

# 6

## Problemes d'incentius: renda bàsica universal versus prestació d'ingressos mínims

### Resum

**J. Ignacio Conde-Ruiz**  
Fundación de Estudios de Economía Aplicada (FEDEA) i Universitat Complutense de Madrid

**Paraules clau:**  
prestació d'ingressos mínims, renda bàsica universal, renda condicionada, costos, incentius, treball, fiscalitat.

No hi ha cap mena de dubte de l'efecte positiu que poden tenir tant la renda bàsica universal com la prestació d'ingressos mínims en el benestar de les persones que les reben o en la lluita contra la pobresa del país que les implementa. En aquest capítol farem una anàlisi comparada de les dues mesures. També analitzarem els efectes que tenen sobre l'oferta de treball, els costos de finançament respectius o els problemes que poden sorgir quan les posem en el context internacional, on les economies estan cada vegada més integrades, a causa del fenomen de la globalització, que implica un alt grau de llibertat de moviment de treballadors i capital. A més a més, estudiarem els problemes d'incentius que té la prestació d'ingressos mínims presentada per iniciativa legislativa popular al Congrés espanyol, com també les esmenes que poden ajudar a superar-los.

#### Destacats:

1. No hi ha cap mena de dubte de l'efecte positiu que poden tenir tant la renda bàsica universal com la prestació d'ingressos mínims en el benestar de la persona que les rep o en la lluita contra la pobresa del país que les implementa.
2. Per la seva condicionalitat, la prestació d'ingressos mínims té efectes molt distorsionadors sobre l'oferta de treball, però, com que pot restringir el col·lectiu al qual va destinada, permet modular el cost de finançament a nivells més baixos.
3. La renda bàsica universal té avantatges clars pel que fa als incentius a l'ocupació, però té uns costos de finançament potencialment molt elevats i pot debilitar altres programes de l'estat del benestar.
4. El debat sobre la renda bàsica universal ha d'anar lligat al debat de la fiscalitat del capital.
5. La proposta per iniciativa legislativa popular té uns objectius encertats, però també presenta problemes importants de disseny pel que fa als incentius.

## 1. Introducció

Com hem explicat en altres capítols d'aquest informe, la motivació inicial d'una renda bàsica universal és permetre que les persones puguin ser lliures. Es tracta d'una renda de caràcter universal a la manera de dret de ciutadania. És individual perquè tenen dret a rebre-la totes les persones, independentment de l'edat o de la llar on conviuen. I és incondicional, perquè no depèn dels ingressos d'aquells que la perceben, o de si treballen o no. Aquesta renda incondicional i universal garantiria a totes les persones, sense cap mena d'estigma social –perquè la rebria tota la població–, la cobertura de les necessitats bàsiques i, per tant, la llibertat per poder desenvolupar-se plenament com a éssers humans. A més, permetria eliminar el risc de pobresa, i ho faria sense generar trampes de pobresa o de desocupació, ja que no es perdria en cas d'obtenir altres rendes o de trobar feina. Aquesta idea de renda bàsica universal, que va tenir el seu apogeu als anys vuitanta, comença a agafar protagonisme de nou, però potser amb una motivació diferent: els efectes disruptius que la quarta revolució industrial o digital pot tenir en l'ocupació i la desigualtat.

Comença a fer-se evident que la nova tecnologia digital, ampliada pels avanços en la intel·ligència artificial, produirà guanyadors i perdedors en el mercat laboral. Els guanyadors seran els treballadors amb habilitats complementàries de la tecnologia (concepte que inclou els robots), els quals desenvoluparan principalment tasques de caràcter abstracte i, per tant, per a ells, les condicions laborals només podran millorar. Els perdedors, en canvi, seran els treballadors que tinguin unes habilitats que es puguin substituir per la tecnologia, és a dir, que desenvolupin, sobretot, tasques rutinàries que la tecnologia pot executar d'una manera més barata. En conjunt, no sabem què pot arribar a passar amb l'ocupació neta. De fet, pot ser que al final no es destrueixin llocs de treball, sinó que, simplement, les jornades laborals es redueixin. Així s'acompliria la predicció que va fer John Maynard Keynes a la famosa conferència que va fer a la Residencia de Estudiantes de Madrid quan va visitar Espanya l'any 1930, titulada «Possibilitats econòmiques per als nostres nets». En aquesta conferència, en lloc de fer l'esperada intervenció sobre la gran depressió que assolava Europa en aquells moments, l'economista va predir que pels volts de l'any 2030 el progrés tecnològic podria permetre tenir una setmana laboral de 15 hores i molt de temps lliure. Sigui com sigui –i tot i que és possible que l'efecte d'aquest progrés sobre l'ocupació neta sigui nul, o fins i tot positiu–, el que sembla clar és que es produirà un gran desplaçament de treballadors que seran substituïts per la nova tecnologia. Es tracta de la famosa desocupació tecnològica de què parlava Keynes a principis del segle passat. El caràcter disruptiu que molts experts donen a aquesta nova revolució tecnològica alimenta la por de trobar-nos amb una gran bossa de treballadors desplaçats i amb molt poques probabilitats de trobar feina. Això fa –encara que per una motivació diferent– que molts països tornin a centrar l'atenció en la vella idea de la renda bàsica universal.

La principal crítica que rep la renda bàsica universal és, d'una banda, l'elevat cost potencial que té, causat per la seva triple característica d'universal, incondicional i suficient. I, de l'altra, que per abaixar aquest cost caldrà eliminar o reduir alguns dels programes bàsics de l'estat del benestar. És potser per aquests motius que, principalment en l'àmbit polític, es comença a parlar de programes de rendes mínimes, les quals, en perdre també les característiques d'universal i incondicional, representen un cost de finançament molt més baix. Aquest és el cas d'Espanya, on no fa gaire es va presentar al Congrés una iniciativa legislativa popular sobre l'establiment d'una prestació d'ingressos mínims de la Seguretat Social. La iniciativa legislativa popular, també coneguda com a iniciativa ciutadana, és un mecanisme de

democràcia semidirecta. Es tracta de la possibilitat –emparada per la Constitució– que les persones puguin presentar iniciatives de llei. Això sí, perquè es puguin tenir en compte a la cambra legislativa, aquestes iniciatives de llei han d'estar avalades per un nombre determinat de signatures, que en el cas d'Espanya són 500.000.

L'objectiu d'aquesta nova prestació és garantir uns ingressos adequats a les persones que, amb disponibilitat per treballar, no tenen feina ni disposen d'uns recursos econòmics mínims per a elles mateixes i, si és el cas, per als familiars que tinguin a càrrec seu.

L'import de la nova prestació seria el 80% de l'IPREM (indicador públic de renda d'efectes múltiples), uns 5.162 euros anuals, encara que és probable que, després de l'increment recent del 22% del salari mínim interprofessional, l'IPREM també augmenti. La llei preveu un complement addicional per cadascun dels menors o altres familiars a càrrec. Els requisits per als beneficiaris són els següents: 1) tenir més de 18 anys i menys de 65; 2) haver residit legalment en territori espanyol de manera ininterrompuda en els 6 mesos anteriors (aquest requisit no és necessari per a les víctimes de violència de gènere); 3) no reunir els requisits per rebre cap altre tipus de prestació contributiva o assistencial (renda activa d'inserció, prestació d'atur, etc.); 4) estar inscrit com a demandant de feina (com a mínim durant 12 mesos), és a dir, ser desocupat de llarga durada, i 5) no disposar de «recursos econòmics». Aquest últim requisit implica que la renda per càpita de la llar ha de ser inferior al 75% del salari mínim interprofessional. Ara per ara, després de l'últim augment del 22%, l'import del salari mínim interprofessional seria de 9.450 euros anuals. Per a aquest control de rendes, no es tenen en compte ni les prestacions familiars, ni les pensions alimentàries, ni les prestacions associades a la dependència o a favor de la infància. Finalment, la prestació d'ingressos mínims és incompatible amb l'ocupació, tant per compte propi com per compte d'altri, i pràcticament les úniques obligacions dels beneficiaris són participar en polítiques actives i acceptar els llocs de treball que els proposin els serveis públics d'ocupació o les agències de col·locació, sempre que es considerin «adequats». Al llarg d'aquest article, analitzarem els potencials incentius perversos que poden generar molts d'aquests requisits.

Sense cap dubte, l'efecte que poden tenir tant la renda bàsica universal com la prestació d'ingressos mínims en el benestar de la persona que les rebí o en la lluita contra la pobresa del país que les implementa és positiu. Sabem que Espanya és un dels països de l'OCDE amb un percentatge més alt de persones amb renda baixa en edat de treballar (és a dir, amb un salari per sota del 50% de la mediana). A més a més, es troba a la cua dels països industrialitzats pel que fa al percentatge d'infants que viuen en la pobresa relativa, només per davant de Turquia i d'Israel. Per tant, cal que el sector públic actuï per intentar posar fi a aquest problema tan greu. També cal tenir en compte les motivacions de caràcter filosòfic, moral o ètic que hi ha al darrere dels conceptes de renda bàsica universal i prestació d'ingressos mínims. Autors més qualificats que jo ja han escrit sobre aquests temes en altres capítols de l'informe. El principal objectiu d'aquest és fer una anàlisi dels problemes d'incentius que podria tenir aquesta nova prestació d'ingressos mínims que s'està discutint al Congrés espanyol i comparar-los, en la mesura que sigui possible, amb els que tindria la renda bàsica universal clàssica.

El to fred o asèptic que emprarem en aquesta anàlisi purament econòmica dels incentius podria fer pensar que no judiquem importants els problemes que la prestació d'ingressos mínims es proposa de resoldre. Per això volem deixar clar d'entrada que considerem encertada la necessitat de lluitar contra la pobresa, sobretot la infantil, ajudant les persones que tenen greus problemes per trobar un lloc de treball (principalment els desocupats de llarga durada).

## 2. Incentius de les prestacions a l'ocupació: efecte renda i salari de reserva

Començarem analitzant els efectes potencials que la renda bàsica universal i la prestació d'ingressos mínims poden tenir sobre l'oferta de treball individual. Recordem que la primera mesura és incondicional, mentre que la segona és condicional. És a dir, la renda bàsica universal és compatible amb l'ocupació i es pot percebre tant si es treballa com si no. En canvi, la prestació d'ingressos mínims és incompatible amb l'ocupació, i els beneficiaris la perden així que troben una feina remunerada, independentment de quins siguin el salari i la jornada.

Per a aquesta anàlisi, farem servir el model clàssic d'oferta de treball emprat habitualment pels economistes per racionalitzar la decisió de treballar. Suposem que cada persona està dotada d'una quantitat de temps que pot emprar tant per treballar com per al lleure. Com és lògic, les hores dedicades a treballar reporten menys utilitat (o nivell de benestar) que les hores dedicades al lleure. El problema és que, a falta d'altres rendes, les persones necessiten treballar per poder finançar-se el consum (o l'estalvi, si així ho prefereixen). I cadascú, en la mesura de les seves possibilitats, tria la combinació d'hores de treball i hores de lleure que el fa més feliç o amb el qual aconsegueix un grau més elevat de benestar. Evidentment, segons com valorin les persones les seves hores de lleure, el cost que els comporti el treball o el salari que rebin per les hores treballades, dedicaran més o menys hores al treball o al lleure. Així, doncs, si deixem de banda el nivell d'impostos que paguen, com canviaria la seva decisió sobre les hores que dediquen al treball o al lleure si introduíssim una renda bàsica universal? Com es modificaria aquesta distribució de les hores si introduíssim una prestació d'ingressos mínims?

Ara bé, què passa si un treballador que ha triat la millor combinació d'hores treballades i hores de lleure rep una renda bàsica universal (és a dir, una renda que li arribarà independentment de si treballa o no)? En aquest cas, la decisió de treballar més o menys serà en funció del nivell d'aquesta renda i, per descomptat, de com valori el lleure aquesta persona. Per definir aquesta situació, en economia es fa servir el terme efecte renda. Segons la teoria econòmica, l'efecte renda es defineix com la variació de la quantitat desitjada d'hores de treball provocada per una variació de la renda sense que es modifiqui el salari net. És evident que quan augmenta el salari net per hora també augmenta la propensió al treball. La qüestió és què passa amb el lleure d'una persona quan la seva renda real augmenta sense que el seu salari per hora es modifiqui? Augmenta o disminueix? La resposta dependrà de si el lleure és un «bé normal» o un «bé inferior». Per als economistes, un bé és normal si, com més alta és la renda, més elevat és el seu consum, i un bé és inferior si es produeix l'efecte contrari. Per tant, el lleure és un bé normal si, com més alta és la renda (no salarial), més demanda té (o, dit d'una altra manera, hi ha menys propensió a treballar). Una manera de veure-ho és interpretar el lleure com un bé o un servei més; com més alta és la renda, més elevada és la tendència a consumir tots els béns i serveis, incloent-hi el lleure. Per tant, la introducció d'una renda bàsica universal podria tenir un efecte negatiu sobre les hores treballades només en el grup de persones per a les quals el lleure és un bé normal. I això es donarà en els treballadors que només tenen accés a feines poc agraïdes, perquè són més penoses o costoses, o perquè són rutinàries o avorrides. En canvi, la introducció d'una renda bàsica universal augmentarà el nombre d'hores treballades en el grup de treballadors per als quals el lleure és un bé inferior (o augmenta la propensió al treball). Estaríem parlant de feines creatives, divertides, etc. Per tant, si introduïm una renda bàsica universal i agreguem les decisions de totes les persones, l'efecte global

de les hores treballades no sembla que sigui gaire distorsionador, i menys encara si tenim en compte altres factors no econòmics, com ara els factors socials, l'estil de vida o la regulació de les jornades laborals, que sabem que tenen efectes sobre la propensió de les persones a treballar. Aquest últim aspecte és molt important en les feines amb jornades laborals molt rígides. En molts casos, les persones no tenen l'opció de triar el nombre òptim d'hores treballades, com suposa el model teòric, ja que les jornades laborals que requereixen les empreses no ho permeten. Finalment, com veurem a l'apartat següent, els efectes distorsionadors sobre l'ocupació tornen a aparèixer, fins i tot en el cas de tenir una renda bàsica universal, quan, per finançar-la, cal augmentar els impostos i, per tant, disminuir els salaris nets.

L'anàlisi canvia de manera radical quan analitzem la prestació d'ingressos mínims, que, com ja sabem, és incompatible amb el fet de tenir feina. Sens dubte, la idea d'aquesta prestació és benintencionada, però peca clarament d'ingenuïtat, ja que no té en compte els incentius que tenen efectes perversos en l'activació laboral. És a dir, quins incentius per buscar feina té una persona desocupada si, en aconseguir-la, perd la prestació d'ingressos mínims?

Vegem-ho amb un exemple: un treballador desocupat de llarga durada i amb fills, que, d'acord amb els criteris establerts, té dret a rebre una prestació d'ingressos mínims. Per simplificar, suposem que la prestació d'ingressos mínims és de 10.000 euros anuals. Si el treballador accepta una oferta de feina, deixa de complir els requisits d'estar desocupat i perd l'ajut. Suposem, però, que el salari que li ofereixen és de 10.000 euros anuals. En aquest cas rebrà la mateixa renda anual que abans (amb el subsidi), però haurà de treballar. Per tant, és com si estigués sotmès a un impost del 100% per la feina, o, dit d'una altra manera, treballa per res en termes monetaris. És a dir, en acceptar la feina, el treballador estaria renunciant a hores de lleure sense rebre res a canvi. Per més que els serveis públics d'ocupació o els inspectors laborals li vagin al darrere per obligar-lo a acceptar l'oferta de feina, el desincentiu és immens. És evident que l'existència d'una prestació d'ingressos mínims té un efecte sobre la decisió de treballar. Segons els economistes, fa augmentar el salari de reserva. En economia laboral, el salari de reserva és el salari per sobre del qual a la persona li compensa treballar. També pot ser definit com el màxim salari per sota del qual el treballador no està disposat a participar en el mercat de treball. En altres paraules, la condicionalitat de la prestació d'ingressos mínims eleva el salari de reserva, per la qual cosa el treballador s'activa només si el salari és molt elevat. Això representa una trampa per a la desocupació, perquè el treballador continua sense tenir feina, cobrant la prestació d'ingressos mínims, fins que li arriba una oferta salarial prou bona.

En resum, si no canvien els impostos que es paguen i, per tant, els salaris nets, la renda bàsica universal incideix en l'oferta de treball a través de l'efecte renda, que, com hem vist, en conjunt és petit i només afecta negativament les persones que accedeixen a ocupacions penoses. És a dir, els efectes de la renda bàsica universal sobre l'oferta de treball i els desincentius que provoca per a l'ocupació són molt petits. Per contra la prestació d'ingressos mínims té efectes molt distorsionadors sobre l'ocupació, perquè fa augmentar els salaris de reserva de tal manera, que provoca que els treballadors que la reben només acceptin una feina si el salari és molt més elevat. A l'apartat 5 veurem com es pot dissenyar la prestació d'ingressos mínims per reduir aquests efectes distorsionadors sobre l'oferta de treball individual.

### 3. Els costos de finançament de la renda bàsica universal i de la prestació d'ingressos mínims

En l'apartat anterior, hem vist que el disseny incondicional i universal de la renda bàsica universal fa que gairebé no tingui efectes negatius sobre la propensió de les persones a treballar, mentre no augmenti la pressió fiscal. Aquest és un avantatge clar en comparació amb el disseny de la prestació d'ingressos mínims. Així i tot, en ser una prestació universal, té un cost potencial molt elevat, si el comparem amb el cost de la prestació d'ingressos mínims, que no solament és condicional (amb control de rendes), sinó que, a més a més, permet restringir el col·lectiu. Els defensors de la renda bàsica universal argumenten que el cost es pot reduir amortitzant determinats programes de l'estat del benestar, amb la qual cosa el cost net no seria tan elevat.

Així, doncs, per fer una estimació del cost de la implantació de la renda bàsica universal, és imprescindible analitzar quins programes de l'estat del benestar es podrien eliminar, perquè la motivació o les necessitats d'aquests programes ja estarien incorporats a la nova renda bàsica universal. Sembla que hi ha un cert consens sobre els programes que es podrien suprimir: pensions i prestacions contributives (fins al nivell establert per la renda bàsica universal), i totes les ajudes o subvencions no contributives (entres les quals hi ha les de família, habitatge, rendes mínimes autonòmiques, etc.). En funció de la generositat de la renda bàsica universal establerta, i en la mesura que siguem escrupolosos en l'eliminació dels diferents programes de l'estat del benestar substitutius, tindrem una xifra sobre l'augment de la despesa en termes nets que representarà la introducció d'una renda bàsica universal. Recentment, s'han fet dos estudis en els quals se n'estima el cost net potencial per a Espanya.

D'una banda, tenim el de Rafael Doménech (2018), que fa l'estimació del cost de la proposta de Raventós, Arcarons i Torrens (2016). Aquesta proposta estableix una assignació monetària incondicional a tota la població. La quantitat per als més grans de 18 anys és de 7.471 euros anuals (622,50 euros mensuals), i per als menors d'edat és el 20% de l'import anterior (124,50 euros mensuals). Aquesta renda bàsica universal «substitueix tota prestació pública monetària de quantitat inferior» i «haurà de ser complementada quan sigui inferior a la prestació pública monetària». Doménech (2018) calcula que el cost net total d'aquesta proposta se situa en el 17,2% del PIB. D'altra banda, tenim el de Casado i Sebastián (2018), que calculen el cost d'una renda bàsica universal una mica més baixa. En concret, estimen que el cost brut d'una renda bàsica universal de 430 euros mensuals, tant per als nens com per als adults, seria d'aproximadament el 20% del PIB. Argumenten que si es té en compte l'estalvi de les mesures absorbides, com ara les prestacions assistencials i una part de les contributives, i s'elimina el mínim exempt de l'IRPF, quedaria per finançar entre el 40% i el 60% del cost.

En definitiva, la renda bàsica universal té avantatges clars quant als incentius a l'ocupació, però els costos de finançament són potencialment molt elevats. La introducció d'una renda bàsica universal obligaria a augmentar la pressió fiscal al nostre país. Si bé és cert que la pressió fiscal és 7 punts del PIB inferior a la mitjana europea, no podem oblidar que Espanya ja té un nivell de deute públic que frega el 100% del PIB. A més a més, s'enfronta a un dels processos d'envelliment més intensos dels països industrialitzats, que ja exercirà una pressió a l'alça de la despesa pública associada a l'envelliment: pensions, sanitat i dependència.

Els dos riscos potencials de la introducció d'una renda bàsica universal són els que exposarem a continuació. El primer risc està associat a l'elevat cost de finançament,

que requerirà augmentar la pressió fiscal. Atesa la progressivitat de l'impost, això representarà, probablement, una caiguda del salari net, que serà més notòria com més elevat sigui el salari. Si tornem a l'esquema de la teoria econòmica sobre la decisió individual entre lleure i treball, sembla obvi que una caiguda del salari net redueix la propensió a treballar, ja que el cost d'oportunitat del lleure baixa. És a dir, en el cas de la renda bàsica universal, la distorsió sobre l'oferta laboral no ve per la part de la prestació, que, com hem vist a l'apartat previ, és molt baixa a causa de la seva característica d'incondicional, sinó que ve per la part del cost del finançament. Com que té un cost de finançament molt elevat, sempre que es financi amb impostos directes tindrà un efecte distorsionador molt elevat sobre l'oferta laboral. Aquest efecte distorsionador es podria veure reduït si s'optés per finançar-la principalment amb impostos indirectes. El segon risc està associat a l'afebliment d'altres programes de l'estat del benestar. El cost d'oportunitat d'utilitzar l'augment de la pressió fiscal per finançar la renda bàsica universal és que deixem de potenciar altres programes de l'estat del benestar, com ara l'educació o la sanitat.

El principal avantatge de la prestació d'ingressos mínims respecte a la renda bàsica universal és que té un cost més baix de finançament. El fet que sigui condicional i, sobretot, restringida a un col·lectiu objectiu permet regular-ne el cost. A l'apartat 5, en què analitzarem aquesta prestació amb detall, veurem en quina mesura se'n podria reduir el cost.

En definitiva, la renda bàsica universal, gràcies a la incondicionalitat, a penes genera distorsions sobre l'oferta laboral, però la universalitat té un cost de finançament força alt, perquè incorpora les distorsions associades als impostos o a l'afebliment d'altres programes de l'estat del benestar. Aquestes distorsions seran inferiors si s'aplica la fiscalitat indirecta. Per contra, la prestació d'ingressos mínims, per la seva condicionalitat, genera moltes distorsions sobre l'oferta de treball, però, com que pot restringir el col·lectiu al qual va destinada, permet regular el cost de finançament a nivells més baixos.

#### **4. El context internacional: renda bàsica universal versus prestació d'ingressos mínims**

Un últim aspecte que considerem rellevant a l'hora d'analitzar les dues mesures és el context internacional en el qual vivim.

Un país que introdueix una renda bàsica universal assumint que té un cost elevat de finançament corre el risc que hi acudeixin persones d'altres països per poder gaudir-ne, i també que d'altres en marxin per no haver de pagar-la. En concret, el risc és que es produeixi una tendència a entrar al país per part d'aquells ciutadans que serien potencials beneficiaris nets del sistema de renda bàsica universal, i una propensió a sortir del país per part d'aquells que serien potencials contribuents nets. Aquest risc és inferior en el cas de la prestació d'ingressos mínims, ja que, en restringir el col·lectiu es podrien reduir aquests incentius, però, quan parlem de la renda bàsica universal, sembla difícil de justificar una restricció del col·lectiu de beneficiaris. I aquests moviments afectarien tant els potencials perceptors com les potencials bases imposables, necessàries per finançar la renda bàsica universal. Comencem a veure com, en un món cada vegada més globalitzat i amb llibertat de moviment de capitals, la competència fiscal fa que les bases imposables de l'impost de societats es moguin cap als països amb una fiscalitat més atractiva. En aquest context, la introducció d'una renda bàsica universal associada a un augment significatiu de la pressió fiscal tindria els mateixos efectes, però ampliat a causa de la circulació de treballadors d'un país a un altre. En el cas d'Espanya, hi ha lliure

circulació de persones entre els països de la Unió Europea. El disseny d'una renda bàsica universal a Espanya ha de tenir en compte el context internacional en el qual ens trobem i els efectes que podria generar en el moviment de persones i de capital. És per aquest motiu que s'hauria de fer de manera coordinada amb altres països; si més no, amb els de la Unió Europea.

Creiem que el debat s'hauria d'integrar amb el que ja hi ha actualment sobre l'impost de societats. El problema amb aquest impost rau, concretament, en l'erosió de la base imposable i la transferència de beneficis cap a països amb una tributació escassa o nul·la. De fet, el terme BEPS (*Brand Erosion and Profit Shifting*) es refereix a les estratègies de planificació fiscal per eludir impostos. Es tracta d'un fenomen global que ha fet que l'OCDE impulsés un Pla d'acció contra l'erosió de la base imposable i el trasllat de beneficis, conegut com a pla BEPS.

El pla BEPS consta de 15 actuacions, les quals són necessàries per assegurar que es gravin els guanys allà on es porta a terme l'activitat econòmica i on es crea valor. Alhora, proporcionen més seguretat a les empreses a través de la prevenció de conflictes relatius a l'aplicació de les normes fiscals internacionals i de la normalització de les obligacions dels contribuents. Una raó per al compliment d'aquests acords en l'àmbit internacional és que les activitats que semblen molt mòbils (o elàstiques) des de la perspectiva d'un país individual, poden ser menys mòbils (o inelàstiques) per a una agrupació de països com la Unió Europea o l'OCDE.

Precisament, el debat de la quarta revolució digital i els seus efectes sobre l'ocupació és el que ens permetrà lligar totes dues coses: la renda bàsica universal i la nova regulació per a l'impost de societats. D'una banda, la digitalització de l'economia fa palesa la necessitat de buscar una nova fiscalitat per a l'impost de societats (o per al capital). No oblidem que l'anomenada quarta revolució industrial, amb la irrupció de la robotització i el desenvolupament de la intel·ligència artificial, farà que augmenti considerablement el factor capital en detriment del factor treball. D'altra banda, els treballadors desplaçats pel mateix fenomen digital són la clara evidència de la necessitat d'introduir una renda bàsica universal com a mecanisme de lluita contra la pobresa.

Dit d'una altra manera, els problemes d'abús i d'elusió fiscal augmentaran amb la nova economia digital i afectaran tots els països desenvolupats i les empreses multinacionals de tots els sectors, i, com a conseqüència, exigiran una solució coordinada i igual per a totes les empreses. En el cas d'Europa, és evident que aquest hauria de ser un punt clau del projecte europeu. En aquest context, serà fonamental avançar en l'harmonització fiscal, començant per compartir l'impost de societats (o *Corporate Income Tax*, CIT). Alhora, els problemes d'ocupabilitat de treballadors amb habilitats que seran substituïdes per la tecnologia i l'augment de la desigualtat afectaran de la mateixa manera tots els països desenvolupats. La lliure mobilitat de treballadors fa imprescindible començar a dissenyar una estratègia comuna per a la creació d'una renda bàsica universal en l'àmbit europeu. En aquest sentit, els intents d'un país d'actuar unilateralment, per mitjà d'una renda bàsica universal o per mitjà d'un augment de l'impost de societats (o al capital), no solament resultaran estèrils, sinó encara pitjor: podrien arribar a posar en risc la inversió al país, amb l'efecte negatiu consegüent sobre l'ocupació i l'activitat.

En definitiva, el debat sobre la renda bàsica universal ha d'anar lligat al debat sobre la fiscalitat del capital. En primer lloc, perquè, com ja hem vist, aquesta renda va associada a un increment significatiu de la pressió fiscal. En segon lloc, perquè els països industrialitzats –o, si més no, els països de la Unió Europea– han de dissenyar aquests dos aspectes d'una manera coordinada, a fi de reduir els efectes nega-



tius que el lliure moviment del capital i de persones ocasionarien al país que decidís introduir unilateralment una renda bàsica universal o elevar els impostos associats al capital. I, en tercer lloc, perquè totes dues mesures, la renda bàsica universal i la fiscalitat del capital, seran claus en la nova economia digital.

És per aquest motiu que Espanya, per lluitar contra la pobresa, hauria d'actuar en dos plans. En el pla nacional, hauria d'apostar per una prestació d'ingressos mínims ben dissenyada (en l'apartat següent ens centrarem a analitzar els problemes que té la proposta presentada al Congrés pel que fa als incentius i les seves possibles solucions). I en el pla internacional, hauria d'impulsar i de cercar la cooperació amb altres estats per tal d'introduir una renda bàsica universal comuna a tots els països i, alhora, buscar la cooperació en el disseny d'un impost de societats (o al capital) comú, que permetin finançar-la reduint al màxim les distorsions.

## **5. Què es pot fer perquè la prestació d'ingressos mínims sigui compatible amb els incentius?**

En aquest apartat veurem, detalladament, la prestació d'ingressos mínims que, per iniciativa legislativa popular, s'està analitzant al Parlament espanyol. En primer lloc, tot i compartir plenament la motivació i els objectius que es volen obtenir amb la prestació d'ingressos mínims, voldríem assenyalar que té importants problemes de disseny quant als incentius, els quals, potencialment, poden pervertir alguns dels objectius que persegueix, com també disparar-ne el cost.

Com hem dit a la introducció, es tracta d'una prestació monetària equivalent al 80% de l'IPREM vigent a cada moment. Actualment, l'IPREM anual (12 pagues) és de 6.454 euros anuals. Per tant, la prestació d'ingressos mínims serà de 5.163 euros anuals. És molt probable que davant la pujada recent del 22% del salari mínim interprofessional, augmenti també l'IPREM i, per tant, també ho faci l'import de la prestació d'ingressos mínims. A més, encara que la prestació d'ingressos mínims és per a persones més grans de 18 i menors de 65 anys, la llei estableix un complement addicional de la prestació per cadascun dels menors o altres familiars a càrrec. Aquest complement s'inclourà a la Llei de pressupostos generals de l'estat una vegada sigui aprovada la prestació d'ingressos mínims.

### **5.1. Problemes d'incentius amb les competències de les comunitats autònomes**

Se suposa que la prestació d'ingressos mínims és una nova prestació de la Seguretat Social. Això pot comportar un problema competencial, perquè les comunitats autònomes són les que tenen competència en assistència social. De fet, com ja hem vist en un capítol anterior, totes les comunitats autònomes tenen programes de rendes mínimes d'inserció. La llei no deixa clar si aquestes prestacions autonòmiques són incompatibles amb la prestació d'ingressos mínims o si es fan servir per calcular el llindar de «requisits econòmics». Sigui com sigui, i més enllà del problema competencial, que un jurista ens podria aclarir més bé, l'existència de dos programes en paral·lel (un d'autonòmic i un altre de l'administració central) pot ocasionar problemes d'incentius, ja que l'incentiu de les comunitats autònomes és no gastar diners en aquests programes (o gastar-ne el mínim possible) i esperar l'acció subsidiària de l'estat central amb la prestació d'ingressos mínims.

Tanmateix, la solució no pot ser deixar el finançament de la prestació d'ingressos mínims a l'estat per mitjà de la Seguretat Social i donar la gestió de la despesa a les comunitats autònomes, perquè això produiria una pèrdua de corresponsabilitat fiscal. La solució consisteix a dissenyar-lo de manera que les comunitats autònomes

no s'ocupin només de la gestió, sinó que també participin amb l'Estat en el finançament de la prestació d'ingressos mínims.

## 5.2. Problemes d'incentius amb el mecanisme de control de rendes

La prestació d'ingressos mínims està dissenyada per a les persones desocupades de llarga durada (és a dir, que fa almenys un any que no tenen feina) i que no disposen de «recursos econòmics». La proposta diu que una persona no té prou recursos si la suma en còmput anual (rendes o ingressos) és inferior al 75% del salari mínim interprofessional. Amb l'augment recent, el 2019 el salari mínim interprofessional en còmput anual és de 12.600 euros (900 euros mensuals i 14 pagues). És a dir, la renda anual hauria de ser inferior a 9.450 euros anuals.

Això seria en l'àmbit individual, però, en el cas d'una unitat econòmica familiar, el requisit de manca de recursos es compleix quan la suma de les rendes o dels ingressos de tots els integrants de la unitat familiar –incloent-hi el sol·licitant–, dividida pel nombre de membres que la componen, no supera el 75% del salari mínim interprofessional. A més a més, també estableix que en cap cas es consideren rendes o ingressos computables les prestacions familiars en la modalitat no contributiva, les pensions alimentàries, les prestacions derivades de l'atenció a persones en situació de dependència, els ajuts o prestacions a favor de la infància, les subvencions, ajuts o beques destinats a compensar despeses realitzades, ni les ajudes econòmiques o d'una altra naturalesa d'emergència social. Aquí ens trobem amb el segon problema d'incentius: hi ha un fort incentiu a fi que s'activin inactius per poder tenir dret a la prestació d'ingressos mínims.

Vegem-ho amb un exemple: una unitat familiar amb, almenys, un membre inactiu (en edat de treballar). Si la renda familiar és inferior a un determinat nivell, hi ha un incentiu perquè s'inscrigui a l'oficina d'ocupació, perquè al cap de 12 mesos ja tindria dret a rebre la prestació d'ingressos mínims. En concret:

- En una llar amb 2 membres (dels quals almenys un està inactiu en edat de treballar), la renda conjunta hauria de ser de 18.900 euros. Per exemple, una parella en què només treballa un dels dos.
- En una llar amb 3 membres (dels quals almenys un està inactiu en edat de treballar), la renda hauria de ser inferior a 28.350 euros. Per exemple, una parella en què només treballa un dels dos i que tenen un fill.
- En una llar amb 4 membres (dels quals almenys un està inactiu en edat de treballar), la renda hauria de ser inferior a 37.800 euros. Per exemple, una parella en què només treballa un dels dos i que tenen 2 fills.

Si tenim en compte que, segons l'Enquesta de població activa, l'any 2016 la mitjana del salari anual per una feina a jornada completa era de 22.500 euros, podem afirmar que el control de rendes és excessivament lax i genera un gran incentiu, no només perquè les persones inactives s'activin per guanyar el dret a la prestació d'ingressos mínims, sinó també perquè es formin noves unitats familiars a fi d'aconseguir saltar el control de rendes.

La solució a aquest problema d'incentius no és fàcil. Però per tal de reduir la distorsió s'hauria d'actuar en tres àmbits. En primer lloc, en comptes de considerar la renda per càpita en brut –tots els individus tenen el mateix pes pel que fa al control de rendes–, caldria usar escales d'equivalència. És a dir, se suposa que hi ha certes economies d'escala en la composició de la llar i, per tant, sembla lògic pensar que les necessitats per càpita d'una família disminueixen en augmentar el nombre de membres. En segon lloc, convindria controlar de manera exhaustiva el nombre de membres de la llar, ja que, com hem indicat anteriorment, hi ha incentiu a am-

pliar-lo per tal de fer disminuir la renda per càpita i facilitar l'accés a la prestació d'ingressos mínims. I en tercer lloc, s'hauria d'introduir de manera progressiva en el col·lectiu de beneficiaris per controlar la despesa i el frau. Es podria començar donant la prestació d'ingressos mínims als desocupats que fa més de dos anys que no tenen feina o als que fa més d'un any que no reben la prestació d'atur. D'aquesta manera, no només prioritzem que els recursos arribin a les famílies que més ho necessiten, sinó que també augmentem el cost que té activar-se laboralment amb l'únic objectiu d'aprofitar-se de la prestació d'ingressos mínims.

### **5.3. Problemes d'incentius amb la incompatibilitat de treballar i rebre la prestació d'ingressos mínims**

Probablement el lector ja pot anticipar que el fet que la prestació d'ingressos mínims sigui incompatible amb qualsevol mena de treball remunerat genera un problema d'incentius important a l'hora d'acceptar ofertes de feina. Posem l'exemple d'un beneficiari de la prestació d'ingressos mínims que rep una oferta laboral per un salari igual a la quantitat d'aquesta prestació més 1 euro. En aquest cas, si accepta la feina, la seva renda seria l'import de la prestació d'ingressos mínims més 1 euro i, si rebutja l'oferta, seria l'import exacte de la prestació. Pensem per un moment què significa això. Des del punt de vista pràctic, aquest treballador estaria treballant una jornada de 40 hores per fer augmentar la seva renda 1 euro, la qual cosa equival a un impost al treball del 99,99%. Es tracta d'una distorsió immensa que, en molts casos, faria que els treballadors entressin en la trampa de la desocupació. O, expressat en els termes de l'apartat 2, això equivaldria a augmentar desmesuradament el salari de reserva, de manera que els perceptors de la prestació d'ingressos mínims només acceptarien feines que els oferissin un salari molt per sobre de l'import total de la prestació.

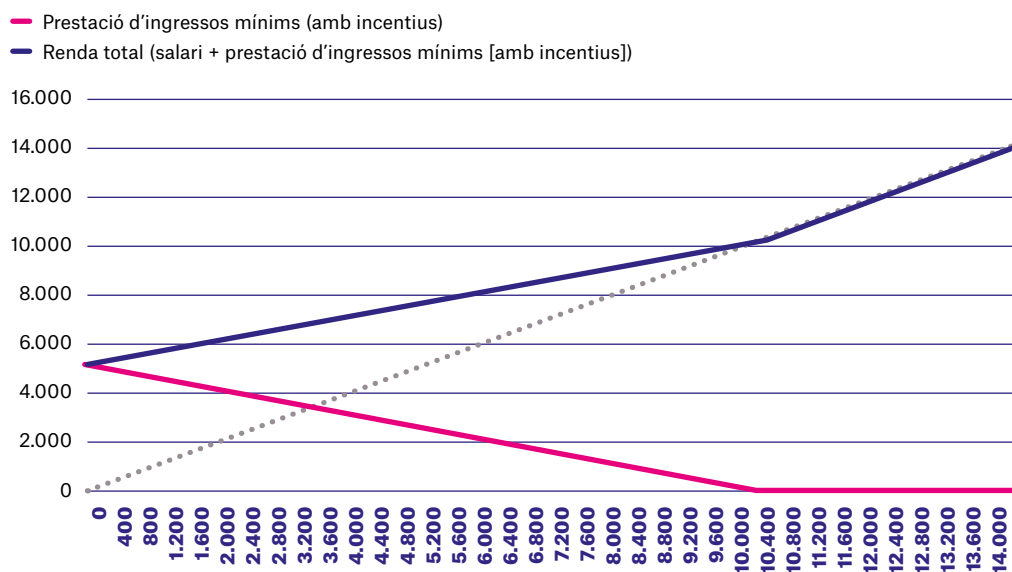
Per tal de solucionar aquest problema d'incentius, farem referència a allò que Conde-Ruiz i Ocaña (2017) denominen «renda mínima amb incentius». La millor manera d'entendre aquesta proposta és amb un exemple. Imaginem un treballador desocupat de llarga durada amb fills que, d'acord amb els criteris establerts, té dret a cobrar la prestació d'ingressos mínims. Sabem que l'import d'aquesta prestació és de 5.162 euros anuals (és a dir, el 80% de l'IPREM). Aquesta quantitat, com hem dit, segurament s'incrementarà, perquè el recent augment del salari mínim interprofessional exercirà una pressió per elevar també l'IPREM.

Si accepta una oferta de feina, el treballador deixa de complir els requisits d'estar desocupat i perd l'ajuda. Suposem que el salari que li ofereixen és de 5.162 euros anuals. En aquest cas, rebrà la mateixa renda anual que abans (quan cobrava la prestació d'ingressos mínims), però haurà de treballar. Per tant, si l'accepta, treballa a canvi de res. Per més que els serveis d'ocupació o els inspectors laborals li vagin al darrere per obligar-lo a acceptar la feina, el desincentiu és immens. Què es podria fer per aconseguir el mateix efecte protector sobre el treballador desocupat, però alhora amb els incentius correctes perquè busqués feina? N'hi hauria prou d'afegir a la prestació d'ingressos mínims el que s'anomena impost negatiu sobre la renda (*negative income tax*). És important tenir en compte que no es tractaria de substituir la prestació d'ingressos mínims per un *negative income tax*, sinó que s'hi afegiria com un complement. És a dir, si el treballador no troba feina, estaria protegit gràcies a la prestació d'ingressos mínims. Però si en troba, en aquest cas s'activaria el mecanisme del *negative income tax*. Tot seguit, veurem en què consisteix aquest mecanisme.

Si el treballador està desocupat, obté un subsidi de 5.162 euros. Per tal que se senti incentivat per buscar feina, el govern es compromet a descomptar-li només

una part del subsidi –no tot– si accepta una ocupació. Suposem que la bonificació és del 50%. En aquest cas, si el treballador troba una feina de 5.162 euros anuals, el subsidi passarà de 5.162 euros a la meitat, 2.581 euros, i la renda total del treballador serà de 7.743 (5.162 euros de salari i 2.581 de la prestació d'ingressos mínims). Al gràfic següent podem veure com evoluciona la renda total respecte del salari del treballador amb una bonificació del 50%. Es tracta només d'un exemple. El percentatge de bonificació podria ser més alt o més baix, i fins i tot podria variar segons el nivell de renda.

### Gràfic 1. Evolució de la prestació d'ingressos mínims (amb incentius) per a diferents nivells de salaris



Font: elaboració pròpia.

#### 5.4. Problemes d'incentius amb obligacions de les persones beneficiàries

La prestació d'ingressos mínims imposa unes obligacions que han de complir les persones que la rebin. En primer lloc, comunicar qualsevol variació de la seva situació. En segon lloc, proporcionar a l'entitat gestora la documentació o la informació que els sigui requerida. I, en tercer lloc –i la condició més important–, participar en les accions de millora de l'ocupabilitat: els programes d'ocupació o les accions de promoció, formació o reconversió professionals que determinin els serveis públics d'ocupació o les agències de col·locació.

Al seu torn, la prestació d'ingressos mínims estableix un conjunt de sancions o d'infraccions greus, que donarien lloc a perdre la prestació. D'una banda, pel fet de rebutjar una oferta d'ocupació «adequada», ja sigui a través dels serveis públics d'ocupació o de les agències de col·locació –quan aquestes agències desenvolupin activitats en l'àmbit de la col·laboració amb aquestes entitats–, «excepte si hi ha una causa justificada». D'altra banda, pel fet de negar-se a participar en els programes d'ocupació –incloent-hi els d'inserció professional– o en accions de promoció, formació o reconversió professional, «excepte si hi ha una causa justificada». Hem posat entre cometes els aspectes que ens semblen millorables per incentivar la recerca de feina dels beneficiaris de la prestació d'ingressos mínims. Atesa la situació fiscal que hi ha a Espanya i la gran pressió que tindrem en els pròxims anys per l'augment de la despesa associada a l'envelliment, caldrà endurir les sancions dels

perceptors de la prestació d'ingressos mínims en el cas que no acceptin una oferta d'ocupació o que no assisteixin a una acció o curs formatiu. Dit d'una altra manera, caldrà deixar més clar en quins casos està justificat no acceptar una oferta d'ocupació o no participar en les polítiques actives destinades a millorar l'ocupabilitat.

En definitiva, la mesura proposada per iniciativa legislativa popular persegueix uns objectius encertats: la lluita contra la pobresa, principalment infantil, mitjançant l'ajut a les persones amb greus problemes per trobar feina (desocupats de llarga durada). Com acabem de veure, però, té grans problemes de disseny pel que fa als incentius: amb les comunitats autònomes que tenen la competència en l'assistència social; amb els desocupats, perquè no els incentiva a acceptar ofertes de feina, i amb les persones inactives, atès que les incentiva a activar-se únicament per poder demanar la prestació d'ingressos mínims. Tot això pot situar la despesa a nivells extremadament elevats, per a un país que no ha resolt la seva crisi fiscal i que té altres prioritats, com ara millorar l'educació o la sanitat. Segons el nostre parer, els problemes d'incentius s'haurien de corregir: 1) involucrant-hi les comunitats autònomes (en la gestió i en el cost); 2) introduint-hi incentius amb impostos negatius sobre la renda a manera de complements de la prestació d'ingressos mínims; i 3) restringint, almenys en una fase inicial, el col·lectiu de beneficiaris al conjunt de desocupats de més de dos anys i desocupats de més d'un any, una vegada acabada la prestació. Tot això farà possible que la prestació d'ingressos mínims s'introdueixi progressivament; permetrà controlar-ne la despesa, i permetrà fer un ús millor dels recursos públics en altres programes que tenen les mateixes finalitats, com ara l'educació i la sanitat públiques.

---

# R

## Referències

---

### Referències

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

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

**DOMÉNECH, R. (2018):** «Algunas reflexiones sobre la Renta Básica Universal», *BBVA Research*, disponible a [https://www.bbva-research.com/wp-content/uploads/2017/04/Renta\\_Basica\\_FIDE\\_20abr2017.pdf](https://www.bbva-research.com/wp-content/uploads/2017/04/Renta_Basica_FIDE_20abr2017.pdf)

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