

9

Una proposta de renda fiscal universal per a Espanya

Resum

Jordi Sevilla

Economista.
Exministre
d'Administracions
Públiques
(2004-2007)

Paraules clau:

renda fiscal, renda
bàsica universal, renda
bàsica incondicional,
llibertat, pobresa,
desigualtat, mínim
vital, IRPF, beneficis
fiscals.

Avui més que mai, la societat exigeix polítiques socials i d'igualtat que donin respostes eficients als problemes i reptes de l'actualitat. En aquest capítol plantegem la proposta d'un crèdit fiscal universal: una renda garantida que assegurï el nivell mínim d'ingressos necessari per satisfer les necessitats més bàsiques de les persones i perquè tothom pugui desenvolupar el seu projecte de vida amb plena llibertat.

Aquesta proposta parteix del reconeixement que al nostre sistema ja hi ha un ingrés mínim, definit en el mínim personal i familiar de l'IRPF. El funcionament és senzill: el mínim de l'IRPF serveix de referència per establir la renda mínima garantida, que cal restar de la quota de l'impost (ingrés per tipus impositiu). Si el resultat sobrepassa aquest ingrés mínim, l'impost serà positiu (els ciutadans pagaran), mentre que, si és inferior, serà negatiu (en aquest cas, percebran diners). A més a més, i tenint en compte la paradoxa que representa que la quantia de moltes de les prestacions de protecció social sigui inferior a aquest mínim vital previst a l'IRPF, la proposta ha d'anar acompanyada d'una aproximació progressiva de la resta de les prestacions a aquest nivell mínim.

Destacats:

1. La proposta d'una renda fiscal universal pretén convertir el mínim vital definit a l'IRPF en una autèntica renda garantida per assegurar un nivell mínim d'ingressos a tots els ciutadans.
2. La columna vertebral d'aquesta mesura és garantir que els éssers humans siguin lliures i puguin viure i prendre decisions amb plena llibertat.
3. Cal trobar solucions per resoldre la insuficiència i la ineficiència de la major part dels mecanismes tradicionals de protecció social.
4. La desconexió que hi ha entre el sistema de transferències de renda i el sistema impositiu general sobre la renda és una crítica fonamental que rep, sovint, el nostre sistema del benestar. No té sentit que hi hagi prestacions amb quanties per sota del mínim vital definit a l'IRPF.
5. La proposta d'una renda fiscal universal ha d'anar acompanyada d'un període transitori en el qual les prestacions socials vagin convergint, de manera progressiva, fins a arribar al nivell mínim d'ingressos definit a l'IRPF, que serveix de referència per establir la quantia de la renda fiscal.
6. És difícil que una fórmula simple pugui resoldre problemes que són complexos; per això, més que el camí concret, aquesta proposta marca una direcció i ofereix diverses possibilitats.

1. Una proposta de present i de futur

Avui més que mai, la societat exigeix polítiques socials i d'igualtat que donin respostes eficients als problemes i reptes de l'actualitat. Després de la crisi més gran que hi ha hagut en les últimes dècades, que ha deixat un resultat preocupant de pobresa i desigualtat estructural, i davant una revolució tecnològica que ja està en marxa i que implica canvis transcendents, ara és el moment de revisar les polítiques públiques d'aquest país i posar sobre la taula instruments nous que ens permetin resoldre els desafiaments del present i adaptar-nos als reptes del futur.

La proposta que plantejem aquí consisteix en un crèdit fiscal universal que parteix de «la conversió del mínim vital, definit a l'IRPF, en una autèntica renda garantida, és a dir, un nivell mínim d'ingressos que l'estat assegura a tots els ciutadans sense distincions» (Sevilla, 1999). Un ingrés mínim que ha de garantir que els éssers humans puguin ser lliures, perquè, si els ingressos imprescindibles per cobrir les necessitats vitals no estan assegurats, les decisions vitals no es poden prendre amb plena llibertat.

El funcionament d'un crèdit fiscal universal és senzill i transparent. Definir la quantitat del mínim vital no és una tasca fàcil, però podem partir del «mínim personal i familiar» que ja preveu l'IRPF –la part d'ingressos no sotmesos a gravamen perquè corresponen a la quantitat imprescindible per cobrir les necessitats bàsiques–, al qual s'haurien d'anar aproximant, de manera progressiva, la resta de les prestacions del nostre sistema de protecció social. Un cop definida la quantia de la renda mínima i el tipus de gravamen que cal aplicar-hi, tots els ciutadans haurien d'estar obligats a presentar la declaració d'ingressos. Si, en funció de les circumstàncies familiars, es decideix tenir en consideració determinats increments d'aquest mínim vital, els contribuents, a més a més, han d'informar de la seva situació familiar. A continuació, es calcula la quota de l'impost (ingrés per tipus impositiu), i del resultat se'n resta la renda mínima garantida, per a tothom igual. Si els ingressos són superiors a aquest mínim, l'impost serà positiu (els ciutadans pagaran), mentre que, si són inferiors, serà negatiu (en aquest cas, percebran diners).

Des del punt de vista conceptual, aquesta prestació parteix del reconeixement que, en l'actualitat, l'IRPF ja estableix un ingrés mínim, definit a partir del «mínim personal i familiar», i, a més, aquest import s'incrementa amb la devolució de rendes en funció de la política tributària de cada moment (per la compra d'habitatge, pel nombre de fills, etc.). Podríem afirmar que, actualment, ja hi ha una renda bàsica a Espanya. El problema és que és incompleta, no és equitativa i és molt imperfecta, perquè, paradoxalment, no solament no tracta tothom igual, sinó que tracta millor aquells que més tenen. Beneficia els que presenten la declaració, mentre que no ajuda els que no ho fan, que són, precisament, els més pobres.

La contradicció del sistema actual consisteix en el fet que l'IRPF estableix un mínim personal i familiar, però, d'altra banda, el nostre sistema de protecció social inclou una gran varietat de prestacions amb quanties que varien molt i que, en alguns casos, són inferiors al mínim que preveu aquest impost, i també a algunes de les seves deduccions. Un dels exemples més xocants és que, mentre que la prestació per fill o menor a càrrec està establerta en 291 euros, el mínim per descendent a l'IRPF és de 2.400 euros (pel primer fill; la mitjana per descendent és de 3.132 euros), i les deduccions per maternitat per fills menors de 3 anys o per família nombrosa són de 1.200 euros. Aquestes dades indiquen que actualment no tenim en compte el nivell mínim que qualsevol mena d'ajut social hauria de garantir. Per posar un altre exemple, no té cap sentit que hi hagi prestacions no contributives inferiors al mínim de l'IRPF, atès que aquest nivell és el que en l'actualitat l'estat determina que

és el mínim necessari per satisfer les necessitats bàsiques. Si l'estat fixa un nivell de renda que és el necessari per poder subsistir, no hi hauria d'haver cap prestació per sota d'aquest nivell.

Si tenim en compte la despesa pública, segons la Memòria de beneficis fiscals del 2018 (Ministeri d'Hisenda, 2018), les despeses fiscals a l'IRPF puguen a 34.825 milions d'euros, per comparació als 4.186 milions d'euros que van destinar aquell mateix any els pressupostos generals de l'estat a subsidis d'atur i renda activa d'inserció, o els 2.380 milions d'euros destinats a pensions no contributives. Aquest és un exemple de redistribució no equitativa que, a més a més, amaga una dinàmica que intenta legitimar una actuació més limitada de l'estat en política social i d'igualtat. Cal posar fi a aquesta fractura del nostre sistema del benestar i a la paradoxal manca de relació que hi ha entre el sistema impositiu i els programes socials adreçats als més pobres. «El nostre sistema impositiu és independent dels programes socials de sosteniment de rendes a favor dels més pobres», cosa que dona peu a tractaments regressius i fa que aquest «model de redistribució no equitativa s'inscriu en una dinàmica entre pobres i rics que intenta legitimar una actuació menys solidària per part de l'estat» (Sevilla, 2002).

El que crida l'atenció és que es qüestionï la redistribució a favor dels pobres, però, en canvi, no es discuteixi la que hi ha entre els que no ho són, mitjançant deduccions i exempcions fiscals (mesures que s'han d'entendre com una mena de crèdits fiscals que concedeix l'estat i dels quals estan excloses les persones més pobres, que no presenten la declaració de la renda). Aquesta generositat supera la de molts programes de lluita contra la pobresa i aixeca massa poques crítiques.

La proposta de renda fiscal universal seria un bon instrument per solucionar aquest problema i, en la línia del que assenyala la xarxa *Basic Income Earth Network* (Xarxa Global de Renda Bàsica) respecte de la renda bàsica, «es configura com un instrument necessari per reconciliar la política social i la política econòmica». Un cop definim la quantia d'aquesta renda garantida, podrem anar aproximant, de manera progressiva, totes les altres prestacions i els mecanismes de política social que preveu el nostre sistema del benestar al nivell mínim d'ingressos, igual per a tothom, per tal de garantir la satisfacció de les necessitats més bàsiques dels ciutadans i, d'aquesta manera, també la seva llibertat.

Un altre problema que té el sistema actual és que exclou alguns col·lectius de la societat. Es tracta de les persones que, tal com hem vist, no presenten la declaració de la renda (solen ser persones en risc de pobresa o d'exclusió social) i que, per tant, no es beneficien de les despeses fiscals de l'estat. A més, o bé reben prestacions inferiors al mínim establert a l'IRPF, o bé no poden ni sol·licitar-les a causa de les condicions que s'hi exigeixen (per exemple, perquè han sobrepassat el termini durant el qual tenien dret a la prestació). El càlcul següent ens n'ofereix una idea aproximada: davant els aproximadament 22 milions d'actius, les persones que presenten la declaració de la renda són prop de 18 milions, per la qual cosa hi ha molts ciutadans que queden fora del sistema. Amb una renda fiscal universal, podríem integrar tots aquests col·lectius marginats del sistema, seguint la idea de la redistribució de Rawls: una societat justa no únicament ha de procurar que hi hagi igualtat d'oportunitats, sinó també que els seus membres menys avantatjats tinguin el màxim de beneficis possible.

Ha arribat, doncs, l'hora d'abordar propostes com la que plantejem aquí, que requereix una revisió de les nostres polítiques públiques i un debat profund en un moment en què l'estat i les seves funcions sembla que estiguin sotmesos a una dieta constant, amb pressupostos que reflecteixen un sector públic petit i ineficient. Ara

per ara, podem parlar d'una universalitat que garanteix l'equitat en l'accés, però és més que qüestionable que els que contribueixin més al finançament del sistema siguin els rics.

En primer lloc, perquè la progressivitat del sistema ha quedat erosionada, en la major part dels països rics, a causa del tracte favorable que reben les rendes del capital respecte de les del treball –la fiscalitat continua orientada cap a les rendes del treball, cosa que penalitza el creixement i l'ocupació (Bradford DeLong, *et al.*, 2018)–, la fuga de capitals cap a països on hi ha menys pressió fiscal, i la tendència a disminuir la pressió fiscal sobre els impostos directes i desviar-la cap a la imposició indirecta. I, en segon lloc, perquè les tendències privatitzadores d'alguns serveis públics fan possible que hi accedeixin només els més rics. Com a conseqüència d'això, hi ha un desgast de l'estat del benestar tradicional, que, cada vegada de manera més evident, tendeix a fraccionar-se en dos: un de privat per als rics, amb estímuls fiscals, i un altre de públic per als menys afavorits, finançat amb una càrrega pressupostària i impositiva més baixa (Sevilla, 1999).

Per tot això, ara més que mai, cal defensar les polítiques socials i redistributives, en un moment en què són qüestionades, de manera perillosa, des de diferents sectors ideològics per partidaris d'una pressió fiscal menor, els quals advoquen, explícitament, per la limitació o reducció dels nivells de solidaritat i progressivitat del sistema, i fins i tot arriben a qüestionar principis de les polítiques de benestar tradicionals. Es tracta d'una tendència comuna als països rics, en els quals, durant el darrer segle, la disminució de la bretxa entre rics i pobres i la consolidació de la classe mitjana s'han fet servir com a argument per reclamar una pressió fiscal menor amb finalitats redistributives, sobretot en períodes electorals.

Convé esmentar aquí el concepte ja conegut de la «rebel·lió dels rics», que fa referència a la protesta d'aquells que perceben que la seva contribució a la societat a través dels impostos és superior als beneficis que en reben com a contraprestació, perquè el seu nivell de renda, entre altres factors, els permet accedir a béns i serveis privats. «La rebel·lió dels rics adquireix valor polític quan una gran part de la societat –que, a més, és la que crea opinió– està en disposició de sortir dels circuits públics deteriorats de serveis com ara la sanitat, l'educació i, fins i tot, les pensions, i cercar alternatives privades de més qualitat que, pel seu nivell de renda, es poden permetre de pagar», com ja assenyalàvem a *De nuevo socialismo* (Sevilla, 2002).

Els que proclamen missatges d'aquesta mena afirmen que hem assolit un nivell d'igualtat tal, que ara ja no cal fer tants esforços de redistribució. D'aquesta manera, es perd el sentit de societat col·lectiva i es qüestiona la legitimitat de determinades polítiques. Però, en alguns casos, certament, el rebuig envers algunes polítiques redistributives és una conseqüència de la ineficàcia de molts d'aquests instruments per pal·liar problemes com el de la pobresa estructural. Per això és imperatiu engendrar nous mecanismes que donin respostes eficients.

Aquesta idea pren força no tant perquè complementa o substitueix els instruments de redistribució actuals, sinó perquè permet contemplar les polítiques públiques amb uns ulls diferents. Amb tot, el que queda clar és que un crèdit fiscal universal i incondicional implica canvis en els diferents instruments de política social (pensions no contributives, subsidis d'atur, rendes mínimes de les comunitats autònomes) i en l'IRPF (eliminació de deduccions, mínim personal i familiar que passaria a la quota, etc.).

Hem d'avançar cap a un model social i econòmic més equitatiu, eficaç i transparent, que resolgui problemes com ara la «trampa de la pobresa». Encara que tinguem clars la definició i l'objectiu d'aquesta mesura, es tracta d'una proposta

oberta i flexible, que requereix un debat profund i plural, i que s'haurà d'aplicar de manera progressiva. En aquest debat, haurem de parar esment en la renda bàsica, ja que d'aquest mecanisme es deriven alguns aspectes de la proposta d'un crèdit fiscal universal, com ara la seva incondicionalitat o universalitat. Per a la Xarxa Renda Bàsica, aquesta mesura es defineix com «un ingrés pagat per l'estat, com a dret de ciutadania, a cada membre de ple dret o resident de la societat, fins i tot encara que no vulgui treballar de manera remunerada, sense prendre en consideració si és ric o pobre, o, dit d'una altra manera, amb independència de quines siguin les seves altres fonts de renda, i sense que tingui rellevància amb qui conviu. Més breument encara: una renda bàsica és una assignació monetària pública incondicional a tota la població». En el mateix sentit, la *Basic Income Earth Network* assenyala que «una renda bàsica és un pagament periòdic incondicional per a totes les persones de manera individual, que no té en compte els recursos ni l'ocupació que tenen».

Si bé cal complir el mandat constitucional que requereix que es garanteixin l'assistència i les prestacions socials suficients a qualsevol ciutadà en situació de necessitat (art. 41 CE), i que la despesa pública faci «una assignació equitativa dels recursos públics, i la seva programació i execució responguin als criteris d'eficiència i economia» (art. 31.2 CE), la renda garantida adquireix una dimensió diferent. Va més enllà de la dimensió associada a la seva tasca merament protectora o al seu cost social o pressupostari, i s'aproxima al camp de la llibertat de qualsevol ciutadà, des de l'origen, com una forma d'igualtat i una manera d'evitar situacions futures de pobresa i desigualtat. Si amb aquesta mesura aspirem a facilitar opcions vitals reals, ha de fer possible, com a mínim, la subsistència. El que és important és que tingui coherència interna i estigui en consonància amb altres elements del sistema tributari.

Tres focus d'atenció

En plantejar-nos per què cal revisar i actualitzar les polítiques existents i introduir nous mecanismes de política pública com el que plantejgem, sorgeixen tres respostes: per garantir la llibertat de les persones, per posar fi al pòsit de pobresa i desigualtat estructural, i per donar resposta als reptes de la revolució tecnològica que ja està en marxa.

Garantir la llibertat de les persones

Quan parlem d'una política de rendes adreçada als més pobres, no ho fem solament per millorar l'eficàcia i l'equitat del sistema. Aquesta proposta va més enllà i vol ser una renda universal per a tots els ciutadans, que en garanteixi la llibertat individual perquè aquests puguin decidir sense cap mena de condició o necessitat de subsistència quin model de vida volen seguir. Una renda que garanteixi la llibertat, entesa com una condició imprescindible per a la dignitat humana, el desenvolupament individual i la igualtat d'oportunitats. «La universalització de la mesura, en aquest sentit, la faria independent del nivell de renda del perceptor, encara que, com a efecte secundari, servís també per alleujar les situacions de pobresa» (Sevilla, 1999).

Sense perdre l'aspecte redistributiu de les polítiques basades en l'eficiència i l'equitat, pilars de l'estat del benestar, aquesta renda fiscal universal ens permet avançar i sortir del reducte de les «polítiques per a pobres». D'una banda, en combatre la pobresa i la desigualtat de forma completa, garanteix una societat més equitativa i justa. De l'altra, permet passar d'una política merament assistencial a una política integral que garanteix la llibertat de les persones.

Cal determinar també si aquesta ajuda pública hauria d'exigir alguna mena de contraprestació per part dels que la perceben; és a dir, si ha de ser incondicional del tot o no. Però, si creiem que una prestació d'ingressos mínims és un pilar per a una societat que garanteix la subsistència de tots els ciutadans, llavors el més coherent seria entendre-la com un dret de ciutadania i, per tant, com una mesura incondicional.

Tal com hem exposat a J. Sevilla (1999), alguns dels arguments a favor del caràcter universal i incondicional d'una mesura com aquesta procedeixen de la conjunció de la teoria econòmica i la filosofia política. Segons el model d'equilibri econòmic general, partim d'una dotació inicial de recursos que és un llegat del passat, i, a partir d'aquí, s'efectuen intercanvis que generen un repartiment diferent de la riquesa. Pot ser, però, que la societat rebutgi aquesta «predistribució» de la riquesa, produïda pel lliure mercat, i que per això s'hagi d'intervenir públicament per tal de fer-ne possible la «redistribució». La proposta és que aquesta redistribució es dugui a terme sobre el repartiment inicial de la riquesa, que es determina com una variable exògena al model d'equilibri general. Així, quan el model necessita que tothom tingui una part d'aquesta riquesa heretada del passat, la separació entre el funcionament del mercat i les accions de redistribució de la riquesa es pot convertir en un salari social garantit i incondicional.

La renda bàsica per a tothom, que assegura la llibertat de les persones, pretén de garantir plenament la igualtat d'oportunitats i no pas la igualtat de resultats, com fan molts dels mecanismes socials actuals. Amb aquesta mesura, es busca un punt de partida per sobre de la línia de pobresa i un començament comú per a tothom que asseuri la igualtat abans de la redistribució del mercat i ens ajudi, no a solucionar problemes i desigualtats *ex post*, sinó a evitar futures situacions d'injustícia social amb una actuació *ex ante*.

Erradicar la pobresa i la desigualtat

En relació amb el segon objectiu, la crisi econòmica i les polítiques que s'han posat en marxa han deixat un pòsit de desigualtat, pobresa i descontentament social que cal resoldre al més aviat possible, ja que pot esdevenir un medi de cultiu per a la proliferació de moviments d'ultradreta, populistes, xenòfobs, etc.

Molts instruments de redistribució i política d'igualtat han estat incapaços de donar resposta a problemes com ara la desocupació de llarga durada, o de fer sortir determinats col·lectius de la pobresa severa. Per això, una bona manera de fer front a aquest greu problema –una de les demandes socials més apressants de l'actualitat, a la qual hem de donar resposta tant amb la suficiència de recursos com amb l'eficiència a l'hora d'aplicar-los– és revisar la gran quantitat de prestacions o mecanismes redistributius que tenim, per tal d'acostar-los al mínim vital que garanteixi la llibertat de tothom.

Donar resposta als reptes de la revolució tecnològica

La revolució tecnològica associada a la digitalització, l'automatització, la intel·ligència artificial, etc. representa un canvi de paradigma i una nova realitat per a la nostra concepció de societat. Aquesta revolució implica canvis socials, polítics, econòmics, laborals i, fins i tot, en les formes de convivència entre els éssers humans.

De fet, associades a la revolució tecnològica, sorgiran noves maneres de relacionar-se entre els rics i els pobres. Històricament, aquesta relació ha anat evolucionant des d'una concepció pessimista basada en la «justícia divina» –segons la qual la pobresa no té altre remei que la caritat– fins a una concepció que pretén

erradicar-la per incrementar encara més la riquesa dels que més tenen, passant per un model de pobresa necessari per garantir el nivell de vida dels més rics.

Caldrà que hi hagi diferents respostes en termes quantitatives i qualitatives per part de les polítiques públiques. Si molts dels instruments tradicionals avui ja són incapaços de resoldre problemes com ara la pobresa o la desocupació estructural, encara serà més complicat que donin resposta als reptes de la quarta revolució industrial, com ara el risc elevat de digitalització del 36% de l'ocupació a Espanya (Doménech *et al.*, 2018) o bé l'impacte de l'automatització per al 34% de les feines a partir del 2030 (PwC, 2018). Una realitat que ja va anticipar John Maynard Keynes a l'assaig *Possibilitats econòmiques per als nostres nets* (1930) en assenyalar que «estem afligits per una nova malaltia [...]: l'atur tecnològic».

2. Objectiu: llibertat real per a tothom

La proposta de renda fiscal universal que aquí plantegem l'associem directament amb el concepte de llibertat. Ja n'hem parlat al punt anterior, però, com que n'és l'eix vertebrador, es mereix un apartat sencer. Una llibertat entesa com la possibilitat que les persones puguin tirar endavant el projecte de vida que vulguin, sense condicionants externs arbitraris, per tal que «les condicions de la llibertat els permetin de gaudir-ne efectivament, i perquè la distància entre el valor que té la llibertat per a les persones i la llibertat mateixa es redueixi» (Sevilla, 2002).

Aquesta proposta de renda fiscal universal va en la línia d'una renda universal que asseguri la subsistència de totes les persones per una qüestió d'igualtat, lluita contra la pobresa i garantia que les nostres polítiques s'adaptin a les noves realitats de la revolució tecnològica. Però la columna vertebral d'aquesta mesura, la seva raó de ser essencial, és garantir la llibertat de l'ésser humà. Garantir, amb una renda mínima universal i incondicional, que tothom disposi dels ingressos necessaris per viure i prendre decisions en plena llibertat.

I també va en la mateixa direcció d'una renda bàsica incondicional entesa com a dret de ciutadania que parteix de la llibertat necessària que té qualsevol ésser humà de triar la seva opció de vida, cosa que difícilment pot aconseguir si no té garantit un nivell de renda mínim. Una concepció de plena llibertat des de l'origen que ha de ser total, i que ja plantejava Paul Lafargue a *El dret a la peresa*.

Ens trobem davant d'una visió de política pública vinculada a la llibertat, que implica que s'ha de capgirar de manera radical el nostre model actual per ajudar a superar les limitacions d'alguns mecanismes d'igualtat més assistencials o protectors davant les situacions de necessitat, i per posar fi al problema d'exclusió d'alguns col·lectius.

Aquesta concepció de llibertat implica que es reconeixen els mateixos drets a tots els ciutadans. Tots aquests avanços –des de l'establiment de llibertats com ara el sufragi universal, fins a la incorporació de drets com l'educació o la sanitat gràcies a la socialdemocràcia– sorgeixen del mateix principi: el reconeixement de la igualtat de drets a tots els ciutadans, amb independència de la seva renda i riquesa. I ara tenim una oportunitat de prosseguir en aquests avanços i abordar alguns dels problemes socials que les polítiques d'igualtat són incapaces de resoldre.

Si volem garantir la llibertat de totes les persones, hauríem de pensar en una renda universal, per a tothom, i incondicional. La condicionalitat o incondicionalitat de les prestacions és un dels grans debats que hi ha, sobretot quan ens plantegem d'establir d'un ingrés mínim o una renda bàsica. El que no hem d'oblidar, però, és que, actualment, ja hi ha serveis públics incondicionals, com ara el dret a la sanitat o a l'educació, que no estan condicionats al fet de tenir un nivell de renda determi-

nat. Des d'aquest punt de vista, plantejar una renda bàsica incondicional no hauria d'aixecar tantes crítiques.

Així i tot, tal com vam exposar a *De nuevo socialismo* (Sevilla, 2002), el nou socialisme, compromès amb la idea de renda bàsica de ciutadania com a aspiració per tal d'ampliar l'espai de la llibertat efectiva a mitjà i a llarg termini, ofereix una aproximació en tres etapes: equitat en el tractament del que ja existeix (la qual cosa significa que si l'estat defineix una quantitat mínima per sota de la qual no es pot viure, com ja fa en el mínim personal i familiar de l'IRPF, cap prestació s'ha de situar per sota d'aquesta quantitat); extensió a nous col·lectius, i manteniment, amb modificacions de la condicionalitat, a l'estat de necessitat o a una contrapartida en forma de treball social, no necessàriament mercantil. En aquest últim punt, amb tot, la renda de ciutadania tindria un impacte més reduït en relació amb la llibertat efectiva.

David Casassas i Daniel Raventós (2018) indiquen que la diferència entre la renda bàsica i els subsidis condicionats és la llibertat. «La mera assistència *ex post* ens aboca, sense remei, a la pèrdua de la llibertat efectiva. Quan operem *ex post*, se'ns obliga a acatar l'*statu quo* [...]. Però cal observar que, en cap moment d'aquest recorregut, hem pogut actuar com a éssers lliures i iguals: sempre ens hem vist obligats a fer-ho com a suplicants submisos. En canvi, amb la renda bàsica, abracem la lògica incondicional de les mesures que entren en vigor *ex ante*, com a drets de ciutadania. I garantim l'existència material d'entrada, “des del principi”, pel sol fet de ser habitants d'un món, la riquesa del qual s'ha produït socialment i cal que sigui repartida sense excloure ningú.»

Tal com assenyala P. Van Parijs (1996), maximitzar la llibertat real dels ciutadans no és tan sols assegurar la seva capacitat d'elecció entre diferents béns disponibles al mercat, sinó també garantir la seva llibertat d'elecció en relació amb el projecte de vida que volen tirar endavant. Els ciutadans només tindran llibertat d'elecció real si se senten propietaris d'ells mateixos, i això requereix que tinguin garantida la subsistència de manera incondicional, per la qual cosa qualsevol membre de la societat ha de disposar d'una assignació pública que li permeti una subsistència raonable, sense cap mena de condició, amb independència dels seus ingressos o de si està o no disposat a treballar.

I això entronca amb la concepció d'Amartya Sen (2010), que afirma que el que és important és aconseguir la igualtat inicial d'oportunitats per a les persones, tenint en compte la seva diversitat, i deixar de preocupar-se per igualar els resultats obtinguts. Tal com ha advertit recentment l'OCDE en el seu últim informe sobre Espanya, atès que «l'acumulació de la riquesa requereix temps, el repunt recent de la desigualtat d'ingressos [...] pot propiciar, amb el temps, una concentració encara més gran de la riquesa». A més, la igualtat d'oportunitats no funciona com hauria de fer-ho perquè l'ascensor social està avariats i ofereix només una mobilitat social «limitada», que manté els fills en les mateixes posicions que els seus progenitors (OCDE, 2018).

Seguint encara amb l'argumentació d'Amartya Sen, fins i tot els que mostren escepticisme per la justícia redistributiva, com Robert Nozick, o per la igualtat en la possessió de béns primaris, com John Rawls, «exigeixen igualtat en el dret a la llibertat: ningú ha de tenir més dret a la llibertat que algú altre».

La llibertat està estretament lligada als límits d'actuació o d'elecció dels ciutadans. Tal com es demana Scott Santens (2017): què faríem si cadascun de nosaltres rebés 1.000 dòlars cada mes només pel fet de ser ciutadà? I, encara més, què no faríem? La seguretat econòmica i la llibertat positiva afecten les nostres decisions presents

i futures, des de la feina que triem, fins a les nostres relacions, els riscos que estem disposats a assumir, etc.

3. Un debat cada vegada més popular

La mesura que aquí analitzem no és nova ni exclusiva, ja que hi ha diverses propostes en aquesta direcció. La idea d'una prestació d'ingressos mínims o d'una renda bàsica fa molt de temps que es discuteix i s'ha enfocat des de posicions confrontades des del punt de vista ideològic, per la qual cosa ha rebut suports, però també ha aixecat recels, fins i tot en àmbits progressistes.

Thomas Paine ja apuntava, l'any 1797, en la direcció d'una renda bàsica universal amb el manifest *Justícia agrària*, en el qual defensava que calia gravar la propietat de la terra per oferir un ingrés de 25 lliures a tots els ciutadans majors de 21 anys que no tinguessin terrenys en propietat. Des d'aquell manifest, nombrosos economistes, molts d'ells premis Nobel, han parat esment a aquesta qüestió amb enfocaments molt diversos i amb propostes diferents.

James Meade va proposar un «dividend social o nacional», derivat del rendiment dels actius productius públics. Per a aquest economista, la solució no pot ser corregir *ex post* els resultats desiguals, sinó (re)distribuir *ex ante* el valor del capital productiu, una proposta que anomena «democràcia de propietaris». Suposant que la propietat del capital es pogués distribuir de manera igualitària entre tots els ciutadans de la comunitat, llavors l'ocupació es convertiria en una elecció personal, perquè «una part substancial dels ingressos dels ciutadans provindria del capital» (Meade, 1964).

Un concepte semblant al de Herbert Simon (2000), que parla d'un «capital social» que pertany al conjunt de la societat i ha de repartir-se entre tothom, per la qual cosa el productor ha d'obtenir una petita part dels guanys i la resta s'ha de gravar amb impostos i s'ha de redistribuir com una renda bàsica universal incondicional.

Milton Friedman, a *Capitalisme i llibertat* (1962), va defensar un impost negatiu sobre la renda com un terra «per a totes aquelles persones en situació de necessitat, sense tenir-ne en compte les causes, que perjudiqui el mínim possible la seva independència». I Friedrich Hayek (1981) es va limitar a donar suport a una mena de «terra del qual no hagi de caure ningú, fins i tot encara que no sigui capaç de mantenir-se a si mateix».

Davant d'aquests plantejaments que pretenen garantir el perfecte lliure funcionament del mercat i limitar la intervenció del sector públic, James Tobin volia millorar la vida dels més desafavorits i erradicar la pobresa als Estats Units, per això l'any 1965 va proposar una renda mínima garantida que millorés els programes assistencials nord-americans.

Cal destacar també Anthony B. Atkinson (1995) i el seu impost de tipus únic sobre la renda, i també altres fermes defensors de la renda bàsica, com Jeremy Rifkin (1996), que la defineix com l'instrument més efectiu per protegir els treballadors, o John Kenneth Galbraith, defensor de l'ingrés garantit, que va arribar a afirmar que «un país ric com els Estats Units bé pot permetre's treure tots els seus ciutadans de la pobresa».

Paul Krugman és un altre dels economistes influents que s'han interessat per aquest tema. Segons el seu parer, l'única manera de mantenir la classe mitjana és garantir una assegurança social a tots els ciutadans, que no solament els permeti l'accés a la sanitat, entre altres serveis, sinó també un ingrés mínim que, tenint en compte la concentració cada vegada més gran dels ingressos de capital en detriment de les rendes del treball, s'hauria de pagar a través dels impostos sobre els beneficis o els ingressos derivats d'inversions (Krugman, 2013). I, recentment, Yanis Varoufakis

també s'ha referit a la renda bàsica com una aproximació «del tot essencial» per al futur de la socialdemocràcia.

Hem esmentat només alguns exemples de la diversitat de persones de renom que han mostrat interès per la renda bàsica. Aquest interès, que en els darrers anys no ha decaïgut, sinó que fins i tot s'ha incrementat, és a l'origen de la creació, l'any 1986, d'una gran xarxa per posar en comú el coneixement de tothom i fomentar el debat sobre la renda bàsica per tot el món: la *Basic Income European Network* (Xarxa Europea de Renda Bàsica), que el 2004 es va ampliar i es va convertir en la *Basic Income Earth Network* (Xarxa Global de Renda Bàsica).

L'any 2017, a la reunió anual que tenen els líders mundials a Davos, es va tractar de la possibilitat de crear una renda bàsica universal amb l'objectiu de cercar nous instruments per pal·liar la caiguda de la classe mitjana dels països industrialitzats davant l'avanç de la digitalització i el creixement dels països en desenvolupament. En aquesta trobada hi va haver un debat, titulat «A basic income for all: dream or delusion?» (Una renda bàsica per a tothom: somni o deliri?), en el qual va quedar clar que existeixen diverses possibilitats d'implantar una renda bàsica i que hi ha moltes posicions confrontades; amb tot, hi va haver un consens general sobre la necessitat de buscar solucions diferents davant la nova realitat sorgida a partir de la digitalització, l'automatització de l'ocupació, la intel·ligència artificial, etc.

Tot aquest interès per part del món acadèmic, econòmic i polític ha fet que, des de fa ja molts anys, s'hagin engegat diversos projectes pilot de renda bàsica en diferents indrets d'arreu del món. Només per esmentar-ne uns quants exemples, s'han dut a terme experiments als Països Baixos, Finlàndia, Alaska, Califòrnia, el Canadà, l'Índia, el Brasil, etc., que consistien, sobretot, a dotar un conjunt de ciutadans d'una assignació econòmica per tal d'estudiar-ne els efectes. A Suïssa fins i tot es va arribar a celebrar un referèndum (amb un resultat negatiu) sobre aquesta qüestió, i a Silicon Valley es porta a terme un projecte per analitzar els efectes d'una renda bàsica.

Veiem, doncs, que aquest tema ha estat objecte d'estudi al llarg dels anys, que s'han posat en marxa diversos projectes en aquesta direcció i que hi ha nombrosos arguments a favor de la renda bàsica, que inclouen aspectes com ara la llibertat i la igualtat, l'eficiència, la propietat comuna dels recursos, el repartiment igualitari dels beneficis del progrés tecnològic, la flexibilitat del mercat laboral, la lluita contra la pobresa, etc. Però, ara més que mai, en l'època de la revolució digital, l'automatització de les feines, la intel·ligència artificial, i davant les dificultats dels països avançats per tal de posar fi a la desocupació i la pobresa estructural, les iniciatives per establir un ingrés mínim per a tots els ciutadans adquireixen una importància cabdal. Es tracta d'una qüestió central en el debat públic, i cada vegada ho hauria de ser més.

Seria una mesura socialment acceptada?

Ja hem remarcat la necessitat d'impulsar el debat públic sobre aquesta qüestió. No obstant això, la possibilitat real d'establir una renda d'aquestes característiques requereix que no es negui l'evidència que, en una societat democràtica com la nostra, la població no solament hauria d'acceptar aquesta mesura, sinó que també hauria de confiar-hi. Si no és així, la proposta continuarà sent objecte de debat en fòrums i universitats, però estarà lluny d'incorporar-se al nostre sistema de benestar.

Una mesura com ara la d'un crèdit fiscal, incondicional i universal, parteix dels principis d'igualtat d'oportunitats, de redistribució i, per descomptat, de solidaritat. La bona notícia és que els espanyols confien en aquest aspecte, i atorguen una puntuació de 8,32 sobre 10 a la importància de ser solidaris amb els que estan pitjor.

D'altra banda, tal com es desprèn de l'Estudi d'opinió pública i política fiscal (CIS, 2018), el 48,3% dels espanyols declaren que són conscients que els impostos són la manera de contribuir al manteniment del sistema.

El problema, així i tot, és la fractura que hi ha entre l'objectiu dels impostos i la percepció que en té la societat. Per exemple, si bé és cert que més de la meitat dels espanyols són conscients que són necessaris per prestar serveis públics (55,6%), només el 12,7% consideren que són un mitjà per redistribuir millor la riquesa. Per a gairebé 9 de cada 10 espanyols (87,6%), els impostos no es recapten amb justícia, i el 63,5% pensen que la societat obté pocs beneficis a canvi del que paguen en impostos i cotitzacions. Podria ser que aquests percentatges fossin deguts a la mala valoració que es té de l'esforç del sector públic en polítiques socials: el 57,4% dels espanyols creuen que es dediquen molt pocs recursos a la protecció de la desocupació, i gairebé el 70% opinen que se'n destinen també molt pocs a la seguretat social i les pensions. D'altra banda, el 45,9% de la població se sent més propera a l'afirmació «millorar els serveis públics encara que calgui pagar més impostos» (la mitjana és un 4,12 sobre 10, on 10 és just el contrari).

Sí que hi ha, en canvi, una acceptació social més gran sobre el pagament de més impostos per tal de tenir una renda bàsica. Segons la segona Enquesta de percepció social de la innovació a Espanya, de la Fundació Cotec i Sigma Dos (2018), el 49% de la població considera que la innovació tecnològica fa augmentar la desigualtat social. Per això, davant els canvis que hi ha a la societat i a l'economia, el 53,9% està a favor que l'estat pagui una renda bàsica universal. I el 60% dels que estan a favor declaren que pagarien més impostos per finançar aquesta mesura.

4. Unes polítiques públiques que cal revisar i actualitzar

Avui, potser més que mai en les últimes dècades, cal revisar, actualitzar i millorar les polítiques públiques per donar resposta a les demandes socials. Molts mecanismes tradicionals han tocat sostre i, tot i que és cert que, des del punt de vista quantitatiu, hi ha d'haver un increment d'aquestes polítiques per tal que siguin més dignes, el més greu és que les que existeixen, no solament són incapaces de donar resposta a les demandes socials, sinó que exclouen determinats col·lectius.

En primer lloc, s'han de revisar les polítiques d'igualtat, perquè la crisi econòmica que va esclatar el 2008 ha posat de manifest les mancances i limitacions que tenen a l'hora de donar resposta a les necessitats dels més desfavorits i de determinats col·lectius, com ara els aturats de llarga durada, els joves o les dones. I, en segon lloc, perquè ara mateix estem immersos en una revolució tecnològica, en què l'automatització de les feines o la intel·ligència artificial representen un repte per al nostre propi model social, i per això caldrà poder donar respostes des de les diferents polítiques econòmiques i socials. L'escenari ha canviat, i calen solucions noves per transformar el present i construir un futur millor.

El marc econòmic i social és diferent en relació amb el moment en què es van dissenyar els mecanismes actuals. Ens trobem davant un nou context en el qual s'estan redefinint les tasques de l'estat a la societat; l'estat ha de fer una passa endavant des de la seva funció assistencial o protectora per convertir-se en garantia de la subsistència de les persones, per tal que aquestes puguin viure amb plena llibertat. A partir d'aquí, la política aconseguirà pal·liar la pobresa i la desigualtat; especialment, la que té un origen familiar.

Si no disposem de polítiques d'igualtat integrals, que entenguin la desigualtat de manera global per tal de garantir la llibertat de les persones, continuarem amb un estat que tindrà una tasca merament protectora i, tal com ja hem demostrat, «els

programes dedicats als pobres acabaran sent programes pobres, almenys des del punt de vista pressupostari» (Sevilla, 1999).

Ja hem indicat que la crisi econòmica i les polítiques econòmiques que es van engegar per fer-hi front han deixat un pòsit de pobresa, desigualtat i precarietat laboral del tot preocupant. Al mateix temps, els mecanismes tradicionals han estat incapaços d'aconseguir els seus objectius i han exclòs nombrosos col·lectius socials del seu camp de protecció. Ens referim al 34% d'aturats de llarga durada (amb una situació d'atur de més de dos anys) que no aconsegueixen reincorporar-se al mercat laboral; al 26,6% de la població que està en risc de pobresa o d'exclusió social; als menors de 16 anys que viuen per sota del llindar de pobresa (que són tres de cada deu), o a un mercat laboral que és incapaç de fer sortir de la pobresa fins i tot aquells que tenen una feina, ja que hi ha un 13% de treballadors pobres. Davant d'aquesta situació, les polítiques públiques no solament han estat insuficients, en termes quantitativs, sinó també ineficients per a la consecució dels seus objectius.

La despesa social a Espanya (24,7% del PIB) és cinc punts inferior a la mitjana europea, i destinem 6.300 euros en paritat de poder adquisitiu per persona per comparació als 10.800 euros que hi inverteix França o els 8.200 d'Itàlia. I l'esforç públic destinat a protecció social és especialment insuficient, ja que és d'un escàs 16,8% del PIB –per sota de la mitjana de la zona euro (20%), Grècia (20,7%), França (24,4%) o Itàlia (21,1%)–, que ocupa, a més a més, la penúltima posició en el rànquing europeu de despesa relativa destinada a les famílies i els infants, només amb el 0,7% del PIB.

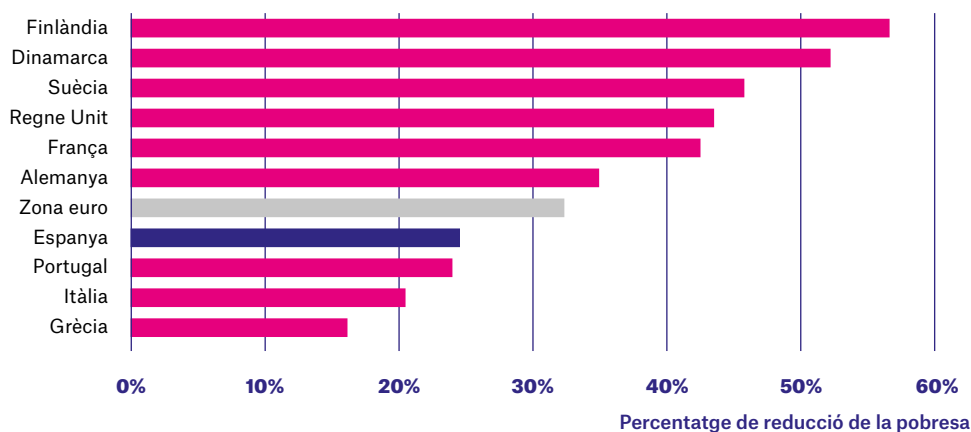
Gràfic 1. Despesa pública destinada a les famílies i els infants, 2017



Font: elaboració pròpia a partir d'Eurostat.

La ineficiència de les polítiques és la causa que a Espanya la desigualtat d'ingressos sigui elevada i que les transferències socials redueixin menys la desigualtat. Les dades que exposem a continuació exemplifiquen bé el problema. D'una banda, el 20% de la població més rica guanya sis vegades més que el 20% més pobre, unes xifres superiors a la mitjana de l'OCDE. De l'altra, el coeficient de Gini és un dels més elevats d'Europa (35,5, per comparació al 30,7 de la zona euro), al mateix nivell que Grècia o Romania. Si comparem amb el mateix coeficient abans de les transferències socials, podem concloure que a Espanya l'impacte del sector públic és menor: les transferències redueixen la desigualtat 16 punts percentuals per comparació als 21 punts percentuals de la zona euro. Espanya, doncs, se situa en la mitjana europea pel que fa a desigualtat d'ingressos de mercat (posició número 16), però la desigualtat és més elevada després d'impostos i transferències, ja que baixa fins a la posició número 22. Aquestes dades fan evident la limitada actuació redistributiva de l'estat, que fa que augmenti la desigualtat en relació amb els ingressos disponibles a les llars. Si tenim en compte l'efecte mitigador de la pobresa, també és bastant limitat: el 24,4% per comparació amb el 32,2% de la zona euro.

Gràfic 2. Reducció de la pobresa per transferències socials, 2017



Font: elaboració pròpia a partir de l'Eurostat.

Amb tot, el pitjor de tot aquest disseny inadequat és que les prestacions públiques no estan dirigides cap als més pobres. Les llars que constitueixen el 20% inferior de la distribució d'ingressos només reben prop del 55% del pagament mitjà corresponent al conjunt de totes les famílies, mentre que les que constitueixen el 20% superior perceben, aproximadament, un 60% més que el que rep la família mitjana. La Comissió Europea, en el seu informe sobre ocupació del 2016, va suspendre Espanya no solament perquè tenia nivells de desigualtat «crítics», sinó, tal com va destacar, per la ineficiència del seu sistema de transferències socials a l'hora de reduir la desigualtat de les rendes més baixes (Comissió Europea, 2018). En aquest mateix informe, adverteix que Espanya, juntament amb Itàlia, és el país on les transferències socials beneficien menys les rendes més baixes. La tendència general és que els decils més elevats siguin contribuïdors nets, i els pobres, perceptors nets. A Espanya, però (així com a Portugal, França, Bulgària i Hongria), solament és contribuent net el decil més ric; el decil nou és neutre i la resta són perceptors nets. Això genera un impacte de les prestacions socials més gran en els percentatges mitjà-alt de renda, en detriment de les rendes més baixes.

De tot el que acabem d'exposar se'n desprèn que les transferències socials a Espanya tenen una orientació relativament ineficient, per la qual cosa «per plantar cara als desafiaments en matèria de benestar i desigualtat d'ingressos cal emprar de manera més eficient els instruments de política fiscal i les transferències» (OCDE, 2018). A més a més, com que el que és singular, al nostre país, és la desigualtat en la renda primària, les polítiques s'han de reorientar per tal de prevenir la desigualtat allí on es genera: en la distribució de la renda de mercat (Calonge, 2017).

Davant aquesta situació, hem vist que calen solucions que resolguin la insuficiència i la ineficiència de la major part dels mecanismes tradicionals. Tal com hem plantejat a l'inici d'aquest capítol, però, també cal revisar les polítiques públiques, perquè la revolució tecnològica ja és aquí i, d'una manera o d'una altra, transformarà el nostre model social i de vida. La globalització i la digitalització no solament plantegen reptes en les prestacions públiques, sinó també «nous desafiaments en l'àmbit de les polítiques tributàries» (OCDE, 2018).

Quina és la situació a Espanya?

La implantació de l'estat del benestar ha estat fonamental per reduir les desigualtats socials i econòmiques al nostre país. No obstant això, si tenim en compte com

s'ha configurat, observem que s'hi inclouen les pensions, les prestacions d'atur contributives, la sanitat, l'educació, l'habitatge i, de manera més marginal, tots aquells mecanismes que formen part de la política de serveis socials (subsidis d'atur, pensions mínimes, pensions no contributives, renda activa d'inserció, etc.). Barregem, doncs, serveis públics i mesures de redistribució amb polítiques dirigides a pal·liar directament situacions de vulnerabilitat, i aquestes últimes polítiques socials queden en un segon pla al nostre estat del benestar.

Un altre aspecte que hem d'assenyalar és que la distribució de competències suposa que «les ajudes a les famílies puguin ser concedides per diferents organismes públics en diversos territoris o nivells, per la qual cosa és possible que no siguin iguals en totes les comunitats autònomes ni localitats». Davant d'això, l'estat «garanteix a tots els ciutadans l'accés a les prestacions socials bàsiques a través de diversos instruments: seguretat social, política fiscal, Pla concertat de prestacions bàsiques de serveis socials, etc.» (Anuari estadístic Ministeri de Treball, 2017). La realitat, però, és que al nostre sistema hi manca coordinació entre nivells administratius, ja que, en molts casos, hi ha situacions de superposició de competències i el mapa de prestacions és força heterogeni en tot el territori, la qual cosa no encaixa bé en un estat en el qual hi ha d'haver igualtat d'oportunitats per a tothom.

En essència, la política redistributiva a Espanya es duu a terme, principalment, a través de transferències i d'impostos progressius. Segons l'Observatori sobre el repartiment dels impostos i les prestacions monetàries a les llars espanyoles, l'efecte redistributiu d'impostos i prestacions agregat és una disminució del 30,73% (0,1793 punts del coeficient de Gini) de la desigualtat de renda primària, dels quals 28,93 punts corresponen a les prestacions públiques i 1,8 punts, al sistema fiscal. En concret, l'IRPF redueix la desigualtat en la distribució de la renda bruta de les llars espanyoles en un 7,55%, mentre que la prestació mitjana representa el 26,8% de la renda bruta de les llars mitjanes espanyoles, la qual cosa eleva la seva renda primària a 8.553 euros.

A Espanya, disposem d'un sistema de garantia d'ingressos mínims ampli –integrat per diverses prestacions que complementen el sistema de protecció social de l'estat en els àmbits de desocupació, família, vellesa i incapacitat–, en el qual s'inclouen, entre d'altres, les pensions no contributives, els complements de mínims de les pensions contributives, les prestacions del Sistema per a l'Autonomia i l'Atenció a la Dependència (SAAD), les prestacions familiars per fill a càrrec, els subsidis d'atur, la renda activa d'inserció, les rendes mínimes autonòmiques, etc. Les últimes dades del 2016 reflecteixen un total de 6.678.577 perceptors d'alguna d'aquestes prestacions, amb una despesa executada de 22.471,6 milions d'euros.

Disposem, doncs, de diversos instruments per garantir uns ingressos mínims als ciutadans en situacions de manca de recursos que fan una tasca ex post per part del sistema públic de protecció social en situacions de necessitat. Es tracta, però, d'un sistema bastant complex, amb diverses prestacions, que pateix de la manca d'universalitat de la protecció econòmica contra la pobresa que hi ha a Espanya i amb unes prestacions amb unes quanties que no podríem afirmar que siguin suficients, ja que ens manca una referència bàsica única que faci de «nivell de dignitat», un llinar d'ingressos determinat de manera objectiva i considerat suficient per cobrir les necessitats mínimes d'una persona o família (Políticas públicas para combatir la pobreza en España, CES, 2017).

Podem fer una revisió d'algunes de les principals prestacions econòmiques que en l'actualitat actuen com a mecanismes redistributius a Espanya i que, en la nostra proposta, són elements que hem d'examinar i anar aproximant, de manera progres-

siva, al mínim personal escollit, per eliminar les enormes diferències entre totes que avui es mantenen. Partim del fet que són prestacions que intenten garantir el nivell d'ingressos necessari perquè les persones puguin fer front a les seves necessitats vitals. La pregunta, però, és: per què hi ha tantes diferències, sobretot en relació amb les quanties, si el que pretenen totes les prestacions és garantir uns recursos mínims als ciutadans en situacions de vulnerabilitat?

En primer lloc, parem esment a les pensions mínimes contributives, enteses com una garantia d'ingressos mínims a favor de les pensions contributives, de tal manera que les que ofereixen prestacions econòmiques per sota d'aquest mínim reben un complement per part dels pressupostos generals de l'estat. Tal com assenyala la Seguretat Social, «es garanteixen unes quanties mínimes mensuals en determinades prestacions, que variaran en funció de si el pensionista ha complert o no una edat determinada, i de si té o no familiars a càrrec seu, sempre que no superi el límit d'ingressos establert».

El 2017 el 25,61% de les pensions van rebre aquest complement de mínims (Anuari estadístic Ministeri de Treball, 2017), l'impacte pressupostari del qual –que permet finançar la millora de les pensions més baixes– puja a 7.329 milions d'euros. Per parlar d'algunes xifres, la pensió mínima contributiva de jubilació per a majors de 65 anys se situa en 11.701,20 euros l'any en el cas de tenir un cònjuge a càrrec, al mateix nivell que la d'incapacitat permanent absoluta; la pensió d'invalidesa permanent derivada de malaltia comuna disminueix fins als 5.899,60 euros; la pensió mínima de viduitat amb càrregues familiars és de 10.970,40 euros, i la d'orfanat se situa en 2.898 euros per beneficiari, la mateixa xifra que la pensió mínima en favor de familiars.

En segon lloc, hi ha les pensions no contributives, que, tal com indica la Seguretat Social, són «prestacions econòmiques que es concedeixen als ciutadans que estan en situació de necessitat protegible i sense recursos suficients per subsistir, en els termes legalment establerts, encara que no hagin cotitzat mai o no ho hagin fet durant el temps suficient per aconseguir les prestacions del nivell contributiu». Aquestes pensions garanteixen una prestació econòmica, assistència mèdica i farmacèutica gratuïta, i serveis socials a tots els ciutadans majors de 65 anys o en situació d'invalidesa, i tenen un impacte pressupostari que l'any 2018 va pujar a 2.380 milions d'euros (amb l'exclusió del País Basc i de Navarra).

La quantia d'aquestes pensions no contributives està fixada en 5.488 euros, no pot ser inferior al 25% de la pensió establerta i s'adapta al nombre de beneficiaris que visquin a la unitat familiar; per exemple, la quantia individual és de 4.664,8 euros en el cas d'una família amb dos beneficiaris. La pensió no contributiva de jubilació beneficia en l'actualitat 256.317 persones, amb una quantia mitjana de 368,94 euros, i la d'invalidesa beneficia 194.749 persones, amb una pensió mitjana de 412,67 euros.

El paper dels complements de mínims de les pensions, així com el de les pensions no contributives, és fonamental per a la lluita contra la pobresa i la marginació. El seu àmbit, però, queda circumscrit a uns col·lectius concrets. Què passa amb la resta dels col·lectius socials?

El nostre sistema del benestar impulsa diferents programes que tenen com a objectiu «la promoció i el ple desenvolupament de totes les persones, famílies i grups de la societat per obtenir un benestar social i una qualitat de vida més elevats en l'entorn vital o en la comunitat pròpia», com també la prevenció i la lluita contra la pobresa, i l'eliminació de les causes que puguin portar a l'exclusió social (Ministeri de Sanitat, 2018). Amb aquesta finalitat, es concedeixen diverses prestacions per

tal de prevenir, reparar o superar determinades situacions o necessitats que provoquen la pèrdua d'ingressos o l'excés de despeses de les persones.

En primer lloc, assenyalarem els programes relacionats amb l'ocupació. Actualment hi ha 823.223 persones que reben un subsidi d'atur equivalent al 80% de l'IPREM (430,27 euros mensuals el 2018), durant un període que depèn del nombre de mesos cotitzats i de si hom té responsabilitats familiars o no. Aquest subsidi el reben les persones que han exhaurit la prestació contributiva i, també, els treballadors més grans de 55 anys.

A més, les persones desocupades que hagin exhaurit el dret de rebre prestacions contributives o subsidis, durant 11 mesos poden sol·licitar la renda activa d'inserció fixada en el 80% de l'IPREM, que avui beneficia 156.445 persones (mitjana mensual de 203.456 persones). Si tenen responsabilitats familiars, també poden accedir a algun dels programes de polítiques actives d'ocupació i de percepció d'algun ajut econòmic de suport. Cal destacar el programa PREPARA, en el qual el beneficiari, com a complement de les accions de requalificació o reinserció professional, rep un ajut econòmic d'acompanyament del 75% de l'IPREM mensual.

Cal esmentar, també, les prestacions per a la protecció de les famílies. Entre aquestes, hi ha les més de 20.000 prestacions de pagament únic que es concedeixen a l'any per naixement o adopció, la quantia de les quals pren com a base el salari mínim interprofessional i té en compte el nombre de fills nascuts o adoptats; i l'assignació econòmica de 291 euros per fill o menor a càrrec, que actualment beneficia més d'un milió de persones. Aquestes prestacions de pagament únic o periòdic per a la protecció de les famílies van rebre una assignació pressupostària de 1.585 milions d'euros l'any 2018.

També disposem de diverses polítiques adreçades als col·lectius més desfavorits, als quals es van destinar 2.512 milions d'euros en els pressupostos generals de l'estat del 2018, en polítiques de serveis socials i promoció social. I, també, altres polítiques econòmiques que, amb una partida de 14.388 milions d'euros, volen compensar les rendes salarials que es deixen de percebre amb la impossibilitat temporal de treballar (per malaltia, maternitat, paternitat, fallida, suspensió de pagaments, etc.), o els ajuts de suport a la família o als afectats per la síndrome tòxica, com també les indemnitzacions per lesions permanents no invalidants.

Entre les polítiques de serveis socials i protecció social (2.512 milions d'euros) no podem oblidar tampoc les prestacions a persones en situació de dependència, que s'entenen com el dret que té qualsevol ciutadà a tenir garantida l'atenció i la cura quan es trobi en una situació de dependència. Per tal que aquestes persones aconseguixin una autonomia personal més gran i puguin exercir plenament el seu dret de ciutadania, es va crear el Sistema per a l'Autonomia i l'Atenció a la Dependència (SAAD), que als pressupostos generals de l'estat del 2018 va rebre una assignació de 1.401 milions d'euros. Les persones dependents reben, entre altres ajuts, una prestació econòmica que oscil·la entre els 153 i els 387,64 euros mensuals per compensar les despeses derivades de les cures que reben en l'entorn familiar, o una prestació econòmica d'assistència personal per a la promoció de l'autonomia de les persones en situació de dependència, l'import de la qual oscil·la entre els 300 i els 715,07 euros mensuals.

Finalment, Espanya disposa d'un mapa de rendes mínimes autonòmiques amb diferents denominacions (ingrés mínim de solidaritat, salari social bàsic, rendes d'inserció, rendes socials bàsiques, prestació bàsica familiar, renda d'inclusió social, renda de garantia d'ingressos, etc.), que ofereixen protecció assistencial per cobrir les necessitats més bàsiques de les persones que no tenen recursos suficients, me-

tures que, en la major part dels casos, van acompanyades de procediments d'inclusió sociolaboral. A més a més, les autonomies també tenen competència sobre els denominats ajuts d'emergència social, de caràcter extraordinari, destinats també a les persones mancades de recursos, per tal que puguin afrontar determinades situacions, cobrir necessitats bàsiques, etc.

La inexistència d'una normativa comuna, però, ha creat un panorama ben heterogeni, en el qual les rendes difereixen molt quant a requisits d'accés, durada, quantia, incompatibilitats, ponderació de les càrregues familiars, etc. Segons l'Informe anual de rendes mínimes d'inserció (Ministeri de Sanitat, 2017), es van destinar a aquestes prestacions 1.544 milions d'euros, que van beneficiar un total de 732.964 persones, amb una quantia mitjana de 451,97 euros, un màxim de 758,35 euros i una durada de 6 a 12 mesos. Hi ha cinc comunitats autònomes que no fixen terminis temporals per a la percepció de la prestació mentre es mantinguin les condicions d'accés, i, en d'altres, aquesta prestació no està legalment garantida, de manera que depèn de la disponibilitat pressupostària.

A aquestes diferències territorials cal afegir-hi la manca de coordinació entre les administracions, sobretot amb les administracions locals. En relació amb això, és interessant la proposta del president de l'Autoritat Independent de Responsabilitat Fiscal (AIReF), José Luis Escrivá, d'ampliar les competències dels ajuntaments perquè, amb el superàvit actual que tenen, puguin finançar les prestacions de serveis socials i dependència, que ara estan negligides per la manca de capacitat financera de les comunitats autònomes. De fet, ja hi ha damunt la taula diferents iniciatives per part dels ajuntaments que van en la línia de les rendes mínimes, com és ara el cas de la renda social municipal de l'ajuntament de la Corunya, destinada a pal·liar situacions temporals de necessitat i garantir uns recursos mínims de subsistència; la renda social de l'ajuntament de Gijón, que inclou ajuts econòmics per a l'adquisició de productes o serveis específics i ajuts econòmics de complements d'ingressos mínims de la unitat econòmica de convivència independent; els ajuts d'urgència social per a famílies amb fills de 0 a 16 anys de l'ajuntament de Barcelona, o els ajuts de necessitat urgent de l'ajuntament de Saragossa.

Aquesta anàlisi mostra l'existència d'una gran varietat de prestacions que, si bé són essencials per a milers de persones al nostre país, estan condicionades als requisits i són limitades en el temps. A més, moltes de les quanties estan molt allunyades del que hauríem d'entendre com un import mínim digne per subsistir, que garanteixi la llibertat de les persones. No té sentit disposar d'un mínim a l'IRPF que es defineixi com els recursos imprescindibles per poder subsistir i que hi hagi, com hem vist, prestacions molt per sota d'aquesta quantitat. Per això, una renda fiscal universal és la fórmula per anar aproximant, de manera progressiva, totes aquestes prestacions al mínim que es considera necessari per poder subsistir i dur a terme un projecte de vida en llibertat.

Taula 1. Elements d'acció pública redistribuïdora de rendes, 2018

	Quantia anual	Cost pressupostari (milions)
Pensions mínimes contributives		7.329
Jubilació	Amb cònjuge a càrrec	Sense cònjuge
65 anys	11.701,2	9.483,6
Menors de 65 anys	10.970,4	8.871,8
65 anys procedent de gran invalidesa	17.551,8	14.225,4
Incapacitat permanent	Amb cònjuge a càrrec	Sense cònjuge
Gran invalidesa	17.551,8	14.225,4
Absoluta o amb 65 anys	11.701,2	9.483,6
Viduitat	Amb càrregues familiars	Menor de 60 anys
	10.970,4	7.183,4
Orfandat	Per beneficiari	Absoluta (un beneficiari)
	2.898	10.081,4
Favor de familiars	2.898	
Pensions no contributives		2.380 (sense el País Basc ni Navarra)
Íntegra	5.488	
Mínim 25%	1.372	
Subsidis d'atur i renda activa d'inserció	430,27 (80% IPREM)	4.186
Polítiques de serveis socials i promoció social		2512
Sistema d'Autonomia i d'Atenció a la Dependència	153 - 387,64	1.401
Protecció familiar (pagament únic i pagament periòdic)		1.585
Pagament únic	Base SMI (900)	
Pagament periòdic	291	
Rendes mínimes autonòmiques	Quantia mitjana: 451,97 (màxima mitjana=758,35)	Despesa executada (2017): 1.544
Mitjana del mínim personal i familiar	7.844	
Total de beneficis fiscals a l'IRPF		34.825,11 mill.
Altres dades d'interès		
Salari mínim interprofessional (mensual)	900	
IPREM (mensual)	537,84	
Pensió mitjana sistema contributiu	959,56	

Font: elaboració pròpia a partir de la Seguretat Social, pressupostos generals de l'estat 2018 i Memòria de beneficis fiscals del 2018.

5. La proposta

Com ja hem comentat, la proposta que plantegem aquí és la d'un crèdit fiscal universal: un mínim vital que es converteixi en una renda garantida que assegurï el nivell mínim d'ingressos imprescindibles per satisfer les necessitats bàsiques de totes les persones i, d'aquesta manera, també la seva llibertat.

S'han fet diverses crítiques als mecanismes de transferència de renda cap als pobres i desfavorits: el cost elevat de gestió en sotmetre a examen els requisits d'accés, la descoordinació entre polítiques i organismes gestors, una cobertura insuficient, els desincentius pel que fa a la feina, la trampa de la pobresa, etc. Tot i que aquests arguments són objecte de debat i molts poden ser posats en dubte, alguns d'aquests problemes es podrien evitar amb la proposta d'una renda fiscal universal.

Tanmateix, la crítica més important de totes –i, curiosament, la que ha tingut menys espai en el debat públic en les últimes dècades– és la desconexió que hi ha entre el sistema de transferència de renda i el sistema impositiu general sobre la renda. La paradoxa és evident: tots aquells que no presenten declaració de la renda –que, a més, solen ser persones en risc de pobresa i d'exclusió social– no es poden beneficiar de les despeses fiscals que atorga l'estat als qui, pel fet de tenir més ingressos, sí que presenten la declaració de l'impost sobre la renda.

A més a més, i tal com ja hem explicat a l'apartat anterior, no té gaire lògica que hi hagi diferències entre les quanties de les prestacions públiques si totes pretenen assegurar uns ingressos a les persones i a les seves famílies, com, tampoc, que hi hagi prestacions per sota de l'actual mínim personal i familiar de l'IRPF, que «constitueix la part de la base liquidable que, pel fet d'estar destinada a satisfer les necessitats bàsiques personals i familiars del contribuent, no està sotmesa a tributació per aquest impost» (Agència Tributària, 2016). És a dir, si l'estat ja considera que hi ha un nivell de renda necessari per a la subsistència, cap prestació no hauria d'estar per sota d'aquest nivell.

Aquesta quantitat que es considera un mínim vital per als qui presenten l'IRPF i moltes de les deduccions que preveu l'impost són superiors a prestacions com ara l'ajut per fill o menor a càrrec, els subsidis d'atur o les rendes mínimes d'inserció. Per tant, introduir una renda fiscal universal implica canvis en l'IRPF (eliminar deduccions i passar el mínim personal i familiar a la quota), i en la política social d'ajudes monetàries (pensions no contributives, subsidis d'atur, rendes mínimes de les comunitats autònomes), que s'han d'anar aproximant, de manera gradual, al mínim vital definit a l'IRPF.

La connexió entre la política social i el sistema impositiu

Una crítica fonamental al nostre sistema del benestar i, curiosament, una de les que menys espai ha tingut en el debat públic en les últimes dècades, és la desconexió entre el sistema de transferència de renda i el sistema impositiu general sobre la renda. La paradoxa és doble. Primer, perquè els qui no presenten la declaració de la renda –en molts casos, persones en situació de pobresa i d'exclusió social– no es beneficien de les despeses fiscals que atorga l'estat als qui –pel fet de tenir més ingressos– sí que presenten la declaració de l'impost sobre la renda. I, segon, perquè el mínim personal i familiar per als qui presenten l'IRPF, i moltes de les deduccions que s'hi tenen en compte, són superiors a prestacions com ara l'ajut per fill o menor a càrrec, els subsidis d'atur o les pensions contributives.

Encara que aquest tema ha de ser objecte d'un estudi independent, la veritat és que el nostre IRPF presenta una gran amalgama de beneficis fiscals i d'exempcions, que alguns estudis assenyalen com a regressius (Haugh i Martínez-Toledano,

2017), i que, en tot cas, tenen un impacte pressupostari elevat. Si ens fixem en la Memòria de beneficis fiscals del projecte de pressupostos generals de l'estat per a l'any 2018 (Ministeri d'Hisenda, 2018), el total de les despeses fiscals és de 34.825 milions d'euros. 7.846 milions d'euros (el 22,53% del total) corresponen a l'IRPF i s'obtenen, sobretot, en forma de reduccions en la base imposable (3.179 milions), deduccions en la quota (3.299 milions) i exempcions (1.086 milions). Entre els conceptes pels quals s'obtenen beneficis fiscals, destaquen les deduccions per lloguer o inversió en habitatge (1.100 milions), per maternitat (781 milions) o per família nombrosa o persones amb discapacitat a càrrec (1.102 milions), així com les reduccions per rendiments del treball (731 milions), tributació conjunta (1.117 milions) o aportació als sistemes de previsió social (771 milions).

Taula 2. Pressupostos de beneficis fiscals d'IRPF, 2018 (milions d'euros)

Total	7.846
Reducció per tributació conjunta	1.117
Deducció per família nombrosa i persones amb discapacitat a càrrec	1.102
Deducció per inversió a l'habitatge habitual (règim transitori)	1.035
Deducció per maternitat	782
Reducció per aportacions a sistemes de previsió social	771
Reducció per rendiments del treball	731
Exempció parcial del gravamen especial sobre els premis de determinades loteries i apostes	396
Reducció per arrendaments d'habitatges	341
Especialitats de les anualitats per aliments	271
Deducció per donatius	231
Exempció de determinades pensions públiques per invalidesa	204
Exempció dels guanys patrimonials per reinversió en l'habitatge habitual	190
Reducció per rendiments d'activitats econòmiques en estimació objectiva	183
Exempció de les prestacions familiars per fill a càrrec, orfandat o maternitat	122
Exempció de les indemnitzacions per acomiadament o cessament del treballador	71
Deducció per rendes a Ceuta i Melilla	65
Deducció per lloguer de l'habitatge habitual (règim transitori)	64
Altres incentius	170

Font: elaboració pròpia a partir de la Memòria de beneficis fiscals del 2018.

Els beneficis fiscals no deixen de ser transferències de renda que atorga l'estat mitjançant l'IRPF. I encara que qui les genera són les mateixes persones, són superiors al que es destina a polítiques redistributives en favor dels més pobres. Si mirem els pressupostos generals de l'estat consolidats per a l'any 2018, es van destinar un total de 13.895 milions d'euros a pensions mínimes contributives, subsidis d'atur i renda activa d'inserció, i pensions no contributives, una xifra que representa el

40% del total dels beneficis fiscals. Si tenim en compte les prestacions adreçades a la protecció de les famílies (1.585 milions) i als subsidis per maternitat, paternitat, risc durant l'embaràs i lactància natural (2.559 milions d'euros), el total és de 18.039 milions d'euros, la qual cosa representa prop de la meitat de les despeses fiscals.

Segons l'Estadística de declarants de l'IRPF (Agència Tributària, 2016), en total es van presentar 6,8 milions de declaracions amb deduccions generals, de les quals 4 milions corresponen a habitatge habitual. D'altra banda, hi va haver un total d'1,7 milions de declaracions amb deducció per maternitat (una mitjana de 912 euros), deducció per descendent o ascendent amb discapacitat (una mitjana de 1.048 euros) i deducció per família nombrosa (una mitjana de 981 euros). A més a més, la reducció mitjana en la base imposable general és de 2.804 euros, mentre que la mitjana del mínim personal i familiar puja 7.844 euros. Per comparació, totes aquestes xifres són superiors al que molts espanyols reben des del sistema de protecció social en forma de prestacions.

Taula 3. Declaració d'IRPF, 2018

Nombre total de declaracions	19.621.728
Nombre de declaracions amb deduccions generals	6.809.128
Nombre de declaracions amb deducció per habitatge habitual	4.080.876
Nombre de declaracions amb deducció per maternitat	831.963
Nombre de declaracions amb deducció per descendent o ascendent	313.398
Nombre de declaracions amb deducció per família nombrosa o assimilada	643.041
Mitjana del mínim personal	5.993
Mitjana del mínim per descendent	3.132
Mitjana dels mínims personal i familiar	7.844
Mitjana de les reduccions de la base imposable general	2.804
Deducció mitjana per habitatge habitual	664
Deducció mitjana per maternitat	912
Deducció mitjana per descendents o ascendents amb discapacitat a càrrec	1.048
Deducció mitjana per família nombrosa o assimilada	981

Font: elaboració pròpia a partir de l'Agència Tributària.

Hi ha una marcada inconsistència del sistema d'acció pública respecte dels diferents nivells de renda i situacions familiars. Posem-ne un exemple: en definir una pensió mínima garantida, quan la contribució al sistema de pensions ha estat insuficient i proporciona una prestació inferior al mínim establert, l'estat fa una transferència complementària. El que no té gaire sentit, en aquest cas, és que la quantia de la pensió no contributiva sigui inferior. Si la primera es considera un mínim, cap altra no hauria d'estar-hi per sota, i el fet d'haver contribuït més o menys al sistema és el que marcarà la recepció de quantitats superiors a aquest mínim.

Un altre exemple concret que és sorprenent: les desgravacions per fill que figuren a les rendes de l'IRPF són superiors als ajuts per fill que el mateix estat dona a les persones que no tenen ingressos suficients. A l'IRPF es preveu una deducció per maternitat per fills menors de 3 anys de fins a 1.200 euros anuals per cada fill nascut

o adoptat en territori espanyol, o la deducció de família nombrosa, també de 1.200 euros. Davant d'això, la prestació per fill o menor a càrrec és de 291 euros anuals. El que tampoc té gaire coherència és la disparitat dels imports de les prestacions: subsidis d'atur fixats en 430,27 euros mensuals, pensions mínimes contributives (per a majors de 65 anys sense cònjuge a càrrec) de 656,90 euros o pensions no contributives d'invalidesa de 380,10 euros. Totes aquestes pensions s'haurien d'anar acostant a l'import que convinguem de considerar com el mínim vital necessari per satisfer les necessitats bàsiques.

Encara que sembli paradoxal, aquestes dades indiquen que, per a l'estat, les necessitats bàsiques personals o familiars augmenten com més elevada és la renda de les persones. Cosa que ratifica, a més a més, en restar aquest mínim de la base liquidable de l'impost, de manera que té un efecte reductor més alt com més elevat és l'ingrés i, en conseqüència, el tipus pel qual tributa. Una contradicció enorme, que és injusta i que, tanmateix, subsisteix juntament amb altres contradiccions que reforcen la idea que els mecanismes de sosteniment de rendes estan basats en criteris més pròxims a la caritat que als drets, a la justícia social i a la mateixa llibertat de les persones.

Si al problema d'ineficiència de les actuals polítiques socials i d'igualtat que hem vist a l'apartat anterior, hi sumem el problema que acabem d'analitzar –que fins i tot podem qualificar de regressiu, ja que no és equitatiu–, ens trobem davant d'una proposta de renda fiscal universal que pretén harmonitzar l'impost sobre la renda i les prestacions monetàries adreçades als més pobres.

Partint del fet que tots dos mecanismes es basen en el nivell de renda de les persones, les seves situacions familiars i determinades circumstàncies concretes, com ara minusvalideses físiques o psíquiques, és pertinent unificar-los. Aquesta és una bona mesura per racionalitzar les actuacions del sector públic i dotar el sistema de més equitat, transparència i simplicitat.

Cal unificar els criteris contributius i redistributius en funció de la renda i de la situació familiar, i això és possible mitjançant la proposta d'una renda fiscal universal, amb uns elements i un funcionament que queden explicats en els dos apartats següents.

Elements de la proposta

La proposta d'una renda fiscal universal és oberta, flexible, gradual i adaptable a cada moment econòmic. Per començar a configurar-la i fixar els principals elements de la renda garantida, podem partir de les cinc característiques de la renda bàsica segons la *Basic Income Earth Network*, que estableix que és una renda periòdica, en efectiu, individual, universal i incondicional. Però cal que matisem aquestes característiques.

Nivell de renda mínima

En primer lloc, quin és el nivell de renda mínima que permet satisfer les necessitats bàsiques de les persones per tal que siguin lliures a l'hora de prendre les seves decisions i no estiguin condicionades per la necessitat de subsistir? Com ja hem exposat, ja hi ha un mínim personal i familiar definit a l'IRPE, que és la suma del mínim del contribuent, el mínim per ascendent, per descendent i per discapacitat. Aquest mínim no se sotmet a tributació i, per tant, és una quantitat que fixa l'estat. Per tenir en compte les circumstàncies de cada persona, es fixa un mínim del contribuent en 5.550 euros anuals. Així i tot, quan el contribuent té més de 65 anys,

aquest mínim augmenta 1.150 euros anuals i, si és més gran de 75 anys, augmenta, addicionalment, 1.400 euros anuals.

També hi ha un mínim per ascendent fixat en 1.150 euros anuals per cada ascendent més gran de 65 anys o discapacitat amb un grau de minusvalidesa igual o superior al 33%. Quan l'ascendent té més de 75 anys, el mínim assenyalat abans augmenta 1.400 euros anuals. I també s'aplica un mínim per descendent fixat en 2.400 euros anuals pel primer descendent, 2.700 euros anuals pel segon, 4.000 euros anuals pel tercer i 4.500 euros anuals pel quart i per tots els següents. A més a més, per cada descendent menor de 3 anys, aquests mínims s'incrementen en 2.800 euros anuals.

Finalment, hi ha un mínim establert per discapacitat del contribuïent, com també per discapacitat dels ascendents i els descendents (fixats, tots dos, en 3.000 euros anuals, i en 9.000 euros anuals si, a més, s'acredita un grau de minusvalidesa igual o superior al 65%).

Taula 4. Mínim en IRPF (euros), 2018

Mínim del contribuïent

Generals	5.550
Més grans de 65 anys	6.700
Més grans de 75 anys	8.100

Mínim per descendents

Pel primer fill	2400
Pel segon fill	2700
Pel tercer fill	4000
Pel quart fill i els següents	4500

Mínim per ascendents

Per cada ascendent més gran de 65 anys o discapacitat amb un grau de minusvalidesa igual o superior al 33%	1.150
Per cada ascendent més gran de 75 anys	1.550

Mínim per discapacitat del contribuïent

General	3.000
Grau de minusvalidesa igual o superior al 65%	9.000

Mínim per discapacitat de l'ascendent o dels descendents	3.000
---	--------------

Font: elaboració pròpia a partir de l'Agència Tributària.

Algú pot discutir que hàgim pres aquestes quantitats com a referència del mínim vital. No hi fa res, també podríem tenir en compte un altre element: les quantitats per sota de les quals no és obligatori presentar la declaració de la renda: rendiments del treball personal iguals o superiors a 22.000 euros anuals, o els 12.000 euros en casos com ara el de tenir més d'un pagador.

Totes aquestes quantitats les podem prendre com a referència per definir el mínim vital i fixar així la quantitat que necessiten totes les persones per satisfer les necessitats més bàsiques. En aquest element entra en debat, a més, una qüestió important: hem de tenir present només un mínim vital per a la persona, o podem preveure un mínim vital personal i un altre de familiar, de manera que tinguem en

compte les diferents circumstàncies de cadascú? Sens dubte, aquesta pot ser una bona opció, però el que hem d'assegurar és la llibertat de les persones, i això implica determinar un nivell mínim d'ingressos perquè puguin subsistir.

Finançament

Una segona qüestió és com finançar aquesta renda mínima. Sigui quina sigui la modalitat que s'esculli, es tracta d'un element redistributiu, perquè hi ha uns ciutadans que paguen i uns altres que reben diners, per la qual cosa el pagament dels primers ha de ser suficient per fer front a la seva pròpia renda i la dels que no contribueixen.

No es pot saber del cert si la càrrega fiscal dels contribuents augmentaria, perquè això dependria de diversos factors, com ara la intensitat redistributiva desitjada, l'adequació de la tarifa en ampliar-se les bases impositives i eliminar exempcions i deduccions, etc. El que sí que sabem és que els nombrosos beneficis fiscals que té la renda bàsica comporten un elevat cost pressupostari, i aquí hi ha un marge ampli. La millora del disseny i de l'eficiència de les polítiques repercutiria també en l'augment dels recursos disponibles.

Cal destacar la proposta de finançament d'una renda bàsica a Espanya a partir de l'IRPF per a totes les persones residents a l'estat, amb una quantia igual al llinar de pobresa (Arcarons *et al.*, 2017).

El que sembla evident és que no ens podem permetre de mirar cap a una altra banda i no abordar instruments nous amb l'únic argument inicial que són «molt cars». Com indica Santens (2017), els costos socials de tenir persones sense ingressos suficients són elevats i massius per a tot el sistema, però, si tenim en compte la gran quantitat de programes que hi ha i que es podrien consolidar dins d'una renda bàsica, el cost econòmic que tindria aquesta mesura no és tan elevat.

Incondicionalitat

Hem d'exigir als ciutadans alguna contraprestació per rebre una renda mínima o bé suspendre'ls el dret de rebre-la si no compleixen amb una obligació determinada? Si entenem la renda mínima o el salari social garantit com un principi fonamental d'una societat que no permet que els seus ciutadans estiguin en la pobresa o, dit d'una altra manera, una societat justa que ha de garantir la subsistència a tots els seus ciutadans, aleshores el més coherent seria concebre aquest dret com un dret de ciutadania incondicional (Sevilla, 1999).

De fet, la principal diferència entre les polítiques més assistencials i *ex post* i la renda garantida és la incondicionalitat d'aquesta darrera. No lligar aquest ingrés a cap condició seria una mesura positiva perquè posaria fi a alguns dels problemes actuals, com ara el de la «trampa de la pobresa». Quan un ajut es condiona, per exemple, al fet d'estar a l'atur, si la prestació supera el salari que es rebria en cas de treballar (cosa molt habitual en situacions d'alta precarietat laboral com l'actual) es genera un desincentiu per a la recerca de feina. Si les persones saben que tenen garantits uns nivells mínims d'ingressos, no hi haurà desincentius per continuar creixent a partir d'aquí.

Universalitat

En darrer lloc, reflexionem sobre la universalitat de la mesura. Com a dret subjectiu de la persona, l'estat no podria decidir en funció d'insuficiències pressupostàries si prestar aquest ajut o no, i, tot i que la prestació podria ser millor o pitjor, no se'n podria excloure ningú. La rebrien totes les persones, independentment de si

estiguessin en situació de pobresa o no; encara que, per descomptat, com a efecte secundari ajudaria a alleujar les situacions de pobresa.

Un funcionament senzill i transparent

El funcionament de la proposta és senzill: tots els ciutadans tindrien l'obligació de presentar la declaració de la renda. Si estiguessin per sota del mínim vital, l'estat els retornaria la diferència; en cas contrari, haurien de pagar. No obstant això, es podrien tenir en compte les circumstàncies familiars de cada persona, que hauria de subministrar la informació corresponent, i així veuria incrementat el mínim vital.

Els passos que s'haurien de seguir per articular la proposta serien els següents:

- 1 Determinar un nivell mínim de renda garantida igual per a tothom, amb independència dels ingressos. Aquest nivell mínim s'entén com la quantitat que garanteix la llibertat de tot ésser humà. En la seva definició, tenim en compte un nivell mínim personal, atès que el concepte de llibertat va unit a la persona. Així i tot, aquest nivell es podria incrementar en funció de les circumstàncies familiars.
- 2 Fixar la tarifa i la seva escala de gravamen (tipus únic o progressiu). Aquesta escala s'aplicaria sobre la renda de tots els ciutadans, que tenen l'obligació de declarar els seus ingressos totals i la seva situació familiar.
- 3 Calcular la quota de l'impost, resultat de multiplicar els ingressos de cada persona pel tipus impositiu.
- 4 Restar la renda mínima garantida de la quota. D'aquesta manera, per a nivells d'ingressos superiors a aquest mínim, l'impost serà positiu (els ciutadans pagaran), mentre que, per a ingressos inferiors, serà negatiu (en aquest cas, percebran diners).

Paral·lelament, la gran quantitat de prestacions i transferències socials de l'estat (ja n'hem vist algunes en l'apartat anterior) s'haurien d'anar assimilant de manera progressiva, en un període de temps transitori, a l'esmentat mínim vital, per posar fi a les grans diferències que hi ha i a la falta de lògica que representa tenir prestacions per sota d'un mínim que es considera de subsistència. Això comportaria anar posant en marxa, d'una manera gradual, una sèrie de passos no necessàriament seqüencials:

- ✓ Deduir el mínim vital després de calcular la quota íntegra. Aquest mínim ha de ser igual per a tots els contribuents i, per tant, no es dedueix en la base imposable.
- ✓ Avançar en la reducció substancial de les despeses fiscals actuals en l'IRPF.
- ✓ Gravar d'una manera més equitativa totes les rendes, especialment les del capital, i posar fi a la pressió actual sobre les rendes del treball.
- ✓ Ampliar, gradualment, el sistema a col·lectius que, ara per ara, n'estan exclosos, i augmentar la cobertura de les prestacions.
- ✓ Igualar les pensions no contributives al mínim personal.
- ✓ Aproximar les rendes mínimes d'inserció al mínim personal.
- ✓ Assimilar també el subsidi d'atur al mínim personal.
- ✓ Si es decidís fixar també un mínim familiar, les pensions mínimes amb cònjuge a càrrec s'haurien d'aproximar a aquest mínim.
- ✓ Seguint el mateix criteri que en el punt anterior, la prestació per fill a càrrec s'hauria d'aproximar a la quantitat del mínim vital incrementada per les circumstàncies familiars.

Així aconseguiríem una integració progressiva de totes les polítiques públiques relacionades amb la renda i amb la situació familiar de les persones, simplement canalitzant-les per mitjà de la declaració de l'impost. Un impost entès com a dret de ciutadania, obligatori per a tothom.

6. Apunts finals per a la reflexió

Una vegada analitzat en què consistiria una renda universal, és el moment d'encetar el debat sobre aquesta proposta. La mesura suscita diversos interrogants: la seva compatibilitat amb els principis de consolidació pressupostària en el context europeu, l'impacte que pot tenir sobre els incentius al treball, el nivell de renda mínima que considerem imprescindible per garantir la llibertat, el tipus o els tipus impositius de l'impost, etc. Aquestes qüestions han de ser objecte d'una profunda reflexió i un ampli debat que ha d'integrar els diversos agents socials, polítics i econòmics, i, evidentment, ha de comptar amb la necessària acceptació de la societat.

Perquè aquest mecanisme simple, transparent i equitatiu no és ni fix ni tancat. Com que és un esquema flexible, ens permet implantar-lo d'una manera gradual i controlada, anar veient la seva complementació amb els programes actuals i, progressivament, anar substituint-ne alguns.

Hi ha diverses qüestions relacionades amb aquesta proposta sobre les quals hauríem de reflexionar. Per exemple, la seva compatibilitat amb l'equilibri pressupostari. Es pot afirmar que les actuals despeses fiscals i els canvis que caldrà introduir en l'IRPF ens ofereixen prou marge de maniobra perquè el finançament addicional que exigeix la proposta no s'hagi de traduir en més dèficit públic. Es tracta d'una opció de política redistributiva com qualsevol altra, però diferent.

I, parlant del dèficit públic, aquest seria un bon moment per enllaçar aquest debat amb el que fa referència als criteris de convergència de la Unió Europea. Si ja existeixen uns criteris estrictes de convergència nominal, per què no exigim també que es compleixin criteris de convergència real? Aquí caldria parlar de taxa de pobresa, desigualtat, nivell d'ocupació, renda per càpita, i fins i tot abordar aspectes com ara la llibertat dels ciutadans o la seva felicitat. Per fer-ho, són imprescindibles propostes com la de la renda garantida.

Un altre aspecte per al debat sobre aquesta proposta és la relació que té amb el mercat laboral i els desincentius que podria generar. Aquesta qüestió, sens dubte complexa, planteja dificultats en relació amb el mateix concepte de treball –que és un element vertebrador de la societat i de les persones–, qüestions com ara de quin manera tractar les feines de les mestresses de casa o altres activitats que també incrementen el benestar col·lectiu, o l'exercici d'abstracció que implica suposar que tots reaccionem més o menys igual davant els mateixos incentius. Com assenyala Santens (2017), no es pot generalitzar que el comportament humà només estigui determinat per incentius econòmics (tal com ho demostren el treball voluntari, la renúncia a un salari a canvi de prestigi o poder, etc.).

Certament, els estudis han aportat diverses evidències, i els resultats de les reaccions de l'ésser humà no són concloents. Però la incondicionalitat d'una renda fiscal universal podria posar fi a problemes com ara el de la trampa de la pobresa, que sí que planteja fórmules com les vigents: quan, en trobar una ocupació, les prestacions es perden, la decisió final –si els salaris són molt baixos– és rebutjar la feina. No obstant això, l'actitud pel que fa a l'ocupació davant una mesura com la que proposem aquí dependrà del nivell de renda mínima que s'estableixi. Santens qüestiona que ens posem les mans al cap per un ingrés per a tothom per «no fer

res». Per a aquest autor, el que de debò és car és no tenir una renda bàsica, perquè el que de debò motiva la gent a treballar és saber que no perdrà diners (en forma de prestació) si accepta una feina.

Segons David Casassas i Daniel Raventós (2018), la renda bàsica, lluny d'actuar com a sostre, constitueix un terra a partir del qual es poden anar acumulant altres ingressos, per la qual cosa no solament no desincentiva la recerca d'ocupació, sinó que ens permet externalitzar els talents i les capacitats que tenim, que avui queden sepultats per la necessitat de caçar al vol les ocupacions que trobem als mercats de treball. Si garantim que tothom tingui un ingrés mínim, la decisió entre fer una feina amb els salaris del mercat o bé gaudir de l'oci serà lliure del tot.

En aquest sentit, l'existència d'una renda bàsica que garanteixi la llibertat de les persones serà una manera de millorar el mercat laboral. Si cadascú decideix lliurement quina feina vol, la quantitat d'hores que vol treballar, a quin preu ho vol fer, etc., tothom tindrà la llibertat de dir «no», i aquesta competència farà que augmentin els salaris i disminueixi el nombre d'hores. Tot plegat repercutirà en una millora del mercat laboral, que passarà a ser una «opció» i no pas una obligació per a les persones (Santens, 2017).

El debat està servit i, sens dubte, és difícil que una fórmula simple pugui resoldre problemes que són complexos. Per això, aquesta proposta de renda fiscal universal més que el camí concret marca una direcció i ofereix diverses possibilitats que podem adaptar en funció de les necessitats de cada moment.

Però el que no podem acceptar és que, davant problemes socials tan complexos com els actuals i una revolució tecnològica que implica nombrosos canvis, mirem cap a una altra banda i no tinguem propostes de solució. Hem de ser intolerants amb la desigualtat de tracte i d'oportunitats, com també amb les mesures que amaguen comportaments asimètrics en benefici dels més rics. Ens hem de negar a conformar-nos amb nivells de desocupació, desigualtat i pobresa estructurals, i apostar per instruments que, com la renda fiscal universal, garanteixin la llibertat de les persones i solucionin des de l'origen les situacions de vulnerabilitat que hi pot haver en el futur.

R

Referències

Referències

- AGENCIA TRIBUTARIA (2016):** Estadística de los declarantes del IRPF. Disponible a https://www.agenciatributaria.es/AEAT.internet/datosabiertos/catalogo/hacienda/Estadistica_de_los_declarantes_del_IRPF.shtml
- ARCARONS, J., D. RAVENTÓS I L. TORRENS (2017):** «Renta básica incondicional. Una propuesta de financiación racional y justa», Barcelona: Ediciones del Serbal.
- ATKINSON, A.B. (1995):** «Public Economics in Action. The Basic Income/Flat Tax proposal», Oxford: Clarendon Press.
- BASIC INCOME EARTH NETWORK (2019):** Disponible a <https://basicincome.org/>
- BRADFORD DELONG, J., H. BOUSHEY I M. STEINBAUM (2018):** «Debatiendo con Piketty. La agenda para la economía y la desigualdad», Barcelona: Deusto.
- CALONGE, S. (2017):** «Desigualdad de la renta e IRPF en los hogares españoles durante la crisis económica, 2007-2015», FUNCAS, *Papeles de economía española*, 154.
- CASASSAS, D. I D. RAVENTÓS (2018):** «La viabilidad de la renta básica en el Reino de España». (Epílogo del libro de Guy Standing (2018): *La renta básica. Un derecho para todos y para siempre*, Barcelona: Pasado y Presente). Disponible a <http://www.sinpermiso.info/textos/la-viabilidad-de-la-renta-basica-en-el-reino-de-espana>.
- CENTRO DE INVESTIGACIONES SOCIOLOGICAS (2018):** «Estudio de Opinión Pública y Política Fiscal». Disponible a http://www.cis.es/cis/openem/ES/1_encuestas/estudios/listaTematico.jsp?tema=70
- COMISIÓN EUROPEA (2018):** «La efectividad de la política fiscal en reducir la desigualdad de rentas en la UE: ¿Qué dicen los datos?».
- CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE ESPAÑA (2017):** «Políticas Públicas para combatir la pobreza en España». Disponible en <http://www.ces.es/documents/10180/4509980/Inf0117.pdf>
- DOMÉNECH, R., J.R. GARCÍA, M. MONTÁÑEZ, A. NEUT (2018):** «¿Cuán vulnerable es el empleo en España a la revolución digital?», Observatorio Económico BBVA Research.
- FRIEDMAN, M. (1962):** «Capitalism and Freedom». Chicago: The University of Chicago Press.
- FUNDACIÓN COTEC I SIGMA DOS (2018):** «II Encuesta de percepción social de la innovación en España». Disponible a <http://cotec.es/proyecto/segunda-encuesta-de-percepcion-social-de-la-innovacion-en-espana/>
- HAUGH, D. I C. MARTÍNEZ-TOLEDANO (2017):** «The distribution of taxable income and fiscal benefits in Spain: New evidence from personal income tax returns (2002-2011)», *OECD Economics Department Working Papers*, núm. 1.427, OECD Publishing, París, <https://doi.org/10.1787/5f8594f0-en>.
- HAYEK, F.A. (1981):** «Derecho, Legislación Y Libertad».
- KEYNES, J.M. (1930):** «Posibilidades económicas de nuestros nietos».
- KRUGMAN, P. (2013):** «Sympathy for the Luddites», *The New York Times*. Disponible a <https://www.nytimes.com/2013/06/14/opinion/krugman-sympathy-for-the-luddites.html>
- LÓPEZ LABORDA, J., C. MARÍN I J. ONRUBIA (2018):** «Observatorio sobre el reparto de los impuestos y las prestaciones monetarias entre los hogares españoles. Tercer informe – 2015», FE-DEA, Estudios sobre la Economía Española, 2018-14, Madrid. Disponible a <https://www.fedea.net/tercer-informe-del-observatorio-sobre-el-reparto-de-los-impuestos-y-prestaciones/>
- MEADE, J. (1964):** «Efficiency, Equality and the Ownership of Property», London: Palgrave Macmillan.
- MINISTERIO DE HACIENDA (2018):** «Memoria de beneficios fiscales 2018». Disponible a http://www.congreso.es/docu/pge2018/pge_2018-tomos/PGE-ROM/doc/L_18_A_A2.PDF
- MINISTERIO DE HACIENDA (2018):** «Presupuestos Generales del Estado 2018». Disponible a <http://www.sepg.pap.hacienda.gob.es/sitios/sepg/es-ES/Presupuestos/ProyectoPGE/Documents/LIBROAMARILLO2018.pdf>
- MINISTERIO DE SANIDAD, CONSUMO Y BIENESTAR SOCIAL (2017):** «Informe Anual de Rentas Mínimas de Inserción». Disponible a https://www.msccs.gob.es/ssi/familiasInfancia/ServiciosSociales/docs/Informe_2017.pdf
- MINISTERIO DE SANIDAD, CONSUMO Y BIENESTAR SOCIAL (2018):** «Guía de ayudas sociales y servicios para las personas 2018». Disponible a <https://www.msccs.gob.es/ssi/familiasInfancia/pdf/guiaayudasfamilias.pdf>
- MINISTERIO DE TRABAJO, MIGRACIONES Y SEGURIDAD SOCIAL (2017):** «Anuario Estadístico». Disponible a <http://www.mitramiss.gob.es/es/estadisticas/contenidos/anuario.htm>
- OCDE (2018):** «A Broken Social Elevator? How to promote Mobility». Disponible a <http://www.oecd.org/social/broken-elevator-how-to-promote-social-mobility-9789264301085-en.htm>
- OCDE (2018):** «Estudio económico de España». Disponible a <http://www.oecd.org/economy/surveys/Spain-2018-OECD-economic-survey-vision-general.pdf>
- PWC (2018):** «Will robots steal our Jobs? An international analysis of the potential long term impact of automation».
- RED DE RENTA BÁSICA (2019):** Disponible a <http://www.redrentabasica.org/rb/>
- RIFKIN, J. (1996):** «El fin del trabajo: el declive de la fuerza del trabajo global y el nacimiento de la era posmercado». Barcelona: Paidós.
- SANTENS, S. (2017):** «Why we should all have a basic income», World Economic Forum. Disponible a <https://www.weforum.org/agenda/2017/01/why-we-should-all-have-a-basic-income/>

SEGURIDAD SOCIAL (2018): «Cuantías mínimas pensiones». Disponible a <http://www.seg-social.es/wps/portal/wss/internet/Pensionistas/Revalorizacion/30434>

SEGURIDAD SOCIAL (2018): «Pensiones contributivas y no contributivas». Disponible a <http://www.seg-social.es/wps/portal/wss/internet/Pensionistas/Revalorizacion/30434>

SEN. A. (2010): «La idea de la justicia», Taurus.

SEVILLA, J. (1999): «Sobre pobres y ricos. Una propuesta de renta fiscal universal para España», en J.A. Garde (ed.): *Políticas Sociales y Estado del Bienestar en España*, 275-302, Madrid: Editorial Trotta.

SEVILLA, J. (2002): «*De nuevo socialismo*», Barcelona: Crítica.

SIMON, H. (2000): «UBI and the Flat Tax», *Boston Review*. Disponible a <http://bostonreview.net/forum/basic-income-all/herbert-simon-ubi-and-flat-tax>

VAN PARIJS, P. (1996): «Libertad real para todos. Qué puede justificar al capitalismo (si hay algo que pueda hacerlo)», Barcelona: Paidós.