidios. Para este grupo de gente solo queda una última red de ayuda, los sistemas de Rentas Mínimas de Inserción (RMI).

Estos sistemas se equiparían en mayor medida a la RB, en cuanto constituyen el umbral mínimo de rentas que garantizaría la cobertura de las necesidades básicas, y quizás por su funcionamiento al INR, ya que ingresan la diferencia entre las rentas que se perciben y el umbral considerado como mínimo.

La crisis económica se ha reflejado en el incremento de estas prestaciones, en 2008 había 111.077 titulares, cifra que se duplicó en 2012 alcanzando los 217.358 titulares. (Fuente: Datos del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad) El principal protagonista de este incremento fue el País Vasco copando el 32% del total de prestaciones.

A pesar de este incremento de personas que acceden a estos programas y de sus numerosas de reformas en estos años de crisis, el papel que juegan estas RMI, es prácticamente residual (exceptuando quizá Navarra y País Vasco), podemos comprobarlo si atendemos al siguiente gráfico:

Grafico 4.1. Prestaciones anuales de Renta Mínima sobre número de hogares por CCAA en % sobre el total de hogares



Fuente: Datos de registro del Ministerio de Empleo y Seguridad Social, Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad y Encuesta de Población Activa, INE

Fuente: Arriba, 2014, pg 11

Exceptuando el caso especial País Vasco, cuyos niveles serían equiparables a países del centro y norte de Europa, podríamos distinguir tres grupos de CCAA según su porcentaje de titulares: En primer lugar aquellas cuyas prestaciones alcanzarían la tasa de hogares con problemas de pobreza severa (< 25% renta mediana), estas serían Navarra, Asturias, Cantabria y La Rioja. Luego estarían aquellas cuyas RMI no llegan ni al 1% de los hogares: Ceuta y Melilla, Andalucía, Aragón, Madrid, Cataluña, Galicia y Castilla y León. Y por último un grupo de CCAA donde estos programas tendrían un peso ciertamente irrisorio: Murcia, Castilla-La Mancha, Extremadura o Valencia.

En cuanto a su nivel, podemos fijar como referencia la cuantía media que se entrega a un hogar unipersonal, 400€, País Vasco y Navarra también estarían por encima de esta media. Esto supondría una prestación anual media de 4800€, muy por debajo del umbral de riesgo de pobreza (60% Renta Mediana) situado en 7.961€, (Fuente: ECV 2014, INE)

Para terminar de evaluar la adecuación de estas RMI, podemos hacer referencia a la tasa de paro y la tasa de paro de larga duración por CCAA, utilizándola como indicador de la necesidad de estas RMI en las diferentes comunidades:

Tabla 4.1 Tasa de paro y tasa de paro de larga duración por CCAA (2013)

	Tasa de Paro (%)	Tasa de paro de larga duración (%)
Andalucía	36,2	17,4
Aragón	21,4	9,9
Asturias	24,1	13,1
Baleares	22,3	9,3
Canarias	33,7	18,7
Cantabria	20,4	10,2
Castilla y León	21,8	10,5
Castilla - La Mancha	30	16,3
Cataluña	23,1	12,2
Valenciana	28,1	13,9
Extremadura	33,9	15,3
Galicia	22	11,1
Madrid	19,8	9,9
Murcia	29	13,2
Navarra	17,9	7
País Vasco	16,6	8,2
Rioja	20	8,6
Ceuta	34,8	22,7
Melilla	32,5	18,2
Total	26,1	13

Fuente: Elaboración propia, datos: EPA, INE

Comparando los datos anteriores con esta tabla, se puede apreciar que el número de titulares y el nivel de las cuantías por CCAA no se corresponde con las necesidades reales de protección en estas, esto se debe a que el diseño de estas RMI está muchas veces condicionado por cambios institucionales o decisiones administrativas, más que por su nivel de necesidad real.

Se podría tomar como conclusión, quizá exceptuando el caso del País Vasco, que los sistemas de garantía de ingresos, que constituyen la última red de protección ante la pobreza cuando las prestaciones contributivas se han agotado o no se tiene acceso a ellas, tienen una falta importante de adecuación con su demanda real, que les hace contar un bajo nivel, tanto de cobertura como de cuantías.

5. IMPLANTACIÓN DE LA RENTA BÁSICA O EL IMPUESTO NEGATIVO SOBRE LA RENTA EN ESPAÑA: SUFICIENCIA Y EQUIDAD

En este apartado trataré de analizar el gasto que supondrían RB e INR y la equidad en ellas, en el caso de una aplicación de estas en España, para ello definiré con carácter general las líneas que debería seguir una propuesta de implantación para ambas, con objeto de tener un marco en el que analizar estas dos cuestiones.

En primer lugar, hay que aclarar sobre qué nivel de administración recae la responsabilidad de administrar la RB y el INR. En algunos trabajos se deja claro que se administraría a nivel central, mientras que en otros casos se deja abierta la posibilidad de que sea a nivel autonómico o municipal. Cabe citar aquí el caso de Alaska, que actualmente y desde los años 70 cuenta con un programa de RB, este sería un ejemplo de cómo se ha implantado en una administración subestatal. En todo caso, dado el sistema fiscal español en el que los impuestos de mayor peso recaudatorio, y el IRPF a través del cual se implementaría el INR, son de titularidad estatal, una implantación a nivel autonómico quizá podría generar inequidades a nivel territorial, por lo tanto para no entrar en este tipo de complicaciones, que no aportarían demasiado al objetivo que se pretende en el trabajo, considerare la implantación a nivel estatal.

Otro de los inconvenientes que se le puede achacar a estas medidas es que aparecería el peligro del “efecto llamada” sobre la inmigración. Por tanto la cuestión de si se debería otorgar a ciudadanos, residentes, o a cualquiera que haya tributado en España es delicada. Una de las posibles soluciones a este problema la encontramos en Gimeno Ullastres (2014), donde propone considerar beneficiarios a todos los ciudadanos adultos que tengan reconocida su residencia legal permanente en España, a todos los hijos/as que con él/ella convivan, y una estancia en España de al menos 5 años. Por otro lado encontramos, según el Ministerio de Justicia que la nacionalidad por residencia exige la residencia de la persona en España durante diez años de forma legal, continuada e inmediatamente anterior a la petición. De cualquier modo una condición de este tipo para optar a la RB supondría un periodo de carencia de 5 o 10 años, según el caso, que cabría esperar redujera los movimientos migratorios causados por la RB.

Tanto RB como INR, son subsidios con un marcado carácter individual pero no hay que obviar que una familia con varios miembros requiere un tratamiento distinto a un individuo por separado. (Van Parijs y Vanderborght, 2005)

Aquí lo primero es hablar de la condición de mayoría de edad para ser beneficiario, la simple mayoría de edad puede ser un problema ya que recibir el subsidio completo sin haberse emancipado puede generar un gran desincentivo a la búsqueda de empleo, así para optar a la RB o al INR se pondría como un criterio adicional a la mayoría de edad, la emancipación, por otro lado y buscando la equivalencia con el IRPF, podemos considerar la edad de 25 años como límite para empezar a ser beneficiario total.

Para el tratamiento familiar encontramos diversas posibilidades:

La escala más generalmente aceptada a la hora del tratamiento fiscal de una unidad familiar es la escala OCDE Modificada, esta escala asigna 1 al primer adulto, un adulto adicional equivale a 0.5 y a cada menor se le asigna 0.3.

Otra posibilidad es utilizar, el tratamiento que se da en el IRPF actual donde: el mínimo familiar estará formado por la suma del mínimo por contribuyente y los mínimos por descendientes; las cuantías de estos mínimos por descendiente (2015) son las siguientes:

- 1.836 euros anuales por el primer descendiente.
- 2.040 euros anuales por el segundo descendiente.
- 3.672 euros anuales por el tercer descendiente.
- 4.182 euros anuales por el cuarto y siguientes descendientes.

Aquí considero que el mejor tratamiento familiar que se puede aplicar por su sencillez y por tener en cuenta tanto la individualidad del subsidio como el trato especial de los menores a cargo, es aplicar la escala OCDE Modificada, pero únicamente en el caso de los menores de edad, es decir, obviar el coeficiente de 0,5 aplicado a los adultos adicionales, siendo 1 para todos los adultos de la unidad familiar y aplicar el 0,3 a los menores.

Queda tratar el tema de la cuantías, se tratan de sistemas destinados a garantizar un mínimo de renta que cubra las necesidades básicas y a la vez que sirvan como sustitutos de los sistemas actuales que tienen este mismo objetivo. Por ello trataré de aproximar un límite inferior por debajo del cual no tendría sentido implantar un mecanismo de este tipo y una cantidad objetivo que considere cubierto este mínimo.

En primer lugar, para fijar este límite inferior habría que hacer referencia a las RMI tratadas en el apartado anterior, ya que son los sistemas actuales más similares a estas propuestas y, a pesar de su falta de adecuación, tienen el mismo objetivo que RB e INR. Las RMI tienen una prestación media de 400€/mes para un individuo, por lo que podríamos considerar esta cantidad como límite inferior, ya que por debajo de ella no se lograría ni el objetivo de garantizar un mínimo suficiente de renta y además, RB e INR tampoco se podrían considerar como un mecanismo sustitutivo, esto dejaría un límite de prestación anual de 4.800€ por individuo. Este límite a su vez se aproxima a la cuantía que se otorga con la pensión no contributiva, 417€/mes por ciudadano, ó 5.004€/año, que también sería un sistema equivalente. Por tanto el límite inferior para fijar una RB o un INR, se podría fijar finalmente en 5.000 € anuales por ciudadano. Una cuantía por debajo de este límite no tendría sentido, supondría reducir las prestaciones para aquellos que están recibiendo una cuantía mínima, para pasar a dar una prestación de carácter universal, sería un cambio con carácter regresivo.

Por otro lado, el objetivo último de estos mecanismos es aportar a cada ciudadano una cantidad que permita cubrir sus necesidades, y solucionar los problemas de exclusión a aquellos que los padecen, por ello podemos tomar el umbral de pobreza (60% de la renta mediana) como el nivel de renta que se debe cubrir, correspondería al límite máximo, esto serían 7.961€ anuales por individuo (Fuente: ECV, 2014).

Con esto ya se habrían fijado tanto un límite mínimo, como un límite máximo, para hablar de la cuantía de la RB e INR, entre ambos se podrían citar algunos indicadores que se consideran como mínimos:

Mínimo personal IRPF: 5550€

IPREM (12 pagas): 6.390,13 €

Salario Mínimo Interprofesional (Equivalencia anual): 7783,2€

La elección de una cuantía debe fijarse a algún criterio objetivo y no dejarse a decisiones arbitrarias, para evitar los problemas de falta de adecuación que se han comentado en el apartado anterior. De cualquier modo el factor principal que condicionaría la cuantía sería el presupuesto público, estos programas suponen un incremento de gasto importante y por tanto quedarían sujetos a su posibilidad de financiación, y más aún en el contexto de las políticas de consolidación fiscal y control del déficit en que nos encontramos.

5.1 SUFICIENCIA

Ahora que ya se han presentado las líneas a seguir en cuanto a la cuantía y el tratamiento familiar de estos dos mecanismos se puede hacer un primer análisis de su financiación, como ya se ha comentado, estas medidas, en cuanto supondrían, como mínimo, un pago a niveles idénticos de prestaciones ya existentes, son sustitutas de estas, por tanto se podría contar con una fuente automática de financiación contando con el montante de gasto que estas prestaciones suponen. Para ello tomaré el cuadro elaborado en Gimeno Ullastres (2014) ya que a pesar de que son datos de 2010 nos puede dar una estimación de lo que supondría esta fuente de financiación:

Cuadro 5.1. Resumen del total de prestaciones

RESUMEN DEL TOTAL DE PRESTACIONES		TOTAL 2010	
		Beneficiarios	Euros al año
Pensiones contributivas	Pensiones contributivas	6.279.845	75.172.609.670
	Complemento a mínimos	2.391.173	5.935.143.166
Prestaciones no contributivas	Pensiones no contributivas de la S.S.	453.295	2.170.277.693
	Complemento de pensión anual por alquiler de vivienda	14.210	7.503.175
	Pensiones asistenciales	16.189	33.965.175
	Prestaciones lismi	36.977	49.847.241
Prestaciones por desempleo	Nivel contributivo	1.471.826	22.684.498.000
	Nivel asistencial-Subsidio	1.291.467	7.424.103.000
	Subsidio trab. Eventuales agrarios (REAS)	153.761	800.189.000
	Renta activa de inserción	125.680	636.114.000
Prestaciones por hijos a cargo	Periódicas	791.980	1.207.987.560
	Pago único	1.331.482	1.955.699.240
Prestaciones de maternidad	Prestaciones de maternidad	326.752	1.820.510.798
	Prestaciones de paternidad	275.637	225.543.356
Prestaciones autonómicas	Renta mínima de inserción	511.295	766.731.832
	Ayudas de emergencia social	406.603	161.256.103
		TOTAL	121.051.979.009

Fuente: Gimeno Ullastres, 2014, pg. 18

En el cuadro aparecen destacadas todas las prestaciones que se podrían sustituir automáticamente tras la implantación de una RB o un INR, esto nos dejaría un total de 23.194.871.339 € de financiación automática, es decir sin crear un aumento del gasto respecto del nivel ya existente.

5.1.1. Renta básica

En una primera instancia, siguiendo las líneas anteriormente mencionadas, se podría hacer una aproximación del número de ciudadanos con derecho a una RB. Este cálculo no coincide con el que habría que hacer para saber cuántos beneficiarios habría en un supuesto INR ya que habría que descontar a todos aquellos individuos/familias con un nivel de renta por encima del mínimo exento.

Tabla 5.1. Total población con derecho a RB

	Población	Coeficiente	Población ajustada
Total	46.439.864		
Adultos	37.666.615	1	37.666.615
Menores	8.773.249	0,3	2.631.975
Extranjeros no residentes	1.076.666	-1	-1.076.666
Reclusos	65.416	-1	-6.5416
		TOTAL	39.156.508

Fuente: Elaboración propia, INE Datos 2015

En la tabla hago un cálculo de la población con derecho a RB, aplicando los coeficientes mencionados para el tratamiento familiar y dejando fuera del cálculo a los no residentes y a los reclusos.

En total habría 39.156.508 personas con derecho a RB. Esto supondría una cantidad demasiado grande para que su financiación pueda ser asumible, bastaría ver que con la cantidad de financiación automática calculada anteriormente solo daría para una RB de 592,4€ anuales, esto es únicamente el 10% de límite mínimo que se había fijado para que estos mecanismos pudieran ser sustitutos de los sistemas actuales. Por tanto la financiación de esta quedaría sujeta a un aumento impositivo demasiado grande para ser asumible.

5.1.2 Impuesto negativo sobre la renta:

En cuanto al INR es de esperar que la cuantía a financiar sea menor, habría que aproximar la cantidad de individuos/familias a aquellas que tengan un nivel de renta por debajo del mínimo exento, que serían aquellas que recibirían prestación. Y además estas prestaciones serían diferentes para cada individuo/familia según su nivel de renta. Por ello el cálculo del número de beneficiarios y de qué cuantía recibiría cada uno sería demasiado complejo.

Lo que se puede hacer aquí es hacer una aproximación que cubriera la tasa de pobreza relativa, esto es una renta menor de 7.961€, esta tasa se encuentra en el 22,2% (2014) (Fuente: ECV). Ello lo haríamos sobre el total de población calculado en la tabla

anterior, 39.156.508 de personas, por lo que según esto se debería cubrir al menos a 8.692.745 de personas. Se puede hacer una suposición de lo que se podría cubrir con la financiación automática, esto daría para una prestación de 2.668,3€ anuales para cada individuo, si suponemos que todos los que se encuentran por debajo de este umbral tienen una renta nula. (O lo que es lo mismo, para una RB destinada únicamente a este colectivo de 2.668,3€.)

Ahora bien, esto no es así, esa tasa solo nos indica la cantidad de gente que se encuentra por debajo del umbral, no su nivel de renta, por lo que el INR quizá se pudiera financiar para un nivel de mínimo exento que cubriera el límite mínimo fijado anteriormente, ya que aunque esta financiación automática quizá no cubriera este gasto en su totalidad, cubriría buena parte, dejando el resto de la financiación a aumentos impositivos que sí podrían ser asumibles.

5.2 EQUIDAD

Como se decía en la introducción, la mejor forma de comprobar los cambios en equidad que supondrían RB e INR sería comparar la situación antes y después de su implantación. Aquí nos tenemos que aproximar a esta comparación de forma teórica, por ello, analizaré la equidad en la RB y el INR a través de la evolución del tipo medio de gravamen en ambos mecanismos.

Ello lo haré suponiendo un impuesto lineal sobre la renta, con el objeto de simplificar los cálculos sin perder el carácter progresivo del impuesto. Gracias a este supuesto se pueden utilizar las formulas usadas en la introducción:

$$\text{RB: } R - M = D \quad \text{y} \quad \text{INR: } (R - E) t = D$$

Con: R: Renta antes de impuestos, t: tipo impositivo, M: cuantía RB, E: Mínimo exento en el INR y D: Deuda de hacienda con el beneficiario.

Para un primer análisis usaré un tipo impositivo del 50%, usado en la primera propuesta de INR por Friedman (1962). Usar este tipo tiene sentido, ya que un tipo muy alto podría distorsionar los resultados y un tipo muy bajo no sería compatible con la financiación de estos mecanismos.

En cuanto a la cuantía, se podría comprobar la evolución del tipo medio utilizando cualquiera, aquí utilizo la cuantía más pequeña de las mencionadas anteriormente, esto sería $M=5000\text{€}$.

Con un tipo de 50%, el nivel del mínimo exento debería ser el doble que el de la cuantía de la RB, esto sería E el doble que M. De esta forma se lograría la equidad horizontal entre los dos mecanismos: dos individuos o unidades familiares idénticas, con idéntico nivel de renta, recibirían exactamente la misma prestación con ambos mecanismos. Con esto se puede analizar como varía el tipo medio conforme aumenta la renta en ambas medidas a la vez, ya que la variación sería idéntica.

Para esto, he elaborado la siguiente tabla, en la que se muestra la evolución del tipo medio para un único individuo y para una familia tipo formada por dos adultos y dos menores:

Tabla 5.2. Evolución tipo medio de gravamen

Un individuo				2 adultos + 2 menores ($M=13000\text{€}$)		
R	D	Tipo medio (%)	Situación final	D	Tipo medio (%)	Situación final
0	-5.000	$-\infty$	5.000	-13.000	$-\infty$	13.000
5.000	-2.500	-50	7.500	-10500	-210	15.500
10.000	0	0	10.000	-8.000	-80	18.000
15.000	2.500	16,67	12.500	-5.500	-36,67	20.500
20.000	5.000	25	15.000	-3.000	-15	23.000
25.000	7.500	30	17.500	-500	-2	25.500
30.000	10.000	33,33	20.000	2.000	6,67	28.000
35.000	12.500	35,71	22.500	4.500	12,86	30.500
40.000	15.000	37,50	25.000	7.000	17,50	33.000

Fuente: Elaboración propia

Como se aprecia en la tabla el tipo medio de gravamen aumenta conforme aumenta la renta, por lo tanto como se había supuesto, tanto RB como INR son medidas progresivas.

El análisis global en términos de igualdad se debería hacer, como se ha dicho, comparando la situación antes y después de estas medidas, pero es de esperar que al ser medidas progresivas mejoren esta situación global en términos de igualdad.

6 CONCLUSIONES

En este trabajo he tratado de dar una descripción de la Renta Básica y del Impuesto Negativo sobre la Renta, enmarcándolos en los sistemas de garantía de rentas existentes, tanto en Europa como en España, para ver su relevancia en la situación actual, después, siguiendo las líneas de una posible aplicación en España, he tratado de analizar su suficiencia y, de manera teórica, su equidad, con el objeto de tener elementos comparativos entre ambas.

En primer lugar he definido ambas medidas, he explicado el porqué de su equivalencia: misma prestación para mismo nivel de renta, y sus diferencias: momento de su percepción y control de recursos. He defendido su carácter simplificador sobre lo ya existente. Y he presentado sus principales críticas como el desincentivo al trabajo, y la cuestión más delicada, el incremento de gasto que supondrían. Intentando argumentar en contra de ellas.

Luego, he presentado la situación en que se encuentran los sistemas de garantía de rentas en nuestro entorno, la Unión Europea, para así poder ver si hay espacio para una Renta Básica o un Impuesto Negativo sobre la Renta que pudieran mejorar lo ya existente. Así, en el segundo apartado se presenta el panorama heterogéneo de estos sistemas en Europa, sus rasgos comunes y una clasificación de países, en la que nos encontramos que en algunos países sí que cabría esperar una mejora de estos sistemas con la Renta Básica y el Impuesto Negativo.

Entre estos países en los que se puede mejorar la situación de estas redes de prestaciones se encontraría España, así en el siguiente apartado paso a hablar del panorama español. Presento los sistemas que más características comparten con Renta Básica e Impuesto Negativo y analizo su cobertura y su nivel de prestación, y su evolución en este periodo de crisis, para comprobar su adecuación a la demanda real que hay de ellos. Compruebo así que están condicionados por decisiones discretionales que les hacen fallar en esta adecuación y que una Renta Básica y un Impuesto Negativo podrían ser sustitutos de ellos.

Ya presentado este panorama a nivel europeo y español en el que enmarcar las dos propuestas, paso a tratar aspectos concretos de ellas: la suficiencia y la equidad. Antes de entrar de lleno en esto, presento las líneas que debería seguir una propuesta de implantación. Analizo el nivel de administración sobre el que recae la responsabilidad de su aplicación y presento varias posibilidades para su tratamiento familiar, también presento dos límites para fijar su cuantía: uno mínimo y otro máximo.

Con esto ya tengo un marco para el que analizar la suficiencia de ambos, para ello enumero las prestaciones de las que serían sustitutos y así obtengo una primera fuente de financiación automática, que no supondría aumentos de gasto, utilizo esta fuente para calcular qué niveles de Renta Básica y de Impuesto Negativo se podrían financiar.

Una vez hecho esto, hago un ejercicio teórico para comprobar cómo evoluciona el tipo medio de gravamen conforme aumenta la renta y así poder comprobar que son medidas progresivas.

A partir del trabajo realizado se pueden recoger una serie de consideraciones:

En primer lugar tenemos que la Unión Europea es muy heterogénea en lo que a sistemas de prestaciones se refiere, se pueden agrupar los países según la adecuación de estos programas, pero aun así, de país a país pueden variar las características considerablemente. España dentro de todo esto, estaría en el grupo de países con sistemas complejos, y a menudo discretionales y sobrepuertos, según la clasificación que se hace en el apartado 3. Y aunque compartiría alguna característica buena con otros países, como un buen nivel de cobertura, si nos fijamos en la cuantías de las prestaciones, estaríamos en la cola del ranking, solo por encima de Grecia o Italia, países que no cuentan con sistemas de este tipo a nivel nacional.

Al analizar estos sistemas para España en particular, prestando especial atención a la Rentas Mínimas de Inserción de las CC.AA. por ser las prestaciones más parecidas a una Renta Básica o un Impuesto Negativo sobre la Renta, nos encontramos con que presentan, en general, una falta de adecuación con su creciente demanda tras estos años de crisis, en concreto, presentan niveles de cobertura y de cuantía bastante bajos respecto a las necesidad que hay de ellas. Esto quizá este debido a las presiones sobre el recorte del gasto que la crisis ha traído consigo, o quizá a su proceso de diseño guiado por decisiones muchas veces arbitrarias, o por ambas, de cualquier modo el resultado

sería el mismo, una falta de adecuación que dejaría espacio a una implantación de una Renta Básica o de un Impuesto Negativo sobre la Renta.

En cuanto a la suficiencia de ambas medidas, tras hacer el análisis de la financiación automática y poder hablar de ella con un poco de objetividad, se obtiene una diferencia clara: la Renta Básica requiere de una fuente de financiación mucho mayor de la que se podría obtener con las fuentes automáticas (la que se obtiene de las prestaciones existentes que se sustituirían), mientras que el Impuesto Negativo sobre la Renta podría ser financiado en buena parte por estas. El control de recursos que supone el Impuesto Negativo sobre la Renta le conferiría una gran ventaja sobre la Renta Básica, en el supuesto caso de que se intentaran llevar a la práctica estas medidas.

Cuando se calcula la evolución del tipo medio de gravamen se obtiene que en términos de equidad horizontal ambas medidas son progresivas en igual medida, el tipo medio aumenta en la misma medida para ambas conforme aumenta la renta, este resultado es coherente con la equivalencia teórica de ambas propuestas.

Por otro lado quedarían cuestiones por tratar sobre la Renta Básica y el Impuesto Negativo sobre la renta:

He dado una explicación teórica de la progresividad de ambas medidas, pero los resultados en términos de igualdad para el conjunto de la población no se pueden medir, para ello habría que atender la evolución de algún indicador como el Índice de Gini que comparasen la distribución de la renta, antes y después de la implantación de una de estas medidas.

Por otro lado, calcular los recursos necesarios para una Renta Básica, resulta más o menos sencillo, ya que se trataría de un derecho universal y bastaría con calcular el número de beneficiarios y la cuantía a otorgar, pero hacer el mismo cálculo para el Impuesto Negativo sobre la Renta resulta muy difícil. Si bien en algunos trabajos (Granell y Fuenmayor, 2015) se realizan microsimulaciones en las que se pueden obtener resultados sobre esto.

También sería una cuestión interesante realizar en paralelo al diseño o el análisis de estos mecanismos, un estudio sobre alguna reforma fiscal que pudiera hacer frente a la financiación de estos. En especial a la hora de tratar el Impuesto Negativo sobre la Renta, sería una buena aportación realizar un estudio sobre las reformas que requeriría un IRPF existente para incorporar este tramo negativo.

En cuanto a la eficiencia de estos mecanismos, es decir, la distorsión en el mercado de trabajo que pudieran suponer, tenemos el mismo problema que a la hora de tratar los resultados de igualdad, solo se podría analizar de forma ex post a su llevada a la práctica. Es cierto que en algún libro (Raventós, 2001) se trata esta cuestión de forma teórica a través de juegos de negociación de Nash, en los que el poder negociador de los trabajadores o sindicatos aumenta al disponer de una Renta Básica, quizás esto sirva para hacerse una idea de cómo afectan al mercado de trabajo.

El estudio de estas medidas se puede completar desde numerosos puntos de vista que no están recogidos en este trabajo, aun así, espero que este trabajo sirva para, por lo menos, dar una visión general sobre el funcionamiento y las características de estas medidas y sobre su relevancia en la situación actual.

BIBLIOGRAFÍA

- Frazer, H y Marlier, E. (2009): “Minimum income schemes across EU member states” *Social inclusion policy and practice, CEPS/INSTEAD*. EU Network of National Independent Experts on Social Inclusion.
- Friedman, M. (1962): *Capitalism and Freedom*. Chicago, The University of Chicago Press.
- Gimeno Ullastres, J.A. (2014): “Coste/beneficio de una renta básica” *Presupuesto y gasto público*, ISSN 0210-5977, N° 76, 2014, págs. 141-158
- Granell Pérez, R. y Fuenmayor Fernández, A. (2015): “El Impuesto Negativo sobre la Renta: una propuesta de transición” *XXII Encuentro de Economía Pública*, Santander, 5 y 6 de febrero de 2015
- Martínez Álvarez, J.A. (2002): “El INR (Impuesto Negativo sobre la Renta): una solución novedosa y eficiente a la pobreza” *Estudios de Economía Aplicada*, vol. 20, núm. 2, agosto 2002, pp. 451-470
- Raventós, D. (2001): *La RB. Por una ciudadanía más libre, más igualitaria y más fraterna*. Ariel. Barcelona
- Van Parijs, P. y Vanderborght, Y. (2005): *La Renta Básica. Una medida eficaz para luchar contra la pobreza*. París, Éditions La Découverte.