

6

Problemas de incentivos: renta básica universal versus prestación de ingresos mínimos

Resumen

J. Ignacio Conde-Ruiz
Fundación de Estudios de Economía Aplicada (FEDEA) y Universidad Complutense

Palabras clave:
prestación de ingresos mínimos, renta básica universal, renta condicionada, costes, incentivos, trabajo, fiscalidad.

Partiendo de que no hay ninguna duda del efecto positivo que tanto la renta básica universal como la prestación de ingresos mínimos pueden tener en el bienestar de la persona que lo percibe o en la lucha contra la pobreza del país que la implementa, en este capítulo se realiza un análisis comparado de ambas medidas. Para ello, se atiende a los efectos de ambas sobre la oferta de trabajo, sus respectivos costes de financiación o los problemas que pueden surgir al englobar la renta básica universal o la prestación de ingresos mínimos en el contexto internacional, donde las economías están cada vez más integradas debido al fenómeno de la globalización, con alto grado de libertad de movimiento de trabajadores y capital. Además, se estudian los problemas de incentivos que tiene la prestación de ingresos mínimos presentada por iniciativa legislativa popular en el Parlamento español, así como las enmiendas que pueden ayudar a superarlos.

Destacados:

1. No hay ninguna duda del efecto positivo que tanto una renta básica universal como la prestación de ingresos mínimos puede tener en el bienestar de la persona que lo percibe o en la lucha contra la pobreza del país que la implementa.
2. La prestación de ingresos mínimos, por su condicionalidad, tiene efectos muy distorsionantes sobre la oferta de trabajo, pero dado que puede restringir el colectivo al que va destinada, permite modular el coste de financiación a niveles más bajos.
3. La renta básica universal tiene ventajas claras en cuanto a los incentivos al empleo, pero tiene costes de financiación potencialmente muy elevados y una posible debilitación de otros programas del Estado del bienestar.
4. El debate sobre la renta básica universal debe ir ligado al debate de la fiscalidad del capital.
5. La propuesta por iniciativa legislativa popular persigue unos objetivos acertados pero también grandes problemas de diseño en cuanto a los incentivos.

1. Introducción

Como se ha explicado en otros capítulos de este informe, la motivación inicial de una renta básica universal (RBU) es permitir que las personas puedan ser libres. Se trata de una renta de carácter universal a modo de derecho de ciudadanía. Es individual porque todas las personas, independientemente de la edad u hogar en el que conviven, tienen derecho a percibirla. Y es incondicional, pues no depende de los ingresos que se tienen o de si se trabaja o no. Esta renta incondicional y universal garantizaría a las personas, sin ningún tipo de estigma social –porque la percibiría toda la población–, tener cubiertas todas las necesidades básicas y, por lo tanto, la libertad para poder desarrollarse plenamente como seres humanos. Además, permite eliminar el riesgo de pobreza y lo hace sin generar trampas de pobreza o desempleo, ya que no se perdería si se obtuvieran otras rentas o se empezara a trabajar. Esta idea de RBU, que tuvo su apogeo en los años ochenta, empieza a tomar nuevamente protagonismo, pero quizá con una motivación distinta como son los efectos disruptivos que la cuarta revolución industrial o digital puede tener en el empleo y la desigualdad.

Empezamos a tener una amplia evidencia sobre el hecho de que esta nueva tecnología digital, amplificada por los avances en la inteligencia artificial, producirá ganadores y perdedores en el mercado laboral. Los ganadores serán aquellos con habilidades complementarias de la tecnología (incluidos los robots), trabajadores que principalmente desarrollan tareas de carácter abstracto y, por lo tanto, para ellos, las condiciones laborales solo pueden mejorar. Los perdedores, en cambio, serán aquellos cuyas habilidades son sustitutivas de la tecnología; es decir, que desarrollan principalmente tareas de carácter rutinario que la tecnología puede ejecutar de forma más barata. En su conjunto, no sabemos lo que puede llegar a ocurrir con el empleo neto. De hecho, pudiera ocurrir que al final no se destruyan empleos, sino simplemente que se reduzcan las jornadas laborales, cumpliéndose así la profecía que hizo John Maynard Keynes en su famosa conferencia titulada «Posibilidades económicas para nuestros nietos», en la Residencia de Estudiantes de Madrid, en su visita a España en 1930. En dicha conferencia, en lugar de hacer la esperada intervención sobre la gran depresión que asolaba Europa en esos momentos, el economista predijo que el progreso tecnológico podría permitir tener una semana laboral de 15 horas, y abundante tiempo libre, para el año 2030. Sea como fuere, y aunque es posible que el efecto sobre el empleo neto sea nulo, o incluso positivo, lo que parece claro es que se va a producir un gran desplazamiento de trabajadores que serán sustituidos por la nueva tecnología. El famoso desempleo tecnológico del que hablaba Keynes a principios del siglo pasado. El carácter disruptivo, que muchos expertos dan a esta nueva revolución tecnológica, está alimentando el miedo a encontrarnos con una gran bolsa de trabajadores desplazados y con nulas probabilidades de encontrar empleo. Esto hace que, aunque por una motivación distinta, se vuelva a centrar el foco en muchos países en la vieja idea de la renta básica universal.

La principal crítica que recibe la RBU suele ser, por un lado, el elevado coste potencial dada su triple característica de universal, incondicional y suficiente. Y, por otro lado, que para aminorar dicho coste será necesario eliminar o reducir algunos de los programas básicos del Estado del bienestar. Quizá por estos motivos, principalmente en el ámbito político, se está empezando a hablar de programas de rentas mínimas que, al perder también la característica de universal e incondicional, suponen un coste de financiación mucho menor. Este es el caso de España, donde recientemente se ha presentado en el Parlamento una iniciativa legislativa popular sobre el establecimiento de una prestación de ingresos mínimos (PIM) de la Seguridad Social. La iniciativa

legislativa popular, también conocida como iniciativa ciudadana, es un mecanismo de democracia semidirecta. Se trata de la posibilidad, amparada en la Constitución, de que las personas puedan presentar iniciativas de ley. Eso sí, dichas iniciativas de ley deberán estar avaladas por una cantidad de firmas, que en el caso de España son 500.000, para que se puedan tomar en cuenta en la cámara legislativa.

El objetivo de esta nueva prestación sería garantizar unos ingresos adecuados a las personas que, con disponibilidad para trabajar, carecen de empleo y de unos recursos económicos mínimos para sí mismos y, en su caso, para los familiares a su cargo.

El montante de la nueva prestación sería el 80% del IPREM (indicador público de renta de efectos múltiples), unos 5.162 euros anuales, aunque seguramente tras la reciente subida del 22% del salario mínimo interprofesional, veremos que también aumenta el IPREM. Pero la ley contempla un complemento adicional por cada uno de los menores u otros familiares a cargo. Los requisitos para los beneficiarios son los siguientes: 1) ser mayor de 18 y menor de 65 años de edad; 2) residir legalmente en territorio español de forma ininterrumpida en los 6 meses anteriores (no necesario víctimas de violencia de género); 3) no reunir requisitos para percibir otro tipo de prestación contributiva o asistencial (renta activa de inserción, prestación por desempleo, etc.); 4) encontrarse inscrito como demandante de empleo (como mínimo durante 12 meses), es decir, ser parado de larga duración; y 5) carecer de «recursos económicos». Este último requisito implica que la renta per cápita del hogar debe ser inferior al 75% del salario mínimo interprofesional; en la actualidad, después de la última subida del 22%, serían 9.450 euros anuales. Para este control de rentas no se tienen en cuenta ni las prestaciones familiares, ni las pensiones alimenticias, ni las prestaciones asociadas a la dependencia o a favor de la infancia. Por último, la PIM es incompatible con el trabajo tanto por cuenta propia como ajena, y prácticamente las únicas obligaciones de los beneficiarios son participar en políticas activas y aceptar los empleos propuestos por los servicios públicos de empleo o las agencias de colocación, siempre y cuando se consideren «adecuados». A lo largo del artículo analizaremos los incentivos perversos potenciales que muchos de estos requisitos pueden generar.

No hay ninguna duda del efecto positivo que tanto la RBU como la PIM pueden tener en el bienestar de la persona que lo percibe o en la lucha contra la pobreza del país que las implementa. Sabemos que España es uno de los países de la OCDE con un mayor porcentaje de personas en edad de trabajar con renta baja (es decir, salario por debajo del 50% de la mediana). Además, está a la cola de los países industrializados en el porcentaje de niños que viven en pobreza relativa, solo por delante de Turquía e Israel. Y, por lo tanto, es necesario que el sector público actúe para tratar de atajar este grave problema. También es importante atender a las motivaciones, ya sean de carácter filosófico, moral o ético, que hay detrás de cada concepto, tanto de RBU como de PIM. Autores más cualificados que yo para ello, ya han dedicado sus capítulos a dichos menesteres. El objetivo principal de este capítulo, por el contrario, es hacer un análisis de los problemas de incentivos que pueda tener esta nueva prestación de ingresos mínimos, que se está discutiendo en el Parlamento español, y compararlos, en la medida de lo posible, con los que tendría la renta básica universal clásica.

Pido disculpas al lector, si en mi análisis puramente económico de los incentivos, utilizo un tono frío o aséptico a la hora de hacerlo y pudiera parecer que no me parecen importantes los problemas que trata de solucionar la PIM. Por ello quiero dejar claro que me parece acertada la necesidad de luchar contra la pobreza, sobre todo la infantil, ayudando a las personas con graves problemas para encontrar trabajo (principalmente los parados de larga duración).

2. Incentivos al empleo de las prestaciones: efecto renta y salario de reserva

Vamos a empezar analizando los efectos potenciales que dichas prestaciones, la RBU y la PIM, pueden tener sobre la oferta de trabajo individual. Recordemos que la primera es incondicional, mientras que la segunda es condicional. Es decir, la RBU es compatible con el empleo y se puede percibir tanto si se trabaja como si no. Mientras que la PIM es incompatible y el individuo la pierde tan pronto como encuentra un trabajo remunerado, sea cual sea la jornada y el salario.

Para el análisis vamos a usar el modelo clásico de oferta de trabajo que los economistas suelen utilizar para racionalizar la decisión de trabajo. Supongamos que cada individuo está dotado de una cantidad de tiempo que puede emplear en trabajar o en el ocio. Como es lógico, las horas dedicadas a trabajar dan menos utilidad (o nivel de bienestar) que las horas dedicadas al ocio. El problema es que, en ausencia de otras rentas, los individuos necesitan trabajar para poder financiar su consumo (o ahorro si así lo desean). Y cada individuo, en la medida de sus posibilidades, elige la combinación de horas de trabajo y horas de ocio que le hacen más feliz o con el que alcanza un nivel más elevado de bienestar. Evidentemente, según y como el individuo valore sus horas de ocio, o cuán costoso sea el trabajo o el salario que percibe por las horas trabajadas, mayor o menor serán las horas dedicadas al trabajo o al ocio. Así, pues, si dejamos a un lado el nivel de impuestos que pagan los individuos, ¿cómo cambia su decisión sobre las horas dedicadas al trabajo o al ocio si se introduce una RBU? ¿Qué ocurre con estas horas si se introduce una PIM? ¿Pero qué ocurre si un trabajador que ha escogido su mejor combinación de horas trabajadas y horas de ocio recibe una renta básica universal (es decir, una renta que percibirá independientemente de si trabaja o no)? En este caso, la decisión de trabajar más o menos estará en función del nivel de dicha renta y, por supuesto, de cómo valore el ocio. Para definir esta situación, en economía se usa el término efecto renta. Es decir, según la teoría económica, se define el efecto renta como la variación del número deseado de horas de trabajo provocada por una variación de la renta, manteniendo el salario neto constante. Es evidente que si te aumentan el salario neto por hora, aumentará la propensión al trabajo. Aquí, la pregunta sería qué pasa con el ocio de un individuo si aumenta su renta real, sin afectar al salario por hora: ¿aumenta o disminuye? La respuesta va a depender de si el ocio es un «bien normal» o un «bien inferior». Para los economistas, un bien es normal si, a mayor renta, mayor es el consumo; y un bien es inferior si ocurre lo contrario. Por tanto, el ocio es un bien normal si, cuanto mayor es la renta (no salarial), mayor es su demanda (o menor la propensión a trabajar). Una forma de verlo es interpretar el ocio como un bien o un servicio más; cuanto mayor es la renta, mayor es la propensión a consumir todos los bienes y servicios, incluido el ocio. Por lo tanto, la introducción de una RBU podría tener un efecto negativo sobre las horas trabajadas únicamente en aquellos individuos para los cuales el ocio es un bien normal. Y esto ocurrirá en aquellos trabajadores que solo tienen acceso a trabajos poco agradecidos, bien porque son más penosos o costosos, o bien porque son rutinarios o aburridos. Mientras que la introducción de una RBU aumentará las horas trabajadas en aquellos trabajadores cuyo ocio es un bien inferior (o aumenta la propensión al trabajo). Estaríamos hablando de trabajos creativos, divertidos, etcétera. Por consiguiente, el efecto global de las horas trabajadas, si se introduce una RBU y agregamos las decisiones de todos los individuos, no parece que sea muy distorsionante, máxime si tenemos en cuenta otros factores no económicos, como los sociales, el estilo de vida o la regulación laboral de las jornadas que sabemos

tienen efectos sobre la propensión a trabajar de los individuos. Este último aspecto es muy importante en los empleos cuyas jornadas laborales son muy rígidas. En muchos casos los individuos no tienen acceso a elegir el número óptimo de horas trabajadas, como supone el modelo teórico, pues las jornadas laborales que demandan las empresas no lo permiten. Por último, como veremos en la siguiente sección, los efectos distorsionantes sobre el empleo vuelven a aparecer, incluso en el caso de tener una RBU, si para financiar esta es necesario aumentar los impuestos y, por lo tanto, reducir los salarios netos.

El análisis cambia radicalmente cuando analizamos la PIM, que, como sabemos, es incompatible con tener trabajo. No hay duda de que la idea de la prestación de ingresos mínimos es bienintencionada, pero claramente peca de ingenuidad al no tener en cuenta los incentivos perversos sobre la activación laboral. Es decir, ¿qué incentivos tiene un desempleado para buscar empleo si consiguiéndolo pierde la PIM?

Veámoslo con un ejemplo: supongamos un trabajador desempleado de larga duración con hijos y que de acuerdo con los criterios establecidos tiene derecho a percibir una PIM. Por simplificar, supongamos que la prestación de ingresos mínimos asciende a 10.000 euros al año. Si el trabajador acepta una oferta de empleo, deja de cumplir los requisitos de estar desempleado y pierde la ayuda. Supongamos que el salario que le ofrecen es de 10.000 euros anuales. En este caso percibirá la misma renta anual que antes (con el subsidio) pero tendrá que trabajar. Por lo tanto, es como si estuviera sometido a un impuesto del 100% por el trabajo o, dicho de otro modo, trabaja por nada en términos monetarios. Es decir, al aceptar el empleo el trabajador estaría renunciado a horas de ocio sin percibir nada a cambio. Por mucho que los servicios públicos de empleo o inspectores laborales estén detrás de él para obligarle a aceptar el empleo, es el desincentivo inmenso. Es evidente que la existencia de una PIM tiene un efecto sobre la decisión de trabajar. Según los economistas, eleva el salario de reserva. En economía laboral, el salario de reserva es aquel por encima del cual al individuo le compensa trabajar, o también puede ser definido como el máximo salario por el que el trabajador no está dispuesto a participar en el mercado de trabajo. En otras palabras, la condicionalidad de la PIM eleva el salario de reserva, por lo que el trabajador solo se activa si el salario es muy elevado. Esto supone una trampa para el desempleo, pues el trabajador continúa sin tener trabajo, cobrando la PIM, hasta que le llega una oferta salarial suficientemente buena.

En resumen, si no cambian los impuestos que se pagan y, por lo tanto, los salarios netos, la RBU incide en la oferta de trabajo a través del efecto renta, que, como hemos visto, en su conjunto es pequeño y solo afecta negativamente a los individuos que acceden a empleos penosos. Es decir, los efectos sobre la oferta de trabajo y los desincentivos al empleo de la RBU son muy pequeños. Mientras que la PIM, por el contrario, tiene efectos muy distorsionantes sobre el empleo, pues eleva los salarios de reserva de tal forma que los trabajadores que la perciben solo aceptan un empleo si este les ofrece un salario mucho más elevado. En la sección 5 veremos cómo se puede diseñar la PIM para reducir dichos efectos distorsionantes sobre la oferta de trabajo individual.

3. Los costes de financiación de la renta básica universal y de la prestación de ingresos mínimos

En la anterior sección hemos visto que el diseño incondicional y universal de la RBU hace que apenas tenga efectos negativos sobre la propensión a trabajar de los individuos, siempre y cuando no aumente la presión fiscal. Esta es una ventaja clara con respecto al diseño de la PIM. Pero, por el contrario, al ser una prestación universal tiene un coste potencial muy elevado, si lo comparamos con el coste de

la PIM, que no solo es condicional (con control de rentas) sino que además permite restringir el colectivo. Los defensores de la RBU argumentan que el coste se puede mitigar amortizando determinados programas del Estado del bienestar y así el coste neto no sería tan elevado.

De modo que, para estimar el coste de la implantación de la RBU, es imprescindible analizar qué programas del Estado del bienestar pueden ser eliminados, pues la motivación o las necesidades de los mismos ya estarían incorporadas en la nueva RBU. Parece que hay cierto consenso sobre los programas que pueden ser eliminados: pensiones y prestaciones contributivas (hasta el nivel establecido por la RBU), todas las ayudas o subvenciones no contributivas (entre ellas, las de familia, vivienda, rentas mínimas autonómicas, etcétera). En función de la generosidad de la RBU establecida, y en la medida en que seamos escrupulosos en la eliminación de los distintos programas del Estado del bienestar sustitutivos, tendremos una cifra sobre el aumento del gasto en términos netos que supondrá la introducción de una RBU. Recientemente, se han hecho dos estudios en los que se estima el coste neto potencial para España.

Por un lado, tenemos el de Rafael Doménech (2018), que realiza la estimación del coste de la propuesta de Raventós, Arcarons y Torrens (2016). Esta propuesta establece una asignación monetaria incondicional a toda la población. La cantidad para los mayores de 18 años es de 7.471 euros anuales (622,50 euros mensuales); y para los menores de edad es el 20% de la anterior (124,50 euros mensuales). Esta RBU «sustituye toda prestación pública monetaria de cantidad inferior» y «deberá ser complementada cuando sea inferior a la prestación pública monetaria. Doménech (2018) calcula que el coste neto total de esta propuesta se sitúa en 17,2% del PIB. Por otro lado, tenemos el de Casado y Sebastián (2018), que calculan el coste de una RBU un poco más baja. En concreto, estiman que el coste bruto de una RBU de 430 euros al mes, tanto para los niños como para los adultos, sería de aproximadamente el 20% del PIB. Argumentan que si se tiene en cuenta el ahorro de medidas absorbidas como las prestaciones asistenciales, una parte de las contributivas y se elimina el mínimo exento del IRPF, quedaría por financiar entre el 40% y el 60% del coste.

En definitiva, la RBU tiene ventajas claras en cuanto a los incentivos al empleo, pero los costes de financiación son potencialmente muy elevados. La introducción de una RBU obligaría a subir la presión fiscal en nuestro país. Si bien es cierto que la presión fiscal es 7 puntos del PIB inferior a la media europea, no podemos olvidar que España tiene ya un nivel de deuda pública que roza el 100% del PIB. Además, se enfrenta a uno de los procesos de envejecimiento más intensos de los países industrializados que ejercerá de por sí una presión al alza del gasto público asociado al envejecimiento: pensiones, sanidad y dependencia.

Los dos riesgos potenciales de la introducción de una RBU son los siguientes. El primer riesgo viene asociado al elevado coste de financiación que requerirá aumentar la presión fiscal, y, dada la progresividad del impuesto, esto supondrá probablemente una caída del salario neto, que será mayor, cuanto mayor sea el salario. Si volvemos al esquema de la teoría económica sobre la decisión individual entre ocio y trabajo, parece obvio que una caída del salario neto reduce la propensión a trabajar, al bajar el coste de oportunidad del ocio. Es decir, en el caso de la RBU, la distorsión sobre la oferta laboral no viene por la parte de la prestación, que, como vimos en la sección previa, es muy pequeña debido a la característica de incondicional, sino que viene por la parte del coste de financiación. Al tener un coste de financiación muy elevado, siempre que se financie con impuestos directos, tendrá un efecto distorsionador muy elevado sobre la oferta laboral. Este efecto distorsio-

nador se podría ver reducido si se optara por financiar la RBU principalmente con impuestos indirectos. El segundo riesgo está asociado a la potencial debilitación de otros programas del Estado del bienestar. El coste de oportunidad de utilizar el aumento de la presión fiscal para financiar la RBU es que dejemos de potenciar otros programas del Estado del bienestar como la educación o la sanidad.

La principal ventaja de la PIM con respecto a la RBU es que tiene un menor coste de financiación. El hecho de que sea condicional y, sobre todo, restringida a un colectivo objetivo permite modular su coste. En la sección 5, donde analizaremos en detalle la PIM, veremos en qué medida se podría reducir el coste.

El definitiva, la RBU, gracias a la incondicionalidad, apenas genera distorsiones sobre la oferta laboral, pero su universalidad tiene un alto coste de financiación porque incorpora las distorsiones asociadas a los impuestos o al debilitamiento de otros programas del Estado del bienestar. Estas distorsiones serán menores si se usa la fiscalidad indirecta. Por el contrario, la PIM, por su condicionalidad, genera muchas distorsiones sobre la oferta de trabajo, pero como puede restringir el colectivo al que va destinada, permite modular el coste de financiación a niveles más bajos.

4. El contexto internacional: renta básica universal versus prestación de ingresos mínimos

Un último aspecto que consideramos relevante a la hora de analizar ambas medidas es el contexto internacional en el que vivimos.

Un país que introduce una RBU asumiendo el elevado coste de financiación corre el riesgo de que acudan personas de otros países para poder disfrutarla, y también que otras escapen para no tener que pagarla. En concreto, el riesgo es que se producirá una propensión a entrar en el país por aquellos ciudadanos que serían potenciales beneficiarios netos del sistema de RBU, y una propensión a salir del país por aquellos que sean potenciales contribuyentes netos. Este riesgo es menor en el caso de la PIM, pues al restringir el colectivo se podrían reducir dichos incentivos. Aunque parece difícil de justificar una restricción del colectivo de beneficiarios cuando hablamos de la RBU. Y estos movimientos afectarán tanto a los potenciales perceptores como a las potenciales bases imponibles, necesarias para financiar la RBU.

Empezamos a ver cómo la competencia fiscal en un mundo cada vez más globalizado y con libertad de movimiento de capitales genera que las bases imponibles del impuesto de sociedades se muevan a los países con una fiscalidad más atractiva. En este contexto, la introducción de una RBU asociada a un aumento significativo de la presión fiscal tendrá los mismos efectos, pero amplificadas por la circulación de trabajadores de un país a otro. En el caso de España, existe libre circulación de personas entre los países de la UE. El diseño de una RBU en España tiene que tener en cuenta el contexto internacional en el que estamos y los efectos que pudiera generar en el movimiento de personas y de capital. Es por este motivo por el que el diseño de una RBU debería hacerse de manera coordinada con otros países, al menos, con los países de la UE.

Creemos que el debate se debería integrar con el ya existente sobre el impuesto de sociedades. En concreto, el problema con este impuesto radica en la erosión de la base imponible y la transferencia de beneficios hacia países con escasa o nula tributación. De hecho, el término BEPS (*Brand Erosion and Profit Shifting*) se refiere a las estrategias de planificación fiscal para eludir impuestos. Se trata de un fenómeno global que ha llevado a la OCDE a liderar este asunto, impulsando un plan de acción contra la erosión de la base imponible y el traslado de beneficios, conocido como plan BEPS.

El plan BEPS consta de 15 actuaciones, las cuales son necesarias para asegurar que se graven las ganancias allá donde se lleva a cabo la actividad económica y donde se crea valor, a la vez que proporcionan una mayor seguridad a las empresas a través de la prevención de conflictos relativos a la aplicación de las normas fiscales internacionales y la normalización de las obligaciones de los contribuyentes. Una razón para el cumplimiento de estos acuerdos a nivel internacional es que las actividades que parecen muy móviles (o elásticas) desde la perspectiva de un país individual pueden ser menos móviles (o inelásticas) para una agrupación de países como la Unión Europea o la OCDE.

Precisamente, el debate de la cuarta revolución digital y sus efectos sobre el empleo es el que nos va a permitir ligar ambas cosas: la RBU y la nueva regulación para el impuesto de sociedades. Por un lado, la digitalización de la economía está haciendo ver la necesidad de buscar una nueva fiscalidad para el impuesto de sociedades (o para el capital). No olvidemos que la llamada cuarta revolución industrial, con la irrupción de la robotización y el desarrollo de la inteligencia artificial, hará que aumente considerablemente el factor capital en detrimento del factor trabajo. Por otro lado, los trabajadores desplazados por el mismo fenómeno digital son la clara evidencia de la necesidad de introducir una RBU como mecanismo de lucha contra la pobreza.

En otras palabras, los problemas de abuso y elusión fiscal se verán amplificadas con la nueva economía digital y afectarán a todos los países desarrollados y a las empresas multinacionales de todos los sectores, y, en consecuencia, exigirán una solución coordinada e igual para todas las empresas. En el caso de Europa es evidente que este debería ser un punto clave del proyecto europeo. En este contexto, será fundamental avanzar en la armonización fiscal, empezando por compartir el impuesto de sociedades (o el *Corporate Income Tax*, CIT). Al mismo tiempo, los problemas de empleabilidad de trabajadores cuyas habilidades serán sustituidas por la tecnología y el aumento de la desigualdad va a afectar por igual a todos los países desarrollados. La libre movilidad de trabajadores hace imprescindible empezar a diseñar una estrategia común para la creación de una RBU a nivel europeo. En este sentido, los intentos de un país de actuar unilateralmente, bien a través de una RBU, o bien mediante un aumento del impuesto de sociedades (o al capital), no solo resultará estéril, sino aún peor, puede poner en riesgo la inversión en nuestro país, con el consiguiente efecto negativo sobre el empleo y la actividad.

En definitiva, el debate de una RBU debe ir ligado al debate de la fiscalidad del capital. En primer lugar, porque, como hemos visto, dicha RBU va a asociarse a un incremento significativo de la presión fiscal. En segundo lugar, porque ambas cosas deben diseñarse de forma coordinada por los países industrializados –o, al menos, por los países de la Unión Europea– para reducir los efectos negativos que el libre movimiento del capital y de personas ocasionarían al país que unilateralmente decidiera introducir una RBU o elevar los impuestos asociados al capital. Y, en tercer lugar, porque ambas, la RBU y la fiscalidad del capital, serán claves en la nueva economía digital.

Es por este motivo por el que, para luchar contra la pobreza, España debería actuar en dos planos. En el plano nacional debería apostar por una PIM bien diseñada (en la siguiente sección nos centraremos en analizar los problemas en cuanto a incentivos que tiene la propuesta presentada en el Parlamento y sus posibles soluciones). Y en el plano internacional, debería impulsar y buscar la cooperación con otros países para introducir una RBU común en todos los países, al mismo tiempo que se busca la cooperación en el diseño de un impuesto de sociedades (o al capital) común, que permita financiarla reduciendo al máximo las distorsiones.

5. ¿Cómo hacer que la prestación de ingresos mínimos sea compatible con los incentivos?

En esta sección vamos a ver en detalle la PIM que por iniciativa popular está siendo analizada en el Parlamento español. En primer lugar, quiero dejar claro que comparto plenamente la motivación y los objetivos que persigue la PIM, pero creo que tiene importantes problemas de diseño en cuanto a los incentivos, que potencialmente pueden pervertir algunos de los objetivos que persigue, así como disparar su coste.

Como dijimos en la introducción, se trata de una prestación monetaria equivalente al 80% del indicador público de rentas de efectos múltiples mensual (IPREM), vigente en cada momento. En la actualidad, el IPREM anual (12 pagas) asciende a 6.454 euros al año. Luego la PIM será de 5.163 euros al año. Es muy probable que ante la reciente subida del 22% del salario mínimo interprofesional, se eleve también el IPREM y, por lo tanto, el montante de la PIM. Además, aunque la PIM es para personas mayores de 18 y menores de 65 años de edad, la ley establece un complemento adicional de la prestación por cada uno de los menores u otros familiares a cargo. Este complemento se incluirá en la Ley de Presupuestos Generales del Estado, una vez sea aprobada la PIM.

5.1. Problemas de incentivos con las competencias de las comunidades autónomas

Se supone que la PIM es una nueva prestación de la Seguridad Social. Y esto puede suponer un problema competencial, pues son las CC.AA. las que tienen competencia en asistencia social. De hecho, como hemos visto en otro capítulo de este informe, todas las CC.AA. tienen programas de rentas mínimas de inserción. La ley no deja claro si estas prestaciones autonómicas son incompatibles con la PIM o se usan para calcular el umbral de «requisitos económicos». Sea como fuere, y más allá del problema competencial, que un jurista podría aclarar mejor, la existencia de dos programas en paralelo (uno autonómico y otro de la administración central) puede ocasionar problemas de incentivos, ya que el incentivo de las CC.AA. es no gastar dinero en estos programas (o lo menos posible) y esperar la acción subsidiaria del Estado central con la PIM.

Sin embargo, la solución no puede ser dejar la financiación de la PIM al Estado a través de la Seguridad Social y dar la gestión del gasto a las CC.AA., pues esto produciría una pérdida de corresponsabilidad fiscal. La solución consiste en diseñarla de manera que las CC.AA. no solo se ocupen de la gestión, sino que también participen con el Estado en la financiación de la PIM.

5.2. Problemas de incentivos con el mecanismo de control de rentas

La PIM está diseñada para los parados de larga duración (es decir, que llevan al menos un año sin trabajo) y que carecen de «recursos económicos». La propuesta dice que una persona carece de recursos suficientes si la suma en cómputo anual (rentas o ingresos) es inferior al 75% del salario mínimo interprofesional. Con la reciente subida, en 2019 el salario mínimo interprofesional en cómputo anual asciende a 12.600 euros (900 euros al mes y 14 pagas). Es decir, la renta anual debería ser inferior a 9.450 euros al año.

Esto sería a nivel individual, pero en el caso de una unidad económica familiar, el requisito de carencia de recursos, se cumple cuando la suma de las rentas o ingresos de todos los integrantes de la unidad familiar –incluido el solicitante–, dividida por el número de miembros que la componen, no supera el 75% del salario míni-

mo interprofesional. Además, también establece que, en ningún caso, se consideren rentas o ingresos computables las prestaciones familiares en su modalidad no contributiva, las pensiones alimenticias, las prestaciones derivadas de la atención a personas en situación de dependencia, las ayudas o prestaciones a favor de la infancia, las subvenciones, ayudas o becas destinadas a compensar gastos realizados ni las ayudas económicas o de otra naturaleza de emergencia social. Aquí nos encontramos con el segundo problema de incentivos: existe un fuerte incentivo a que inactivos se activen para poder tener derecho a la PIM.

Veámoslo con un ejemplo y supongamos una unidad familiar con, al menos, un miembro inactivo (en edad de trabajar). Si la renta familiar es inferior a un determinado nivel, existe un incentivo para inscribirse en el desempleo, pues una vez transcurridos 12 meses ya tendría derecho a la percepción de la PIM. En concreto:

- En un hogar con 2 miembros (al menos uno de ellos inactivo en edad de trabajar), la renta conjunta debería ser de 18.900 euros. Por ejemplo, una pareja en la que solo trabaja uno.
- En un hogar con 3 miembros (al menos uno de ellos inactivo en edad de trabajar), la renta debe ser inferior a 28.350 euros. Por ejemplo, una pareja en la que solo trabaja uno y tienen un hijo.
- En un hogar con 4 miembros (al menos uno de ellos inactivo en edad de trabajar), la renta debe ser inferior a 37.800 euros. Por ejemplo, una pareja en la que solo trabaja uno y tienen 2 hijos.

Si tenemos en cuenta que, según la Encuesta de Población Activa, el salario medio anual en 2016 por un trabajo a jornada completa es de 22.500 euros, podemos afirmar que el control de rentas es excesivamente laxo y genera un gran incentivo, no solo a que los inactivos se activen para ganar el derecho a la PIM, sino también a que se formen nuevas unidades familiares para conseguir saltarse el control de rentas.

La solución a este problema de incentivos no es fácil. Pero para reducir la distorsión se debería actuar en tres ámbitos. En primer lugar, en vez de considerar la renta per cápita en bruto –todos los individuos pesan lo mismo a la hora del control de rentas–, usar escalas de equivalencia. Es decir, se supone que hay ciertas economías de escala en la composición del hogar y por lo tanto parece lógico pensar que las necesidades per cápita de una familia disminuyen al aumentar el número de miembros. En segundo lugar, controlar de forma exhaustiva a los miembros del hogar, pues, como he indicado anteriormente, existe incentivo a ampliarlo para bajar la renta per cápita y facilitar el acceso a la PIM. Y en tercer lugar, la introducción progresiva en el colectivo de beneficiarios para controlar el gasto y el fraude. Se podría empezar dando la PIM a los parados que llevan más de dos años en paro o a aquellos parados que llevan más de un año sin percibir la prestación por desempleo. De esta manera, no solo priorizamos los recursos hacia las familias que más lo necesitan, sino también aumentamos el coste de activarse laboralmente con el único objetivo de aprovecharse de la PIM.

5.3. Problemas de incentivos con la incompatibilidad de trabajar y percibir la prestación de ingresos mínimos

Probablemente el lector ya puede anticipar que el hecho de que la prestación de ingresos mínimos sea incompatible con cualquier trabajo remunerado genera un importante problema de incentivos para aceptar ofertas de empleo. Supongamos un beneficiario de la PIM que recibe una oferta laboral por un salario igual a la cuantía de la PIM más 1 euro. En este caso su renta sería la PIM más un euro si acepta el empleo, o exactamente la PIM si rechaza la oferta. Pensemos un momento qué sig-

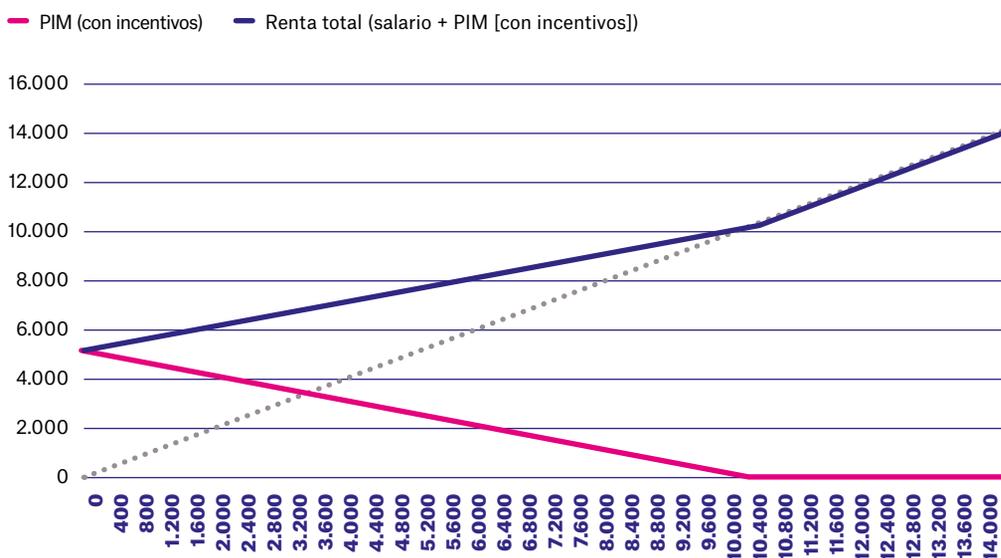
nifica esto. Desde el punto de vista práctico, este trabajador estaría trabajando una jornada de 40 horas por un aumento de su renta en un euro. Esto es equivalente a un impuesto al trabajo del 99,99%. Una distorsión inmensa que en muchos casos hará que los trabajadores entren en una trampa del desempleo. O, puesto en los términos de la sección 2, esto es equivalente a elevar el salario de reserva desmesuradamente, de tal forma que los perceptores de la PIM solo aceptarán empleos que les ofrezcan un salario muy por encima del montante de la PIM.

Para solucionar este problema de incentivos acudiremos a lo que Conde-Ruiz y Ocaña (2017) denominan «renta mínima con incentivos». La mejor forma de entenderla es con un ejemplo. Supongamos un trabajador desempleado de larga duración con hijos y que de acuerdo con los criterios establecidos tiene derecho a percibir la PIM. Sabemos que la PIM asciende a 5.162 euros anuales (es decir, el 80% del IPREM). Esta cantidad, como hemos dicho, seguramente se incrementará, pues el reciente aumento del salario mínimo interprofesional ejercerá una presión para elevar también el IPREM.

Si acepta una oferta de empleo, el trabajador deja de cumplir los requisitos de estar desempleado y pierde la ayuda. Supongamos que el salario que le ofrecen es de 5.162 euros anuales. En este caso percibirá la misma renta anual que antes (con la PIM) pero tendrá que trabajar. Por tanto, si la acepta, trabaja por nada. Por mucho que los servicios de empleo o inspectores laborales estén detrás de él para obligarle a aceptar el empleo, el desincentivo es inmenso. ¿Qué se podría hacer para conseguir el mismo efecto protector sobre el trabajador desempleado, pero al mismo tiempo con los incentivos correctos para buscar empleo? Bastaría con añadir a la PIM lo que se denomina un impuesto negativo sobre la renta (*negative income tax*). Es importante tener en cuenta que no se trataría de sustituir la PIM por una *negative income tax*, sino de añadirla a modo de complemento. Es decir, si el trabajador no encuentra ningún trabajo estaría protegido percibiendo la PIM. Pero si tuviera la suerte de encontrar un empleo, es en este caso cuando se activaría el mecanismo de la *negative income tax*. Veamos en qué consiste este mecanismo.

Si el trabajador está desempleado obtiene un subsidio de 5.162 euros. Para que el trabajador se sienta incentivado a buscar empleo, el gobierno se compromete a quitarle solo una parte del subsidio, no todo, si acepta un empleo. Supongamos que la bonificación es del 50%, en este caso si el trabajador encuentra un empleo de 5.162 euros anuales, el subsidio pasará de 5.162 euros a la mitad, 2.581 euros, y la renta total de trabajador sería de 7.743 (5.162 euros de salario y 2.581 de la PIM). En el siguiente gráfico vemos cómo evoluciona la renta total con respecto al salario del trabajador para una bonificación del 50%. Esto es un simple ejemplo, el porcentaje de bonificación podría ser más alto o más bajo, e incluso variar con el nivel de renta.

Gráfico 1. Evolución de la prestación de ingresos mínimos (con incentivos) para distintos niveles de salario



Fuente: elaboración propia.

5.4. Problemas de incentivos con obligaciones de las personas beneficiarias

La PIM ordena las siguientes obligaciones que deben cumplir los perceptores de la misma. En primer lugar, comunicar cualquier variación de su situación. En segundo lugar, proporcionar a la entidad gestora la documentación o información que les sea requerida. Y, en tercer lugar, y más importante, participar en las acciones de mejora de la ocupabilidad: programas de empleo o en acciones de promoción, formación o reconversión profesionales, que determinen los servicios públicos de empleo o las agencias de colocación.

A su vez, la PIM establece un conjunto de sanciones o de infracciones graves, que darían lugar a perder la prestación. Por un lado, rechazar una oferta de empleo «adecuada», ya sea ofrecida por los servicios públicos de empleo o por las agencias de colocación cuando desarrollen actividades en el ámbito de la colaboración con aquellos, «salvo causa justificada». Por otro lado, negarse a participar en los programas de empleo, incluidos los de inserción profesional, o en acciones de promoción, formación o reconversión profesional, «salvo causa justificada». Hemos puesto entre comillas los aspectos que nos parecen mejorables para incentivar la búsqueda de empleo de los beneficiarios de la PIM. Dada la situación fiscal en la que se encuentra España y la gran presión que vamos a sufrir en los próximos años por el aumento del gasto asociado al envejecimiento, será necesario endurecer las sanciones de los perceptores de la PIM en el caso de no aceptar una oferta de empleo o no ir a una acción/cursus formativo. En otras palabras, dejar más claro cuando está justificado no aceptar una oferta de empleo o no participar en las políticas activas que mejorarán su empleabilidad.

En definitiva, la medida propuesta por iniciativa legislativa popular persigue unos objetivos acertados: la lucha contra la pobreza, principalmente infantil, ayudando a las personas con graves problemas para encontrar trabajo (parados de larga duración). Pero, como acabamos de ver, tiene grandes problemas de diseño en cuanto a los incentivos: con las CC.AA. que tienen la competencia en la asistencia social; con los parados, pues no les incentiva a aceptar ofertas; y con las personas inacti-

vas, ya que las incentiva a activarse únicamente para poder pedir la PIM. Todo ello puede situar el gasto en niveles extremadamente elevados, para un país que no ha resuelto su crisis fiscal y que tiene otras prioridades como mejorar la educación o la sanidad. En mi opinión, se deberían corregir los problemas de incentivos: 1) involucrando a las CC.AA. (en la gestión y el coste); 2) introduciendo incentivos con una *negative income tax* a modo de complemento de la PIM; y 3) restringiendo, al menos en una fase inicial, el colectivo de beneficiarios: a parados de más de dos años y a parados que lleven más de un año, una vez terminada la prestación. Todo ello permitirá la introducción gradual del PIM, controlando su gasto y haciendo un mejor uso de los recursos públicos en otros programas que persiguen los mismos fines, como la educación y la sanidad públicas.

R

Referencias

Referencias

CASADO, J.M. Y M. SEBASTIÁN (2018): «Aplicabilidad de la renta básica a corto y a largo plazo: aspectos económicos», *Revista Española del Tercer Sector*, Fundación Luis Vives.

CONDE-RUIZ, J.I Y C. OCAÑA (2017): «Los retos de la Nueva Economía Digital», en *La Transformación digital de la economía*, Madrid: Los Libros de la Catarata, Fundación Alternativas.

DOMÉNECH, R. (2018): «Algunas reflexiones sobre la Renta Básica Universal», *BBVA Research*. https://www.bbvaresearch.com/wp-content/uploads/2017/04/Renta_Basica_FIDE_20abr2017.pdf

RAVENTÓS, D., J. ARCARONS Y L. TORRENS (2016): «La renta básica incondicional y cómo se puede financiar. Comentarios a los amigos y enemigos de la propuesta». <https://goo.gl/01TyK4>