

SOBRE LA VIABILIDAD SOCIAL, POLÍTICA, TÉCNICA Y ECONÓMICA DE LA RENTA BÁSICA DE CIUDADANÍA

Gorka Moreno Márquez ¹

Profesor en la E.U. de Trabajo Social
Universidad del País Vasco

Fecha de recepción: julio de 2008

Fecha de aceptación de la versión final: junio de 2009

Resumen

En este artículo se quiere profundizar en un aspecto que es fundamental para cualquier propuesta política y social que quiera hacerse un hueco tanto en la opinión pública como en la agenda pública. De este modo, cualquier propuesta debe pasar desde nuestro punto de vista dos importantes filtros: uno el de la deseabilidad ética y normativa, y el otro, el de la viabilidad. Y como puede suponerse la propuesta de la Renta Básica de Ciudadanía (RBC) no es ninguna excepción. El debate entorno a ella en un primer momento se ha centrado en el primero de los filtros, habiéndose dado a lo largo de estos últimos años diversas y muy interesantes controversias al respecto. El segundo filtro, el de la viabilidad, no parece que esté actualmente tan desarrollado y a lo largo de este artículo van a plantearse una serie de argumentos para defender la viabilidad de dicha propuesta.

Para ello, se van a diferenciar dos tipos de viabilidades dentro de la RBC: la viabilidad política y social por un lado y la económica y técnica por el otro. El artículo va a intentar resaltar la importancia de estos aspectos para la pervivencia y la maduración de una idea como la RBC, que inicialmente suscita en algunos sectores sociales y políticos ciertas reticencias. En este sentido, aspectos como el realismo, el gradualismo o unas adecuadas estrategias pedagógicas y divulgativas pueden ser elementos importantes que hay que tener en cuenta a corto, medio y largo plazo.

Palabras clave: *Renta Básica de Ciudadanía, Estado del Bienestar, exclusión social, fiscalidad.*

Abstract

In this article we want to deepen into a fundamental aspect for any political and social offer that claims to appear both in the public opinion and in the public agenda. Thus, any offer must pass, from our point of view, two important filters: the first one,

¹ gorka.moreno@ehu.es

the ethical and normative desirability, and the second one, the viability. And in this sense, the offer of the Basic Income of Citizenship (BIC) is not any exception. The debate about the BIC has centred in the first moment on the first of the filters, appearing throughout the latter years diverse and very interesting controversies in the matter. The second filter, the viability, does not seem to be so developed nowadays, and in this article we'll raise a series of arguments to defend the viability of the above mentioned offer.

For this, we will differentiate two types of viabilities inside the BIC: the political and social viability on the one hand, and the economic and technical on the other one. The article will try to highlight the importance of these aspects for the survival and the ripeness of an idea as the BIC, which initially provokes certain reticences in some social and political sectors. In this respect, aspects as the realism, the gradualism or a few suitable pedagogic and divulgative strategies can be important elements that it is necessary to bear in mind in the short, medium and long term.

Key words: *Basic Income of Citizenship, Welfare State, social exclusion, tax system.*

INTRODUCCIÓN. EL DEBATE SOBRE LA RENTA BÁSICA DE CIUDADANÍA

En las últimas décadas se viene planteando desde diferentes sectores y ámbitos una propuesta como la de la Renta Básica de Ciudadanía (RBC), que en resumidas cuentas y siguiendo la definición que propone la Red Renta Básica en su cuarto artículo de sus estatutos sería un "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 cual puedan ser las otras posibles fuentes de renta, y sin importar con quien conviva" (Red Renta Básica, 2001).

El debate sobre esta propuesta se ha desarrollado y se sigue desarrollando principalmente en países del ámbito europeo, más concretamente en países del centro y el norte de Europa. En el Estado español, aunque con un desarrollo más limitado, este debate también se está abriendo paso, sobre todo a partir de finales de los 90, con la aparición de materiales que trabajaron y defendieron esta idea. Paulatinamente, diversos agentes sociales y políticos han participado en el debate sobre la propuesta y se han planteado diferentes posiciones y opiniones al respecto. La reciente puesta en marcha –abril 2009– de una subcomisión de trabajo para debatir sobre la RBC en el Congreso de los Diputados es un ejemplo de lo apuntado en las líneas precedentes.

En estas controversias han primado sobremanera los debates que han tratado aspectos relacionados con la deseabilidad ética y normativa de la propuesta o los efectos que ésta podría tener en otros campos sociales. Entre éstos pueden destacarse algunos como por ejemplo si la RBC es una propuesta justa o no, al plantear una prestación económica de carácter universal; si es una propuesta de izquierdas que puede hacer mejorar a los peor situados y garantizar una ciudadanía plena; si puede funcionar como herramienta para el desmantelamiento del Estado del Bienestar; si se puede convertir

en un instrumento de lucha para la clase trabajadora frente a la precarización laboral; o si por el contrario es una vía para una mayor desregulación; y toda una serie de aspectos relacionados con los elementos inherentes a la misma. Al respecto, hay una amplia bibliografía que puede ser revisada y que plantea diferentes postulados tanto desde posiciones favorables como contrarias a la RB (Van Parijs, 1992, 2000, 2001; Raventós, 1999, 2002).

Este debate no puede darse por cerrado, pero sí que parece que las respuestas dadas en este ámbito en la defensa de la RBC están cuanto menos argumentadas y desarrolladas². Por ello, y tomando como punto de partida que la propuesta de la RBC es deseable y aceptable, y por lo tanto, haciendo una defensa de ella, a lo largo de este artículo se va a intentar profundizar en otro aspecto que cualquier propuesta política y social debe superar para entrar de lleno en el debate de la opinión pública y en la agenda política, éste no es otro que el de la viabilidad. Tanto deseabilidad normativa como viabilidad –en sus diferentes vertientes– son partes indisolubles de un todo y para que una propuesta del calado de la RBC pueda ser una medida creíble, seria y madura debe de superar ambos filtros de manera solvente. Por todo ello, a lo largo del artículo vamos a analizar ciertos elementos relacionados directamente con la viabilidad de la RBC, en sus vertientes social y política por un lado; y también económica y técnica por el otro.

LA VIABILIDAD DE LA RENTA BÁSICA DE CIUDADANÍA

Este trabajo parte de una premisa fundamental y ésta no es otra que la asunción de que cualquier propuesta que se circunscriba al campo de lo social, y más aún si estamos hablando de propuestas que se centran en el ámbito de las políticas públicas y sociales, debe tener en cuenta dos tipos de viabilidades, ambas con una importancia pareja.

Por un lado, se encuentra la viabilidad política y social, o dicho en otras palabras, cómo conseguir que una propuesta más o menos desconocida cale en el campo de lo social y la opinión pública y pase posteriormente del debate social al debate político y en un último grado a la agenda pública. Aunque el proceso también podría ser el contrario, de arriba abajo y no de abajo arriba. Es decir, que ciertas élites políticas vayan paulatinamente introduciendo el debate tanto en el campo institucional y político como en el social. De hecho, esta última dirección en el caso de la Renta Básica de Ciudadanía no ha sido para nada una vía residual para la divulgación de la propuesta y como ya se ha apuntado previamente, tanto a nivel estatal como autonómico, han sido varias las iniciativas parlamentarias que se han puesto en marcha para propiciar el debate sobre la RBC.

² Por la extensión y temática de este artículo no se va a profundizar en este aspecto. Puede encontrarse una compilación de este debate en Moreno (2008).

Por otro lado, aunque estrechamente ligada a la anterior, se encontraría la viabilidad económica y técnica, ya que para que cualquier idea sea atractiva y a la vez viable, no vale con que sea deseable éticamente o con que haya obtenido un importante respaldo social y político. Estos preceptos son importantes pero aspectos como el de la viabilidad económica o aspectos técnicos relacionados con la puesta en marcha o la implementación de la medida o con los efectos que ésta pudiera tener en otros campos públicos son elementos que han de ser tenidos en cuenta y han de ser adecuadamente respondidos.

Tanto para una como para la otra de las patas de la viabilidad, resulta necesario que se tengan en cuenta elementos tan importantes como es el gradualismo (Offe, 2000; Groot y Van der Veen, 2002) o la flexibilidad, sobre todo para garantizar que la RBC sea técnica y económicamente viable y que consiga atraer hacia sí a la mayor cantidad de personas, para que así la propuesta pueda tener un cierto recorrido en la agenda política y electoral. En este sentido, el sociólogo alemán Claus Offe esboza tres condiciones para que cualquier propuesta social y política pueda superar el debate académico y sus limitaciones y consiga influir en la sociedad, entendida ésta en su conjunto. Para dicho autor, en un primer lugar la propuesta debe plantearse en términos sencillos y comprensibles para así facilitar que un significativo número de personas y votantes se sientan *seducidos* por la idea. En un segundo lugar, desde un principio han de definirse clara y concisamente cuál es la definición que hacemos de la idea y cuáles sus objetivos. En último lugar, pero en un mismo nivel que las dos anteriores, Offe subraya que la propuesta ha de ser económicamente realizable (Offe, 2002). Como puede observarse, los dos primeros enunciados coinciden en gran parte con la viabilidad social y política y la tercera con la económica, que a continuación vamos a analizar con respecto a la RBC.

VIABILIDAD SOCIAL Y POLÍTICA

Como ya se ha apuntado previamente, la argumentación favorable a la RBC debe ser clara y sencilla, pero sin caer en simplismos o *trampas* discursivas. Por lo tanto, debe articularse un discurso que junto a la sencillez muestre seriedad, realismo y calidad. De hecho, algunos defensores de la propuesta han hecho un flaco favor a la RBC en estos últimos años con justificaciones que han rozado frecuentemente la demagogia y la ingenuidad y no han hecho más que alejar a la opinión pública de este debate. Por ello, cualquier propuesta que se realice en este ámbito debe ser constructiva, creíble y deberá tener en cuenta cuál es el contexto y la realidad social de cada momento. Igualmente, es necesario que la RBC se enfrente en el plano discursivo con sus críticos y que de esta manera *pula* los aspectos menos elaborados y mejore sus enunciados fundamentales. Más si cabe partiendo de la premisa de que una importante parte de la sociedad puede mostrar ciertas reticencias con respecto a la RBC, sobre todo porque algunos sectores pueden salir perjudicados o por ideas tan enraizadas como por ejemplo que para conseguir una cierta dotación económica hay que participar en el mercado laboral.

Estas reticencias han sido analizadas en varios estudios, en los que se apunta que la RBC *a priori* es difícilmente aceptable y *digerible* por ciertos sectores (Pioch, 2000) y que por lo tanto la pueden encontrar poco atractiva (Elster, 1988), sectores que en gran parte pueden considerarse como mayoritarios.

Se han hecho una serie de encuestas y cuestionarios para profundizar en aspectos relacionados con la RBC, con su base normativa y con su aplicación práctica. Una encuesta telefónica realizada en Suecia y Finlandia a 1.000 personas en cada país a lo largo del año 2002 y se preguntó sobre diferentes modelos de RBC, la posibilidad de subsidiar empleos con bajos salarios, un mayor control de las prestaciones por desempleo o la puesta en marcha de empleo protegido por parte de las administraciones públicas. En ambos países se apuntaban ciertas reticencias con respecto a la RBC, sobre todo en lo tocante a la incondicionalidad y universalidad de la propuesta. Estas críticas eran mayores en Suecia que en Finlandia y se explican en parte, y a grandes trazos, por los desiguales desarrollos en estos dos países de ámbitos como el económico, el social o el político (Andersson y Kangas, 2002).

Una investigación con similares objetivos pero más reducida realizada en Alemania a través de un cuestionario dirigido a 121 personas con empleo, también incidía en las reticencias apuntadas en el párrafo anterior. Así, la mayoría era favorable a que el Estado garantizase un mínimo nivel de vida al conjunto de la ciudadanía, pero este mínimo debería estar unido a la participación en el mercado laboral, o cuanto menos, a la intención de participar en él (Liebig y Mau, 2002). Para el caso noruego, en cambio, se percibía una mayor predisposición hacia la idea de la RBC por parte de la ciudadanía (Bay y Pedersen, 2003).

En todo caso, estudios como éstos apuntan claramente las dificultades que entraña una propuesta como ésta y subraya cuáles son las preferencias sociales mayoritarias en las sociedades más avanzadas, sobre todo en lo tocante a la relación entre ingresos económicos y empleo o la no obligatoriedad de poseer un empleo –o estar buscándolo– para acceder a una prestación. De hecho, con base en esta visión empleocéntrica, o cuanto menos *trabajista* de la sociedad, son varios los autores que han defendido una RBC unida a la obligatoriedad de tener un empleo o de realizar alguna actividad útil para el conjunto de la sociedad. Entre estos, cabe destacar la propuesta de la Renta de Participación planteada por Atkinson (1995) y defendida por otros autores como por ejemplo Goodin (2000, 2003).

Como puede concluirse de lo expuesto en el párrafo anterior, la amabilidad de una propuesta no es suficiente, una idea puede tener una base normativa muy sólida y atractiva, pero junto a estos elementos la idea tiene que ser seductora también para la mayor parte de la ciudadanía posible, para así poder crear una masa crítica favorable en torno a la idea. En este sentido, puede ser un buen punto de partida esbozar aquí la pregunta que se hace Offe y que toda persona defensora de la RBC debería hacerse: “¿Por qué tanta gente se opone a esta propuesta?” (Offe, 2000). La respuesta implica necesariamente la reflexión en torno al discurso a construir y la puesta en marcha de una praxis divulgativa lógica y conocedora del entorno.

En la línea del último elemento subrayado, hay algunos autores que plantean un hipotético proceso ideal para popularizar y difundir el conocimiento de la RBC. Para el estadounidense Shafarman, por exponer un caso concreto, en un primer momento habría que formular la idea de forma clara y concisa. Posteriormente, habría que llamar la atención de ciertos sectores y personas, sobre todo a partir de preguntas más o menos atractivas que hagan reflexionar en torno a la propuesta y puedan crear una cierta

empatía hacia ella. Preguntas del estilo: ¿Qué podrías hacer si tuvieses una cantidad extra de dinero? ¿Cambiarías tu trabajo u otros aspectos de tu vida? ¿Tu educación, tus vacaciones o tu jubilación podrían cambiar? etc. Una vez realizada esta labor se supone que habría ya ciertas personas interesadas en la propuesta que podrían tomar el papel de defensores y divulgadores de la idea. En una siguiente fase propugna que habría que superar el ámbito individual y entablar un diálogo con entidades y asociaciones que puedan ser *a priori* defensoras de la RBC, Shafarman subraya como organizaciones de interés aquellas que trabajan contra la pobreza o con las personas sin hogar, aquellas que defienden los derechos sociales, civiles o medioambientales o los sindicatos. Desde un plano ideal, si todos estos pasos se dieran satisfactoriamente, a continuación sería el momento de presionar y entablar contacto con los responsables políticos para que así la idea pueda pasar a la agenda políticas y poder transformar o cuanto menos influir en la reforma de las políticas públicas que se centran en lo social (Shafarman, 2002). Esta propuesta, como puede observarse, no deja de ser una posible propuesta ideal que se propone para un entorno como el estadounidense, con unas características y peculiaridades propias. De todos modos, puede ser un punto de inicio posible para la reflexión y varios de los aspectos subrayados son igualmente válidos para el conjunto de los países más desarrollados.

Y ya que con la propuesta de Shafarman nos hemos situado en los límites entre lo social y lo político, entre la opinión pública y la clase dirigente, es muy importante destacar que cualquier defensor de la idea debería evitar, en la medida de lo posible, que la RBC se convirtiera en una reivindicación sectaria y partidista. Lógicamente, desde ciertos espectros ideológicos se va a rechazar una idea como ésta y en estos casos seguramente será imposible un acercamiento o la puesta en común de una propuesta aglutinadora. Pero en otros casos, si se evitan ciertos discursos excluyentes o el intento de acelerar indebidamente el debate que pueda crearse, puede que se consigan coaliciones y acuerdos entre diversos sectores políticos que favorezcan tanto la extensión de la idea dentro de la sociedad como, en un paso posterior, la implantación de la misma o por lo menos la influencia de esta en alguna medida o programa de carácter social. De hecho, la historia demuestra en gran parte que las grandes reformas sociales se han puesto en marcha y sobre todo se han mantenido en parte gracias a la obtención de un consenso más o menos generalizado dentro de la sociedad y los agentes políticos. En esta línea, el gradualismo o la puesta en marcha de la RBC a través de diferentes plazos y fases puede ser una estrategia adecuada y acertada que atraiga a más sectores que una defensa de la RBC basada en la pureza y en la necesidad de cambios rápidos y sustanciales.

A modo de resumen para este apartado, que se ha centrado en la viabilidad social y política de la Renta Básica de Ciudadanía puede decirse que el éxito o fracaso de ésta va a depender de la aceptación de la misma por parte de la ciudadanía y de la clase política (Bellvís, 2005). Esa es en definitiva una de las grandes *pruebas del algodón* que debe superar una propuesta de este tipo.

VIABILIDAD ECONÓMICA Y TÉCNICA

Junto a la viabilidad social, la económica también se convierte en uno de los ejes claves para este debate. Siendo ésta una de las principales cuestiones que cualquiera puede plantearse al leer y analizar la definición de la RBC. La puesta en marcha de una propuesta de las características del enunciado original de la RBC supondría un alto desembolso económico por parte de las arcas públicas, un desembolso que exigiría o bien reajustar el gasto público en favor de la RBC, o bien incrementar las cargas fiscales de forma considerable. En el caso vasco, por ejemplo, una RBC universal se situaría en torno al 30,2% del PIB (Sanzo, 2005); o incluso hay propuestas a nivel español que necesitarían un 39,2% (Iglesias, 2002). Unas cifras que a todas luces parecen inalcanzables y que pondrían en jaque todo el sistema económico, social y político. De hecho, algunos especialistas apuntan a que una propuesta de RBC puede ser viable a medio plazo siempre y cuando no supere el 5 o el 6% del PIB (Pinilla, 2004).

Igualmente, un primer aspecto a tener en cuenta es que cualquier propuesta de RBC tiene que enfrentarse al contexto y a la realidad económica actual. Más aún, en un periodo de crisis económica como el de ahora. A su vez, debe ser sostenible en el tiempo. Por ello hay que evitar discursos y planteamientos que como en algunos casos, apuntan a que la financiación de la RBC sería fácil y sencilla. Una posición de estas características peca de simplismo y no tiene en cuenta las dificultades que entraña una reforma de estas características. En algunos casos, para hacer frente a estos problemas de inviabilidad económica se plantean propuestas de RBC parciales de escasa cuantía, que mantendrían los postulados de la idea original, pero que no se enfrentarían adecuadamente a problemas como el del bienestar o el de la exclusión social.

Con base en este análisis, en estos últimos años se han articulado propuestas que inciden sobremanera en la viabilidad económica y técnica de la idea. Así, se han hecho propuestas que se centran en el aumento de la carga fiscal sobre las rentas más altas o en la creación de nuevos impuestos como el ecológico o el del consumo de energía. Pero a día de hoy, la inmensa mayoría se decantan por la vía de unir fiscalidad y prestaciones sociales a través del Impuesto Negativo -IN³. De este modo, la fiscalidad aparece en estos momentos como la clave de los aspectos más relevantes dentro de este debate sobre la RBC y también del entramado del Estado del Bienestar. Y es que actualmente la mayoría de las prestaciones asistenciales van por un lado y las políticas fiscales por el otro. Esto hace que muchas veces puedan darse situaciones contraproducentes y regresivas que perjudican sobremanera a las personas con rentas más bajas.

De hecho, las últimas reformas introducidas dentro del IRPF español no han hecho más que acrecentar la brecha entre las personas con rentas más altas y aquellas otras con las más bajas (Mercader, 2005). Este hecho se da, en gran parte, porque son las personas con más renta las que se benefician de la política fiscal, a través principalmente

³ Más adelante se profundizará sobre este concepto.

de las deducciones –por hijos, por compra de vivienda o por rentas laborales-, sobre todo porque la deducción se aplica en la base y no en la cuota del impuesto. Las personas con bajos ingresos, al no estar obligados a realizar la declaración, pueden acabar no beneficiándose de estas ayudas y las que la realizan frecuentemente no se aprovechan de estas deducciones que se centran en aspectos como la vivienda o las rentas laborales. A nivel estatal, por ejemplo, por vía fiscal se transfieren el triple de recursos a las clases medias –a través de las deducciones- que el gasto en prestaciones asistenciales y no contributivas, que suelen concentrarse en las clases bajas (Noguera, 2001-2002). En esta misma línea, según estimaciones de Jordi Sevilla en el año 1999, el Estado dejó de recibir tres billones de las antiguas pesetas como consecuencia de las deducciones fiscales, una cifra mucho mayor que la empleada en las políticas contra la pobreza de ese mismo año (Sevilla, 1999).

De igual forma, el trato desigual de las rentas del capital y del trabajo tiene unos efectos regresivos, ya que las del capital tributan un tipo porcentual menor generalmente que las del trabajo y hace que se pueda hablar de facto de un sistema tributario dual. En este sentido, las personas con rentas más altas suelen tener más ingresos a través de las rentas del capital y la gente con rentas medias o bajas no suele obtener grandes ingresos a través de éstas. Por lo tanto, son las personas con mayor renta las que se benefician de este tipo impositivo más bajo y al final la redistribución de la renta a través del IRPF se da en gran parte de forma horizontal –entre personas asalariadas- y no de forma vertical –entre personas ricas y pobres-. El tema de las pensiones en el futuro, que también entraña ciertos posibles efectos regresivos. Puede ocurrir que los trabajadores precarios no consigan una pensión contributiva porque no lleguen al tiempo mínimo establecido para acceder a una de ellas, pero su contribución sea utilizada para sufragar las pensiones de aquellos otros que sí han cotizado lo suficiente y que generalmente son trabajadores con empleos estables y buenos salarios (Noguera, 2001: 75). El hecho de que la cotización mínima actual para una pensión contributiva sea de 15 años hace que este último ejemplo pueda no extenderse mucho en el futuro, pero sí que parece interesante apuntarlo para reflejar una posibilidad que hasta cierto punto resulta contraproducente. Estos ejemplos ilustran esta desconexión entre políticas sociales y políticas fiscales y hacen palpable que cualquier reforma deberá sustentarse en la unión de fiscalidad y prestaciones sociales, a la vez que en la erradicación de estos efectos regresivos.

Aunque la propuesta del Impuesto Negativo (IN) nace hace unas décadas de la mano de autores como Friedman o Tobin, la actual relevancia que tiene la misma se da como consecuencia de la defensa que hace Atkinson del IN como cauce para articular la RBC. Dicha tesis se establece en su ya famoso *Publics in Action: The Basic Income/Flat Tax Proposal* (Atkinson, 1995). Trabajo en el que se defiende la puesta en marcha de una RBC a través de una reforma fiscal basada en un tipo único, que al ir unido a la RBC –mínimo exento- logra una redistribución más equitativa de las rentas (Atkinson, 2001). A día de hoy son varias las propuestas de IN que inciden en los aspectos anteriores y que promueven la instauración de una RBC. Pero antes de proseguir con el comentario de los diferentes modelos que se están esbozando en la actualidad, se va a comentar un ejemplo que puede mostrar claramente como la implementación de una RBC podría

conseguir unos efectos mucho más progresivos que el actual sistema fiscal. En el caso de las deducciones por hijo, tan sólo se benefician las familias que realizan el IRPF, y no las que no lo realizan, por ejemplo por escasez de recursos. En un contexto tal, si se derogasen dichas desgravaciones y se estableciese una RBC a través de la declaración de la renta para los menores de 18 años, se lograría una mayor progresividad en la redistribución de la renta. Aunque a priori pueda parecer contraproducente que todos los menores de 18 años lo cobren, tanto hijos de ricos como de pobres, el hecho de que desaparezcan las deducciones actuales hace que dicha medida obtenga unos resultados redistributivos mucho mayores que los de hoy en día. De hecho, a día de hoy, por ejemplo todas las familias británicas tienen una especie de RBC por hijo menor a su cargo, que como apunta Atkinson, hasta la recibe la familia Blair (Atkinson, 2001) y no por ello deja de tener unos efectos más favorables para las familias con menos ingresos. En definitiva, una RBC para la infancia que sustituyese a las actuales deducciones fiscales por hijos podría ser un mecanismo fiscal mucho más equitativo que el actual, aunque a priori pudiera parecer una medida contraproducente. Tomando como ejemplo el famoso *cheque-bebe* implantado por el gobierno socialista a nivel estatal, puede comprobarse como el hecho de que sea una medida de carácter universal puede hacer que llegue mejor a ciertos colectivos que por sus bajos ingresos no están obligados a realizar la declaración de la renta.

POSIBLES HERRAMIENTAS PARA LA PUESTA EN MARCHA DE LA RBC

A continuación van a comentarse algunas posibles propuestas fiscales para la creación de una RBC, que como ya se ha esbozado, parten de la lógica del IN. En la mayoría de ellas se apunta a la creación de un mínimo exento, que juega a modo de RBC y de un tipo único de gravamen tanto para rentas del capital como del trabajo, o por lo menos una subida del tipo de las del capital. La RBC tomaría la forma de un crédito fiscal reintegrable -tax credit-, al estilo del EITC -Earned Income Tax Credit- estadounidense o del WTC -Working Tax Credit- británico, que son herramientas fiscales que se centran sobre todo en posibilitar un aumento de la renta disponible de familias trabajadoras con bajos ingresos. En todo caso, no puede olvidarse en estos dos casos que dichas medidas están condicionadas a un empleo y por lo tanto, no muestran la condicionalidad que propugna la RBC.

El propio PSOE, justo antes de acceder al gobierno en el año 2004 y de la mano del en aquel momento su responsable de economía Jordi Sevilla, planteó allá por el año 2001, una reforma fiscal de estas características para el IRPF (Oliver y Spadaro 2004), basada en gran parte en las tesis propugnadas por Atkinson (1995). Al respecto, hay que decir que dicha propuesta finalmente ha caído en el olvido y la reforma realizada no ha introducido cambios apreciables o importantes en esta línea. A nivel estatal, las propuestas más conocidas son las realizadas por Rafael Pinilla y Luis Sanzo, tanto en solitario (Sanzo, 2001, Pinilla, 2002), como en tándem (Sanzo y Pinilla, 2004) y que inicialmente se basan en una propuesta similar presentada para el caso canadiense (Lerner, Clark y Needham, 2001). Aunque también ha habido otras, como la del

sindicato vasco ESK, que parte de la primera propuesta de Sanzo (2001), pero que en vez de tomar como mínimo exento –RBC- el umbral de la pobreza, toma el Salario Mínimo Interprofesional (ESK, 2002). A continuación, van a comentarse las propuestas más recientes de Sanzo y Pinilla, ya que éstas pueden dar una adecuada imagen del devenir y las características de los modelos que se están planteando en la actualidad. Para el Estado español plantean una RBC de una cuantía de 360 euros mensuales para una persona, 540 para dos y 110 para cada menor de 25 años no independiente. El gasto de esta medida se situaría en torno al 2% del PIB (Pinilla y Sanzo, 2004; Sanzo y Pinilla, 2004). Una propuesta más reciente de Sanzo para Euskadi eleva estas cantidades a 525,65 euros para una persona, 621 para una familia monoparental y 751,30 para una unidad de convivencia de dos o más personas independientes, con un coste del 2,7% del PIB vasco (Sanzo, 2005b). Igualmente, con base en estimaciones de estos dos autores un 70% del electorado se beneficiaría de la reforma a través de un tipo único de un 42% y un mínimo exento de 8.881,1 euros. A priori puede parecer un porcentaje muy alto –hoy en día el tipo máximo se sitúa en el 45%-, pero hay que tener en cuenta que los mínimos exentos se amplían. Finalmente, los tipos impositivos reales serían para la mayoría bastante similares a los actuales (Pinilla y Sanzo, 2004: 11). De hecho, se estima que tan sólo el 30% de los contribuyentes con rentas más altas saldrían perjudicados con esta reforma con respecto al modelo fiscal actual (Sanzo y Pinilla, 2004). Los datos barajados por estos dos autores dan algunas pistas sobre las líneas de actuación. Por un lado, se aprecia que la mayoría de las personas se beneficiaría con esta propuesta, un elemento muy importante en lo concerniente a viabilidad social. Y por otro lado, el gasto sería mayor que el actual, pero no ni mucho menos una cantidad tan desorbitada como para no ser por lo menos tenida en cuenta como propuesta viable y realista, más aún cuando el porcentaje del gasto social con respecto al PIB sigue siendo sensiblemente inferior al de la media europea. Por todo ello, estos elementos hacen que la RBC pueda ser creíble y hasta vendible, siempre y cuando se elijan argumentos fundados, realistas y pedagógicos.

Actualmente, y aprovechando las posibilidades de los microsimuladores informáticos, se están planteando diversos escenarios fiscales mediante los cuales introducir elementos de la RBC. Dentro de éstos pueden destacarse el EspaSim (Mercader, 2004), y el Gladhispania (Oliver y Spadaro, 2004), que están sirviendo para evaluar el impacto de posibles implantaciones de programas de RBC. En la mayoría de ellos se está intentando que sin modificar la presión fiscal total actual se cree un tipo único y un mínimo exento que mejore la situación de las personas con rentas más bajas, que mantenga la misma presión actual para la mayoría de los contribuyentes y que tan sólo haga que paguen más aquellas personas con las rentas más altas. Asimismo, en la casi totalidad de los modelos que se han comentado, incluidos los de Sanzo y Pinilla, se prevén incentivos al empleo a través de la no computabilización de ciertas cantidades obtenidas mediante las rentas del trabajo a la hora de establecer la base imponible, para poder evitar los posibles efectos desincentivadores de una medida de estas características y en la línea de los ya existentes para ello en ciertos programas de rentas mínimas como el francés o el vasco.

Cierto es que la mayoría de estas propuestas hacen un análisis estático de la reforma y no tienen en cuenta los efectos que ésta podría provocar en el comportamiento de las personas afectadas, así como en el conjunto del sistema económico (Fontcuberta, 2005), en aspectos como su impacto en la oferta de la fuerza de trabajo o en los movimientos demográficos dentro de un mismo territorio. De todos modos, son modelos interesantes, viables y que sobre todo llaman la atención sobre aspectos como la fiscalidad y su relación con las políticas sociales. En todo caso, para poder vislumbrar los efectos reales de reformas de este tipo, autores como Groot apuntan a la necesidad de establecer algún tipo de programa experimental acotado en espacio, tiempo y población, para así poder conocer mejor cuáles podrían ser las consecuencias que pudieran producirse con un cambio en el modelo fiscal de estas características (Groot, 2004). Este escenario, el de la creación de algún programa piloto de IN, como los que se establecieron hace unas décadas en EEUU, podría ser, tras las evaluaciones y estudios pertinentes, el paso preliminar y previo para el establecimiento de un posible programa de garantía de ingresos a través de la vía fiscal en espacios o contornos más extensos.

PARA AVANZAR EN EL DEBATE...

A lo largo de este artículo se ha defendido la necesidad de plantear el debate sobre la RBC y su defensa en unos contornos en los que se tengan en cuenta la realidad política, social y cultural de los Estados del Bienestar. Para ello, y como se ha apuntado ya varias veces, es necesario que las propuestas y apologías que se hagan de esta idea partan de la realidad existente y tengan realmente en cuenta las diferentes opiniones que surgen en torno a la RBC. Del igual modo, no pueden dejarse a un lado los aspectos relacionados con la viabilidad económica y técnica de la propuesta.

Del mismo modo, de lo expuesto a lo largo de este artículo puede pensarse que la RBC tan sólo se adapta a contextos en los que los Estados del Bienestar y el desarrollo económico son altos. En este sentido, no puede olvidarse que en algunos otros países, sobre todo de Latinoamérica, en los que los sistemas de seguridad social y las políticas sociales no están tan desarrolladas, se están poniendo en marcha prestaciones universales e individuales para personas mayores que están funcionando a modo de RBC para la tercera edad. Este es el caso, por ejemplo, de Ciudad de México, en la que se ha establecido una pensión ciudadana para personas mayores de 70 años, de carácter individual e incondicional equivalente a 75 dólares para cubrir las necesidades básicas (Yanes, 2008). En Bolivia, también se ha establecido una medida similar llamada Renta Dignidad que reciben aquellas personas mayores de 60 años de manera incondicional y universal y que es sufragada a través de impuestos a los hidrocarburos. Otro ejemplo destacable es el de Brasil, en el que en el año 2004 se sancionó la ley para establecer una RBC al conjunto de los residentes en el país, subrayando el gradualismo del proceso y la necesidad de primar a las personas con más necesidades en la implementación de la ley (Matarazzo, 2006). Dejando el continente americano, otro ejemplo, aunque más limitado en el espacio y su impacto, pero interesante por el contexto geográfico y social, es el de Namibia. En este caso, se ha puesto en marcha un programa piloto de RBC en

una aldea –Otjivero- situada a 150 kilómetros de la capital. A los cerca de 1.000 habitantes se les da una dotación mensual de diez dólares. Aunque todavía no se ha hecho una evaluación del programa, parece percibirse que se está notando una mejora en aspectos como la alimentación o la salud. El programa finalizará en diciembre del año 2009 y se valorará la posibilidad de extender el programa al conjunto del país, con un coste de 430 millones de dólares –el 4% del PIB namibio- (El Mundo, 11 de noviembre de 2008). Estos ejemplos nos indican que la viabilidad de una propuesta como la de la RBC puede ser similar, o incluso mayor, en países que no se sitúan entre los más desarrollados a nivel internacional.

En definitiva, a lo largo de toda este artículo sobrevuela una pregunta que creo que habría que haber tenido en cuenta desde un primer momento y que habrá que hacer de cara al futuro: ¿Y si no fuera tan revolucionaria la idea de la RBC, y si el planteamiento inicial de algunos defensores de esta idea ha sido equivocado y la RBC se situase en el centro del corazón del Estado del Bienestar actual y de su fundamentación histórica? Y es que la idea-motor del Estado del Bienestar siempre ha sido la de garantizar un mínimo material al conjunto de la ciudadanía. Hasta hace unos años esta premisa se encontraba garantizada a través del empleo y las diferentes prestaciones sociales que emanaban de éste –subsidios de desempleo, pensiones contributivas, etc.-. Actualmente, con la crisis de estas (Moreno, 2003), quizás se esté abriendo una grieta o fisura en el entramado del Estado del Bienestar que es precisamente la que puede aprovecharse para plantear la necesidad de la RBC partiendo de las políticas públicas vigentes a día de hoy. Se está asumiendo que el Estado del Bienestar actual no cubre adecuadamente a ciertas personas y para ello se ponen en marcha toda una serie de ayudas, como por ejemplo las rentas mínimas de inserción o las diferentes ayudas económicas que de forma parcial y limitada se dirigen a ciertos colectivos. Por aprovechar la similitud en la denominación, y salvando todas las distancias, la Renta Básica de Emancipación es un ejemplo más de esta serie de políticas que se están poniendo en marcha en estos últimos años.

Más aún, en este periodo de crisis en el que muchas personas se están quedando en el paro y también fuera de las prestaciones por desempleo son cada vez más los que propugnan la puesta en marcha de alguna prestación a nivel estatal para hacer frente a esta situación, confirmando de esta forma que las actuales políticas sociales muestran importantes deficiencias a la hora de garantizar una mínima cohesión e integración social.

En este contexto puede presumirse que a lo largo de los próximos años pueden surgir puntos de encuentro y escenarios de diálogo entre una idea como la de la RBC y un campo como el de las políticas sociales existentes. Y este espacio se sitúa, precisamente, en la asunción de que las actuales políticas sociales no están dando una respuesta adecuada y lógica a los problemas de exclusión y vulnerabilidad social que muestran nuestras sociedades.

En este orden de cosas, y sobre todo en países anglosajones, se están poniendo en marcha programas que en mayor o menor medida beben de la lógica de la Renta Básica de Ciudadanía y que están influyendo en parte en el desarrollo de otras políticas sociales. Para el caso de las familias trabajadoras con escasos ingresos se han puesto en marcha programas fiscales para el incremento de sus ingresos, como los ya mencionados EITC –EEUU- o WTC –RU-. Asimismo, en el caso de los menores de edad, se han establecido

cuentas de ahorro bonificadas para que cuando cumplan la mayoría de edad dispongan de un cierto capital, en el caso británico, por ejemplo, este programa es conocido como Child Trust Fund. Por lo tanto, que parece que se están llevando a cabo en ciertos países algunas medidas relacionadas con la lógica de la Renta Básica de Ciudadanía, aunque de forma *parcial y limitada* a ciertos colectivos.

De igual forma, y siguiendo con las políticas existentes en la actualidad, en algunos programas de rentas mínimas, se están dando ciertos pasos hacia una mayor universalización de las mismas. En la medida en la que se avance en esta línea, las rentas mínimas pueden ser la pista de despegue para un escenario en el que esta prestación pueda ser *de facto* lo más parecido a la RBC. Por poner un ejemplo, en el caso vasco, en estos últimos años ha descendido la edad mínima para acceder a la Renta Básica o se han flexibilizado los criterios para que una persona sea considerada como una unidad convivencial independiente.

Estos ejemplos reales y evaluables pueden poner una primera piedra para un debate, que como ya se ha apuntado a lo largo todo este artículo, tiene que tratar invariablemente el aspecto de la viabilidad de la RBC, superando así posibles debates encorsetados en criterios ideológicos y normativos.

BIBLIOGRAFÍA

Andersson, J. O. y Kangas, O. (2002): "Popular Support for Basic Income in Sweden and Finland", *9th Congress of the BIEN*, Geneva, en www.etes.ucl.ac.be/bien/Files/Papers/2002AnderssonKangas.pdf

Atkinson, A. B. (1995): *Publics Economics in Action. The Basic Income/Flat Tax Proposal*, Oxford University Press, Oxford.

Atkinson, A. B. (2001): "La renta ciudadana haría progresivo el tipo único de IRPF" (Entrevista), en *El País*, 25 de Junio, en www.elpais.es/articulo/Completo/economia/renta/ciudadana/haria/progresivo/tipo/unico/IRPF/elpepieco/20010625elpepieco_7/Tes/

Bay, A-H. y Pedersen, A. (2003): "The limits of solidarity: Popular attitudes towards basic income in a Nordic welfare state", *Annual Conference of the Network for European Social Policy Analysis. Changing European Societies: The Role for Social Policy*, Copenhagen, November 14-15.

Bellvís, L. (2005): "La comunicación social de la Renta Básica: dificultades y limitaciones", *V. Simposio de la Red Renta Básica*, Valencia, en www.nodo50.org/redrentabasica/descargas/bellvis_valencia.pdf

Elster, J. (1988): "Comentario sobre Van der Veen y Van Parijs", en *Zona Abierta*, nº 46-47, Enero-Junio, pp. 113-128.

ESK (2002): "Para seguir empujando hacia la consecución de una Renta Básica" (Monográfico sobre la Renta Básica), en *Gaiak*, nº 4, Noviembre.

Gorka Moreno Márquez

Fontcuberta, X. (2005): "Posibilidad de un enfoque de equilibrio general para la Renta Básica", V. *Simposio de la Red Renta Básica*, Valencia, en www.nodo50.org/redrentabasica/descargas/fontcuberta_valencia.pdf

Goodin, R. (2000): "Something For Nothing", en *Boston Review*, October-November, en www.bostonreview.net/BR25.5/goodin.html

Goodin, R. (2003): "Sneaking Up on Stakeholding" en Dowding, Keith; De Wispelaere, J.; White, S (Eds.): *The Ethics of Stakeholding*, Palgrave, London.

Groot, L. (2004): "Why launch a basic income experiment? Proposal for a design of a new experiment", *10th Congress of the BIEN*, Barcelona, en www.etes.ucl.ac.be/bien/Files/Papers/2004Groot.pdf

Groot, L. y Van Der Veen, R. (2002): "¿Cuán atractivo resulta el ingreso básico para los Estados del Bienestar europeos?" en Van Der Veen, R; Gro.ot, L.; Lo Vuolo, R. (Eds.): *La Renta Básica en la agenda: objetivos y posibilidades del ingreso ciudadano*, Miño y Dávila, Buenos Aires.

Iglesias, J. (2002): *Las Rentas Básicas. El modelo fuerte de implantación territorial*, El Viejo Topo, Barcelona.

Liebig, S. y Mau, S. (2002): "A Legitimate Guaranteed Minimum Income?", *9th Congress of the BIEN*, Geneva, en www.etes.ucl.ac.be/bien/Files/Papers/2002LiebigMau.pdf

Matarazzo, E. (2006): "The possible Transition from the Bolsa-Familia Program towards a Citizen's Basic Income or The Political Difficulties and Budget Obstacles to Implement a Basic Income in Brazil", XI International Congress of BIEN, Cape Town, en www.usbig.net/papers/158-Suplicy-transition.doc

Mercader, M. (2004): "La aritmética de una Renta Básica Parcial para España: una evaluación con EspaSim", XI. *Encuentro de Economía Pública*, Barcelona, en www.nodo50.org/redrentabasica/descargas/mercader-prats2004.pdf

Mercader, M. (2005): "El desarrollo de la investigación sobre pobreza y distribución de la renta en España es totalmente insuficiente" (Entrevista), en *Hilero Eguneratuz*, nº 57, Septiembre, pp. 8-9.

Moreno, G. (2003): *Trabajo y ciudadanía. Un debate abierto*, Ararteko, Vitoria-Gasteiz.

Moreno, G. (2006): *Herritartasuna berdefinitzen. Oinarrizko Errenta*, Deustuko Unibertsitatea, Bilbo.

Moreno, G. (2008): *Crisis y reconstrucción del Estado del Bienestar. Las posibilidades de la Renta Básica de Ciudadanía*, Gobierno Vasco, Vitoria-Gasteiz.

Noguera, J. A. (2001): "La Renta Básica y el principio contributivo" en Raventós, D. (Coord.): *La Renta Básica. Por un ciudadanía más libre, más igualitaria y más fraterna*, Ariel, Barcelona.

Noguera, J. A. (2001-2002): "Renta Básica y Crisis del Estado del Bienestar", en *El Vuelo de Ícaro*, nº 2 y 3, pp. 109-126, en www.nodo50.org/redrentabasica/descargas/RBcrisisEB.pdf

Offe, C. (2000): "Pathways from here", en *Boston Review*, October-November, en www.bostonreview.net/BR25.5/offe.html

Offe, C. (2002): "El redescubrimiento de la igualdad de oportunidades. Comentario a la obra de Ackerman y Alstott *The Stakeholder Society*", en *Inguruak*, nº 32, Abril, pp. 21-25.

Oliver, X. y Spadaro, A. (2004): "¿Renta mínima o mínimo vital? Un análisis sobre los efectos redistributivos de posibles reformas del sistema impositivo español", XI *Encuentro de Economía Pública*, Barcelona, en www.nodo50.org/redrentabasica/descargas/oliver_Spadaro2004.pdf

Pinilla, R. (2002): "Una propuesta de Renta Básica diversificada para el Estado Español", en *Jornadas sobre Renta Básica*, Vitoria-Gasteiz, 13 y 14 de Diciembre.

Pinilla, R. (2004): *La renta básica de ciudadanía*, Icaria, Barcelona.

Pinilla, R. y Sanzo, L. (2004): "Coste y viabilidad de la introducción de un sistema de renta básica en España", *10th Congress of the BIEN*, Barcelona, en www.nodo50.org/redrentabasic/descargas/Pinilla_Sanzo_BIEN_2004_Esp.pdf

Pioch, R. (2000): "EU integration and Basic Income – Rethinking Social Justice in Competitive Welfare States", *8th Congress of the BIEN*, Berlin, en www.etes.ucl.ac.be/bien/Files/Papers/2000Pioch.pdf

Raventós, D. (1999): *El derecho a la existencia*, Ariel, Barcelona.

Raventós, D. (2002): "Sobre la libertad, la igualdad y la Renta Básica", en *Jornadas sobre Renta Básica*, Vitoria-Gasteiz, 13 y 14 de Diciembre.

Red Renta Básica (2001): Estatutos de la Asociación Red Renta Básica, en <http://www.nodo50.org/redrentabasica/textos/index.php?x=1>

Sanzo, L. (2001): "Líneas de actuación para el impulso de una política de Garantía de Ingresos", Ponencia presentada en el I. *Simposio de la Red Renta Básica*, en www.nodo50.org/redrentabasica/descargas/luissanzo862001.pdf

Sanzo, L. (2005): "La introducción de la renta básica: implicaciones económicas", *Berdintasunerako Foroa*, en www.bizkaia.net/ahaldun_nagusia/Berdintasunerako_Foroa/pdf/Ponencia_Luis%20Sanzo.pdf

Sanzo, L. (2005b): "La introducción de la Renta Básica en España", en *Cuaderno de Relaciones Laborales*, vol. 23, nº2, pp. 123-149.

Sanzo, L. y Pinilla, R. (2004): "La renta básica. Par una reforma del sistema fiscal y de protección social", *Documento de Trabajo 42/2004*, Fundación Alternativas, en www.nodo50.org/redrentabasica/descargas/docsfinall.pdf

Sevilla, J. (1999): "Sobre pobres y ricos. Una propuesta de renta fiscal universal para España" en Garde, J. A. (Ed.): *Políticas sociales y Estado de Bienestar en España. Informe 1999*, Fundación Hogar del Empleado, Trotta, Madrid.

Gorka Moreno Márquez

Shafarman, S. (2002): "Mobilizing Support for Basic Income", *9th Congress of the BIEN*, Geneva, en www.etes.ucl.ac.be/bien/Files/Papers/2002Shafarman.pdf

Van Parijs, P. (1992): "Competing Justifications of Basic Income" en Van Parijs, P. (Ed.): *Arguing for Basic Income. Ethical Foundations for a Radical Reform*, Verso, London.

Van Parijs, P. (2000): "A simple and powerful idea for the 21st century", *8th . Congress of the BIEN*, Berlin, en www.etes.ucl.ac.be/bien/Files/Papers/2000VanParijs.pdf

Van Parijs, P. (2001): "Una Renta Básica para todos" en Raventós, D. (Coord.): *La Renta Básica. Por una ciudadanía más libre, más igualitaria y más fraterna*, Ariel, Barcelona.

Yanes, P. (2008): "News from the south: Perspectives on Basic Income in Mexico and Latin America", *XII. International Congress of BIEN*, Dublin, en www.cori.ie/images/pdf/biencongress08/plenary1speaker3pabloyanes.doc