

UNA SOLUCIÓN NOVEDOSA Y EFICIENTE A LA POBREZA

JOSÉ ANTONIO MARTÍNEZ ÁLVAREZ¹

Departamento de Economía Aplicada e Historia Económica

UNED

Introducción: precedentes y descripción del modelo

El problema de la pobreza en el contexto de los países menos desarrollados escapa, hoy por hoy, de nuestra capacidad de actuación directa. En estos países, lamentablemente, el desarrollo empresarial es nulo, el trabajo es explotación, el capital humano se desconoce y reina la economía sumergida. La pobreza allí cambia de concepto y entra en la categoría de miseria humana.

Un círculo vicioso de desesperación y muerte, sin esperanza posible; de ahí el fenómeno de los inmigrantes, propio de nuestros días. Estas personas, por millones, emigran a unos paraísos inexistentes con riesgo del poco valor que les merecen sus vidas. Si los países ricos de Occidente no toman una postura inteligente, generosa y realista con los países pobres, el problema será ya irresoluble. No hay que hacer demagogia de estos temas como a menudo oímos. Hay que decir las cosas como son: si no se invierte económicamente en esos países, si no se crea riqueza, si no se ayuda a su desarrollo empresarial, cultural y técnico tendremos en Occidente una situación insostenible. Estas personas tienen que ser felices en sus países como nosotros lo somos en el nuestro. Y tener la libertad que no la obligación, de emigrar (como nosotros).

Diferentes culturas, economías y sociedades, hacen que las soluciones que apliquemos en los países desarrollados sean inoperantes en los países en vías de desarrollo. Además, sinceramente, tampoco se pueden dar soluciones absolutas al problema de la pobreza en nuestro mundo desarrollado. De hecho, hasta ahora no se han dado. Señalar, a modo orientativo, que en un país como el nuestro; moderno, desarrollado y puntero económicamente hay muchas personas que están por debajo de la mitad de la renta media española. Está entonces claro que las políticas que se han realizado hasta ahora no han sido las correctas (ni en nuestro país ni en el resto de la Unión Europea o en los EEUU donde las cifras son similares). No han sido eficientes ni eficaces.

Pues bien, el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas hace referencia a valores positivos por encima del punto de mínimo exento y el Impuesto Negativo sobre la Renta hace

¹ Agradezco a los profesores Julian Le Grand, Van Parijs y Amartya Sen sus comentarios a trabajos relacionados con lo que aquí se expone en los últimos años. De los posibles errores sólo yo soy responsable.

referencia a valores negativos por debajo del punto de mínimo exento. El *INR es perfectamente realizable en cualquier país desarrollado*. La finalidad de un INR es sencilla: *pagar subsidios a los hogares pobres con el objetivo de incrementar sus muy limitados ingresos, eliminando o reduciendo el “gap” de pobreza* esto es, la diferencia entre la renta de las familias pobres y la renta que necesitarían para moverse por encima de la línea de pobreza (Green, 1968). *La novedad* de un INR no es el hecho de dar el subsidio a los más necesitados, sino *utilizar el impuesto personal sobre la renta como vehículo para tal fin*. En definitiva, la denominación impuesto negativo sobre la renta significa, exclusivamente, *el subsidio basado en el impuesto sobre la renta*. El objetivo sería incrementar las rentas bajas, y se instrumentaría a través de la Hacienda Pública. Sería una forma de *transferencia a los pobres*, de carácter general, pero no la única, ni necesariamente la mejor.

Muchas personas como Milton Friedman en los años cuarenta; candidatos a la Presidencia de los Estados Unidos; profesores como Musgrave, Tobin o Buchanan por un lado o Atkinson, Due, Herber, Lampman o Stiglitz por otro; han sido atraídos por este tema. Más recientemente, en Europa (en otro contexto) nosotros volvemos a retomar la idea con una sorprendente e inesperada fuerza. En cualquier caso, en este artículo sólo daremos una visión general introductoria, donde recogemos un resumen teórico de este modelo.

El debate histórico sobre la pobreza no habría tenido mayor relevancia si cuantitativamente los pobres fueran poco numerosos, pero esto no es así. En Estados Unidos esta propuesta ha sido estudiada, en diversos círculos oficiales: en el Consejo Consultivo de Bienestar Público (Advisory Council on Public Welfare), Comisión de Renta de Subsistencia (Commission on Income Maintenance), la Junta de Consejeros Económicos (Council of Economic Advisors), la Oficina de Oportunidades Económicas (Office of Economic Opportunity) y la Conferencia de Derechos Civiles (Conference on Civil Rights), entre otros. Además de la Brooking Institution y la Asociación de Asistentes Sociales (National Association of Social Workers).

Siguiendo a “Green” todas las propuestas de INR (aunque diferentes), tienen características comunes:

a) Es importante eliminar o reducir el “gap” de pobreza.

b) Se da relevancia al nivel de renta disponible familiar, para determinar la concesión de la transferencia por imposición y no se fundamenta esta idea en la filosofía de las incapacidades físicas, edad o dependencia personal.

c) Utilización del sistema fiscal como medio de transferir rentas.

Podemos decir, pues, que las distintas propuestas de transferencia por imposición realizadas por los hacendistas las podemos clasificar en tres grandes grupos:

ESQUEMA. Transferencia por imposición.

1. Planes de dividendo social

2. Planes puros de INR

3. Planes mixtos, que combinan los dos tipos anteriores

El primer punto es el llamado socialización del dividendo nacional; el segundo, evidentemente, intentar ordenar racionalmente el objetivo último de equidad social; la principal característica de un INR, es que amplía la función tradicional del sistema fiscal de obtener ingresos, para incluir la realización de transferencias de renta, con el fin de reducir el gap de pobreza. Lo que significa que los subsidios se convierten en la contrapartida de los impuestos (Hildebrand, 1967). El INR, en este sentido, encuentra sus bases ideológicas en la idea de que cada hombre tiene derecho a lo necesario para su subsistencia; esto ha sido defendido desde muy diferentes ópticas, desde la caridad cristiana hasta las Asistencias Públicas; pero estamos en una sociedad de masas (interrelacionada) con una socio-economía cambiante, donde hemos dicho anteriormente que hay que dar soluciones operativas; sí valen, evidentemente, las ideas filosóficas que inspiran el INR pero hay que aplicarlas en este momento concreto (la caridad cristiana hoy debe entenderse como *compromiso de doble vía, de la sociedad hacia el ciudadano y de éste hacia la sociedad*).

El Impuesto Negativo sobre la renta se vincula al Impuesto positivo de una doble manera. Participando técnicamente de él y de su fundamentación teórica, y articulándose como una institución fiscal, integrada plenamente en el sistema de forma efectiva y general. Utiliza -con excepción de alguna propuesta- la conceptualización técnica del impuesto positivo. Resulta natural en su concepción ideológica al articularse con el Impuesto positivo en una institución consolidada y, a partir de ahora, común; de la que va a constituir su vertiente negativa.

Las características fundamentales de un INR siempre deben responder al siguiente esquema:

A) El INR impone al Estado la obligación de satisfacer a todos aquellos ciudadanos que se encuentren en niveles de renta inferiores al mínimo exento más las deducciones familiares y otras de idéntica naturaleza del impuesto positivo sobre la renta; o por debajo de una renta familiar de subsistencia, una cantidad en metálico que resulta de aplicar un tipo (porcentaje) sobre la diferencia de la renta efectiva del contribuyente (y que ahora, ciertamente, lo es) y uno de esos niveles. Con esta estructuración definimos una forma clásica del INR..

B) Usamos para ello todos los elementos técnicos de la imposición Es decir, a una base definida como de carencia de determinadas rentas respecto a un determinado nivel, aplicamos un tipo de gravamen negativo, constituyéndose el ciudadano que esté en esa situación en acreedor de la Hacienda Pública por la cuantía monetaria resultante.

C) Pero el Estado puede garantizar a todos los ciudadanos una renta mínima, haciéndose deudor de todas ellas por la cuantía de la misma. Claro que esa cuantía monetaria debe ser deducida de

la cuota del impuesto personal sobre la renta, del que el ciudadano sea deudor; cuando el ciudadano no tenga deuda tributaria, por estar situado bajo mínimo exento (y deducciones), sería satisfecha por la Hacienda Pública. La filosofía que se esconde tras esta propuesta es clara: equivale a proporcionar a todos los ciudadanos por el mero hecho de serlo (sin excepción) una renta mínima. El vincular esta filosofía con el Impuesto personal, no es obligatorio; parece, en cualquier caso, lógico que en un Estado moderno la propuesta de una renta mínima garantizada a todos los ciudadanos, haya de coexistir con la imposición personal sobre la renta (teniendo en cuenta para la fijación de la renta mínima, otras aportaciones estatales que perciba el beneficiario; no puede haber una duplicación de prestaciones).

En fin, la primera forma de presentación (a) es la clásica INR y la segunda (b) ha recibido diferentes nombres: «Crédito General Tributario» (Rolph, 1967), «Dividendos Sociales» (Rhys-Williams, 1943), «Renta General Garantizada» (Theobald, que habla indistintamente de Guaranteed Income o General Guaranteed Income), «Concesión de Renta Básica» (Tobin, 1965) y «Beneficios de la Seguridad Social» (Schwartz, 1964 que habla de Family Security Benefits y de Basic Economic Security). Si agrupásemos ambas propuestas, deberían de tener los siguientes elementos (en un sistema de imposición proporcional sobre la renta):

1. LA RENTA PERSONAL (R) antes de la aplicación del impuesto en su vertiente positiva o negativa.
2. EL TIPO DE GRAVAMEN (t).
3. EL NIVEL DE MÍNIMO EXENTO, más las deducciones correspondientes (E)
4. LA RENTA MÍNIMA GARANTIZADA (M). $M \Rightarrow$ crédito que corresponde a un ciudadano con cero de renta.
5. DEUDA HACIENDA (D) que resulte de la aplicación del sistema de imposición conjunto, positivo y negativo.

Así, se asegura un mismo nivel de renta (Mínimo) con el INR (a) que con una renta mínima general (b). Esto es, todo ciudadano disfrutará después de la aplicación de esta idea conjunta de una renta mínima de M (es decir, de E.t.).

El funcionamiento de la imposición ordinaria sobre la renta con un INR en sentido estricto es:

$$(R - E) t = D \quad (1)$$

El ciudadano será deudor o acreedor según

$$R > E \text{ o } R < E \quad (2)$$

La vertiente negativa de un sistema de Renta Mínima General puede representarse así:

$$R \cdot t - M = D \quad (3)$$

La situación deudora o acreedora **del** ciudadano dependería de si:

R.t > M o R.t < M

Siendo por definición:

$R * t - M = (R - E) t$, en cualquier nivel de renta, una formulación de ambos sistemas con un impuesto sobre la renta, necesariamente deberá acabar en la identidad expuesta.

Para una renta mínima garantizada general (y común), la Renta Mínima General (b) y en adelante RMG (renta que corresponde a un sujeto con cero de renta) ha de ser igual al tipo de gravamen proporcional por el total de deducciones y extensiones (renta que también correspondería a un sujeto de cero unidades de renta, al que se aplique un sistema de INR estricto). Aplicar el tipo proporcional de gravamen a la diferencia de la renta efectiva de un sujeto y la cuantía del mínimo exento (más las deducciones), es igual que si le concedemos una renta equivalente al producto del mínimo exento más las deducciones y gravarle su renta al tipo proporcional ordinario.

Pero la identidad de estos sistemas se quiebra, en el supuesto de la progresividad de los tipos de gravamen. Las diferencias serán cuantitativas, en cualquier caso, manteniéndose la equivalencia estructural (en un sistema de tipos progresivos las ventajas fiscales obtenidas en razón del mínimo exento -y deducciones- se incrementan cuando más se elevan las rentas, siempre que el mínimo exento y las deducciones reduzcan la base del impuesto).

En cambio en un sistema de RMG, las ventajas fiscales por causas personales, familiares, etc... son idénticas cualquiera que sea el nivel de renta. Pero, de cualquier forma, mínimo exento y deducciones, y renta mínima garantizada (M) serán consideradas instituciones con un significado equivalente. La diferencia entre INR (a) y RMG (b) no es que sean dos ideas diferentes, sino que son dos fases de concreción de una misma idea común. El reconocimiento de una situación deudora del Estado hacia los ciudadanos (obligación de pagar periódicamente cantidades en dinero) se hace poco realista, sino se coordina con el Impuesto sobre la Renta (porque supone transferencias dinerarias del Estado, porque la (M) nace inmediatamente de la Ley propuestas americanas para evitar los «means test»- y porque nace y se cuantifica en razón de la renta).

El impuesto negativo sobre la renta: significación y concepto.

Si consideramos una transferencia, para aliviar a una familia necesitada (cuya cantidad se condicione por el nivel de renta de la unidad de análisis), esto constituye un flujo positivo del sector público al privado. Pero, además, es un flujo negativo si el sector privado aumenta su actividad económica (como lo es, un impuesto sobre la renta). Si un miembro de la unidad familiar consiguiera un trabajo eventual (por ejemplo), disminuiría el pago de compensación de rentas. El hogar necesitado, está sujeto a un impuesto implícito (en el margen) de su actividad económica.

Este pago, sin contraprestación (aparente), es lo que efectúa el Estado (Hacienda Pública) a favor del sector privado, pero respecto al flujo total es un impuesto negativo. Está claro, que utilizamos la palabra impuesto para referirnos al efecto marginal y la palabra negativo para significar que el flujo total, camina contrariamente a como lo haría un impuesto (en dirección contraria). Esto es, un tipo de transferencia sin contraprestación efectuado por la Hacienda Pública a favor del sector privado, teniendo las características de un impuesto negativo.

Un pago en forma de transferencias de rentas, con las características de un impuesto negativo, pueden caracterizarse por su base. Si esa transferencia disminuye a medida que crece la renta de la familia, es un impuesto negativo sobre la renta. Si esa transferencia disminuye a medida que crece la riqueza de la familia, es un impuesto negativo sobre el patrimonio.

Si efectuásemos un pago (a un agricultor de Ciudad Real) que creciese a medida que se redujeran sus terrenos, sería un impuesto negativo sobre el Terreno.

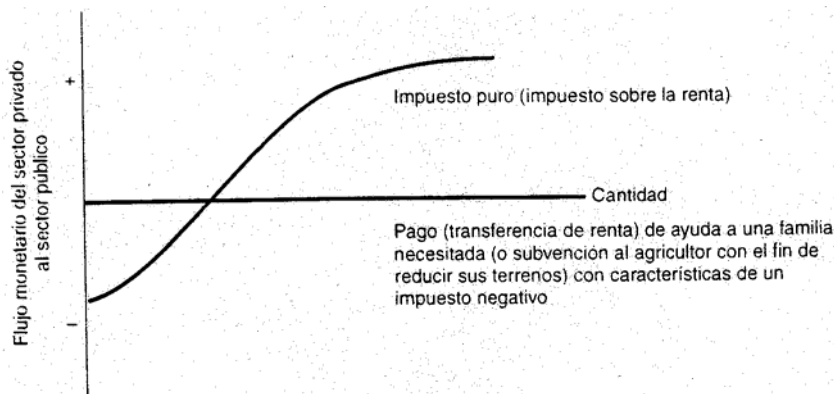


FIG. 1. *Impuesto puro e impuesto negativo*

En la figura 1 vemos la relación de un impuesto puro e impuesto negativo.

El concepto de impuesto negativo sobre la renta (INR) ha sido difundido universalmente por Friedman (1964), por Green (1967) y por Tobin (1969); sintetizando esas aportaciones podemos deducir:

- Supongamos que el tipo impositivo marginal es constante (igual para todas las unidades de análisis), el programa lo podemos describir con sólo dos números:

(t) tipo impositivo marginal y

(m) renta neta mínima (o transferencia máxima)

Así, las familias con renta cero reciben M, mientras que cada aumento en una peseta, de los ingresos, reduce la cantidad de transferencias, que se reciben, en t pesetas. Además, cuando los ingresos aumentan, la transferencia se habrá reducido en M, en ese punto la cantidad que se recibe es cero. El nivel de renta en el que sucede esto (YB) es el nivel de renta de equilibrio (*break-even*) y lo determinado por la condición de que:

$$t \cdot YB = M$$

$$YB = \frac{M}{t}$$

t

FIGURA 2. Nivel de renta de equilibrio.

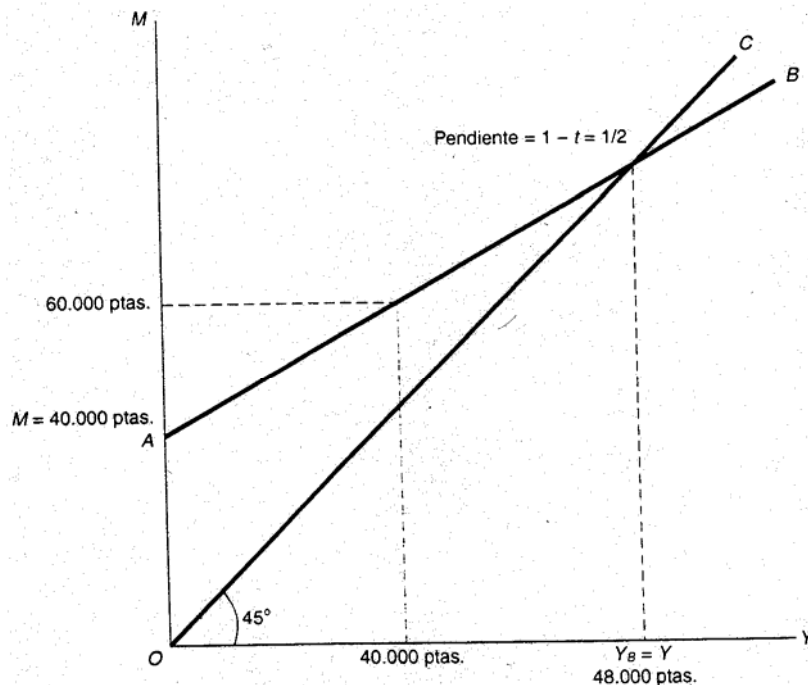


FIG. 2. Nivel de renta de equilibrio

Veamos la figura 2, en la cual consideramos un hogar al que le aplicamos un INR: en esa familia con renta cero, se recibe una transferencia de $M=40.000$ pesetas. Suponemos, además, que el tipo impositivo marginal es de $t=0,5$. La línea AB representa la renta incluida la transferencia que recibiría una familia en cada nivel de renta Y . Si la familia no ingresa nada, recibe toda la cantidad de transferencia (40.000 pesetas) y esa cantidad aplicando el 50%, baja a 20.000 pesetas. Esto lo demostramos por la distancia vertical entre la línea de $45^\circ OC$; la altura de AB en $Y=40.000$ pesetas muestra que la renta total (incluida la transferencia recibida) es de 60.000 pesetas. Cuando la renta llegue a las 80.000 pesetas, la cantidad transferida baja a cero. La pendiente de la línea AB es $1 - \text{tipo impositivo marginal} = \frac{1}{2}$ (lo que demuestra que cada 20.000 pesetas de aumento en los ingresos incrementan la renta neta en 10.000 pesetas). De esta forma, por encima de la renta de equilibrio de 80.000 pesetas, la familia paga impuestos (positivos). El punto A está dado por la cantidad M . El punto de intersección AB con la línea de $45^\circ OC$ que determina el nivel de equilibrio (YB), estará más a la derecha cuando M aumente (cuando AB se desplace hacia arriba) y cuando t

disminuye (cuando aumenta la pendiente de AB); y cuando el tipo marginal t se aproxima a cero, el nivel de equilibrio aumenta. Pero el dilema que tenemos ahora es el siguiente:

a) Si queremos asegurar niveles de vida mínimos para familias necesitadas o con renta muy pequeña, la transferencia máxima (M) no debería ser pequeña.

b) Para mantener una retribución, por ganar una renta extra, el tipo impositivo marginal (t) debería ser pequeño.

c) Para controlar el coste del programa y por tanto el número de posibles desincentivos al trabajo (evitar transferir renta a familias con rentas suficientes) el nivel de equilibrio de renta Y , debería ser, también, pequeño. Lamentablemente, estos objetivos son difícilmente compatibles. Un sistema de renta anual garantizada, que hiciese las transferencias suficientes para elevar la renta, hasta el nivel mínimo adecuado (M) y que no conceda transferencia alguna a las familias con rentas altas, tendría un nivel de equilibrio de $M =$ se cumplirían los objetivos (a) y (c).

En cualquier caso, para comprobar si esa transacción (transferencia) es ventajosa, es importante conocer cómo responde la oferta de trabajo a los cambios en los incentivos. Pero eso es otra historia.

Supongamos, finalmente, que introducimos una condición en el diseño del INR: básicamente los individuos que no trabajen recibirán el pago por transferencia definido previamente. Pero sería condición necesaria para aplicar el programa, el aceptar cualquier trabajo que se les ofrezca. Así, los individuos que entren en el mercado de trabajo, verían reducidas esas rentas (de transferencia) en una fracción de sus ganancias, en vez del 100 %.

Supongamos que la transferencia básica es de 20.000 pesetas y que el sistema tiene un tipo impositivo marginal del 25 %: Si el individuo gana 10.000 pesetas, la transferencia básica se reduciría en

$(0,25 \times 10.000) = 2.500$ pesetas (a 17.500 pesetas). La renta total sería, de esa manera, la suma de 17.500 (de la transferencia) más 10.000 pesetas (de rentas de trabajo) = 27.500 pesetas.

Evolucion de la idea de transferencia por imposición.

La idea de garantizar a los pobres una renta, en dinero, no es nueva.

La idea de garantizar una renta mínima no desaparece, pues como dice A. C. Pigou en su obra «The Economics of Welfare», analiza la posibilidad de fijar un nivel nacional mínimo de vida y su efecto sobre el dividendo nacional (Green: Negative taxes...). Según Green, Pigou no tiene un plan específico, pero reconoce que cualquier acción, en este sentido, tendría efectos perjudiciales sobre el dividendo nacional. No obstante, no se realiza una propuesta práctica de garantizar una

renta mínima, hasta la llegada de la Segunda Guerra Mundial, durante la que Juliette Evangeline Rhys-Williams propuso un amplio sistema de Seguridad Social, que iba a iniciar los planes dividendo social (en la versión moderna del término).

Planes de dividendo social. Plan Rhys-Williams

El plan Rhys-Williams se articula en dos obras fundamentales de la autora: “Something to look forward to” (Ed. Mcdonald, Londres, 1943) y *Taxation and Incentive* (Oxford University Press, Nueva York, 1953).

Dicha autora, propone un método de redistribución de la renta, que se plasmaba en un contrato tácito entre el Estado y el ciudadano, según el cual el Estado facilitaba una renta mínima 15 (dividendo nacional) a cada persona, por el hecho de ser trabajador, o estar dispuesto a trabajar.

Cada persona, se compromete a contribuir con su esfuerzo, a la producción de la riqueza de la nación. El contrato sería voluntario, los que no lo firmasen, no recibirían ninguna ayuda (no necesitarían, además, comprometerse a trabajar) y se exigiría a todos los ciudadanos que pagasen, para financiar el coste del plan. No obstante, los que no quisiesen firmar el contrato, no estaban exentos del impuesto para financiar el Plan. La prestación, se haría tanto en el supuesto de que el sujeto estuviese parado, como ocupado y sin tener en cuenta si su renta, antes del pago de la prestación, era alta o baja. Además, todas las personas inmersas dentro de la población activa, deberían aceptar cualquier trabajo (al salario existente), perdiendo la asignación, si no lo aceptaban. El plan se financiaría, a través de un impuesto proporcional sobre la renta, se aplicaría deduciendo de la renta gravable el dividendo nacional. Para Rhys-Williams el plan debía resolver varios problemas:

- a) Mantener los incentivos al trabajo garantizado paralelamente una renta mínima.
- b) Fomento del trabajo a tiempo real.
- c) Eliminación de la oposición entre contribuyentes y beneficiarios del Estado.
- d) Mantenimiento del pleno empleo.

Lo que la autora proponía era solucionar el problema de la distribución de la renta sin afectar a los incentivos al trabajo.

Rhys-Williams señala: «Debemos sustituir las viejas ideas, por el principio democrático de que el Estado debe conceder, precisamente, las mismas ventajas a cada ciudadano, y, por consiguiente, pagar los mismos beneficios a los ocupados y sanos, que a los socios y enfermos»(*op. cit.*). Rhys-Williams propone la celebración de un contrato social entre el Estado y el individuo, que llevaría consigo la supresión de las asignaciones percibidas por cargas familiares.

La autora inglesa piensa que la prevención de la miseria, debe considerarse como deber del Estado para con todos los ciudadanos y no sólo para unos favorecidos. Se observa, por otra parte, que las cláusulas de ese contrato son importantes: obligación de aceptar los trabajos disponibles al salario existente. Rhys-Williams admite el mantenimiento de los incentivos al trabajo, a la vez que se garantiza una renta mínima (no obstante, las principales críticas que se le pueden hacer, vienen precisamente por ahí; los posibles efectos negativos sobre los incentivos al trabajo). La autora proponía también que se pagasen los mismos subsidios a todas las personas, sin excepción. Otra de las propuestas del Plan era la de mantener los niveles de precios estables, mediante el control semanal del poder adquisitivo; una ventaja, según la autora, pues su Plan contribuiría a la estabilidad de precios, se admite que facilita la regulación del volumen de gasto nacional a través del control de los dos extremos de la propuesta (el pago de la asignación y el impuesto para financiar ese pago).

Rhys-Williams propone la financiación de su Plan, a través de un impuesto proporcional sobre la renta, aplicándose un impuesto adicional sobre las rentas que superasen las 600 libras (para aumentar los recursos estatales). Green (1968) afirma que estas propuestas fiscales estaban subordinadas al supuesto, de que la relación entre el individuo y el Estado se pudiese descomponer en dos partes, que sería necesario diferenciar desde el punto de vista financiero.

Esto es, el impuesto proporcional sobre la renta permitiría la financiación de los servicios sociales por el Estado y el impuesto adicional (>600 libras) facilitaría el aumento de los recursos precisos para financiar los restantes servicios públicos Justicia, defensa, policía, etc.). Además, el impuesto proporcional propuesto significaría, desde la vertiente administrativa, una ventaja: sería un gravamen simplificado. Desde otro punto de vista, para la autora inglesa, lo importante no sería ya decir *«de cada uno según su capacidad, a cada uno según su necesidad»* sino más bien *«a cada individuo sus necesidades básicas, de cada individuo, el mismo porcentaje de su renta»*. También propone la supresión de la llamada «prueba de medios», utilizada para determinar si una persona tiene derecho al subsidio de paro forzoso o algún otro beneficio social. Para ella estas «humillantes» investigaciones quedan suprimidas por completo, y el principio sobre el cual se basa «repudiado por el Plan del contrato social».

Además, Rhys-Williams *estima que su plan aseguraría el pleno empleo por distribuir la renta*, eliminar el número de parados y facilitar el movimiento de la mano de obra entre regiones. Defiende, en fin, como ventajas de su plan, en las siguientes características:

- a) simplicidad.
- b) mejora de la distribución de la renta,
- c) aumento de la libertad individual y

d) aseguramiento del pleno empleo y la estabilidad de precios.

MEADE señala que éste ofrece muchos inconvenientes y la posibilidad de que los trabajadores *puedan decidirse a vivir sin trabajar*, aun percibiendo la asignación pagada por el Estado, siendo necesario, para evitar ese desincentivo, la creación de un servicio de investigación para controlar el comportamiento del trabajador, medida que pugna con la simplicidad del Plan. Además, para Meade es un serio inconveniente que el impuesto, que grave las rentas, sea proporcional, un gravamen de esta naturaleza no permite una distribución equitativa de la renta. Por eso piensa Meade (también Peacock) que esas razones son suficientes para modificar el Plan propuesto por Rhys-Williams.

En cualquier caso, lo importante es que la propuesta de Rhys-Williams es la forma más pura de dividendo social: vinculación del sistema de bienestar con el sistema fiscal para garantizar una renta mínima y eliminar la pobreza.

El impuesto proporcional sobre la renta financiaría el dividendo nacional (con un tipo de gravamen del impuesto proporcional de cerca del 50 %) y que un impuesto adicional se aplicaría a aquellas rentas que superasen las 600 libras (para aumentar los recursos necesarios para financiar los servicios públicos).

Aquí radica la vinculación entre el sistema de bienestar y el sistema fiscal. Pero al imponer la condición de negar el derecho al Dividendo Social para aquellos que siendo capaces de trabajar no aceptaran el empleo que se les ofreciera, la autora inglesa no lleva su sistema a las últimas consecuencia, no hay generalidad total. De todas formas, puede afirmarse que es necesario (al estudiar la formación ideológica del INR) referirse a Rhys-Williams como punto de partida sobre esta institución.

El tema fue discutido en el Departamento del Tesoro de los Estados Unidos durante los años cuarenta. Walter Heller afirma que utilizó el INR por razones didácticas en los años cuarenta.

Stigler alude a él, en el artículo que escribiera para la «American Economic Review» (según Green, *op. cit.*) en 1946. En el célebre artículo de Blum y Kalven: «The Uneasy Case for Progressive Taxation» hay una nota a pie de página (sobre el INR); este artículo se publicó por primera vez en 1953. No obstante, el tema se divulga universalmente a raíz de la publicación de la obra de Milton Friedman «Capitalismo y Libertad» en 1962.

El tema del INR parece originario (por cantidad y calidad) de los Estados Unidos; la mayoría de trabajos no americanos, sólo comentan los trabajos de los autores de planes americanos. Y sí, dejando claro, desde el principio, que el modelo de INR ha sido defendido tanto por la izquierda como por la derecha (demócratas o republicanos, para entendernos). Para finalizar, decir que el Plan Williams fue defendido (y seguido por otros autores) por C. E. Ayres (1952), R. R.

Shultz (1952), E. Bums (1964) y D. B. Smith (1965) que valoraron la simplicidad del Plan Williams para eliminar la pobreza. Sintetizando, la propuesta de Ayres para EE.UU. es igual que la «Rhys-Williams». R. R. Shultz, en su tesis doctoral, propone lo que él denomina «imposición continua» y persigue la eliminación de la pobreza. Shultz parte de las siguientes bases:

- a) garantizar una renta mínima a todas las familias, cualquiera que sea su renta,
- b) financiación del plan a través de un impuesto progresivo sobre la renta, y
- c) no distingue entre funciones de bienestar social y funciones de defensa, justicia, etc... (en contraposición a Williams).

D. B. Smith propone un plan de dividendo social para Canadá, según el cual:

- se concederán 1.000 dólares a cada persona mayor de 21 años y 200 dólares a los de edad inferior.
- el plan se financiará con un impuesto proporcional del 40 %, financiándose el resto de gastos gubernamentales por otros impuestos y suprimiéndose los programas de asistencia social existentes.

El plan de Smith es el de mayor simplicidad de los comentados; pero todos ofrecen, en cualquier caso, los mismos inconvenientes del Plan Williams.

Los planes puros de impuesto negativo sobre la renta.

El INR adquirió, durante los años sesenta y setenta, una especial importancia como modelo de reducción del gap de pobreza, aunque ya hemos dejado claro que la idea no es nueva. B. P. Herber señala que en 1993 y 1948 se realizaron propuestas en Estados Unidos para establecer un impuesto negativo sobre la renta.

Pero, para C. Green la esencia de la imposición negativa sobre la renta se puede concretar de la siguiente manera: «Un procedimiento para evitar el elevado coste de un plan de dividendo social, sin crear mayores desincentivos al trabajo, es limitar los programas a los pobres y reducir únicamente una parte de su gap de pobreza.

Ésta es la esencia del impuesto negativo sobre la renta. Esta forma de imposición es, en cierto sentido, una versión del sistema de dividendo social.»

Con esta introducción queda claro que los programas de dividendo social (por garantizar una renta mínima a todos los individuos -no limitándose sólo a los pobres-) tienen un elevado coste, lo que ha favorecido las propuestas de INR que plantean, como demostramos, problemas de financiación diferentes a los de dividendo social (entendiendo la forma de INR en su versión más «pura»).

Esto es, los programas de INR solamente se dirigen a los pobres. La imposición negativa sobre la renta no elimina el “gap” de pobreza -como los planes de dividendo social- sino que

reducen dicho “gap” de pobreza (hablamos de formas pura de INR). Siguiendo a J. F. Due: «Aunque los planes de imposición negativa sobre la renta admiten diferentes variantes, la idea básica implica el pago por el Gobierno de una suma igual al porcentaje, quizá un 50 % de la diferencia entre la renta actual de una familia y la renta mínima necesarias. Como sólo se garantiza el 50 por ciento de la diferencia entre la renta actual de la familia y la renta mínima necesaria se consigue reducir pero no eliminar el “gap” de pobreza. Aunque, ciertamente, como ha señalado O. Eckstein (1967) un INR puede plantearse de forma que eliminase, y no solamente redujese, el “gap” de pobreza. Por ejemplo, si la renta de garantía mínima para una familia de cuatro personas fuese de 34.000 pesetas y si la familia tiene una renta de 20.000 pesetas, un plan de imposición negativa sobre la renta del 100 por 100 implicaría el pago a la familia de 14.000 pesetas. Pero, en el caso de que esa familia no obtuviese ninguna renta percibirá del sistema 34.000 pesetas, cantidad que equivale al “gap” de pobreza. Es, pues, en este supuesto de planes de INR del 100 por 100, como se conseguirá eliminar el “gap” de pobreza, al igual que con los proyectos de dividendo social, diferenciándose de estos últimos en que sólo lo garantizan a los pobres, en tanto que los proyectos de dividendo social garantizan una renta mínima a todos los individuos. Pero, insiste O. Eckstein (1967) en que un plan de INR que eliminase el “gap” de pobreza, debilitaría los incentivos al trabajo. Si se recibe la misma renta sin trabajar, ¿quién seguirá haciéndolo? Las cantidades que dejan de percibirse se compensan con la cantidad que se recibe en concepto de INR. Al trabajar la gente menos, el coste de un impuesto negativo sobre la renta se incrementa y la sociedad pierde producción real. Por esa razón, piensa, O. Eckstein que «un plan que reduzca el “gap” de pobreza en un 100 por 100 no es factible».

FIGURA 3. Plan de imposición negativa

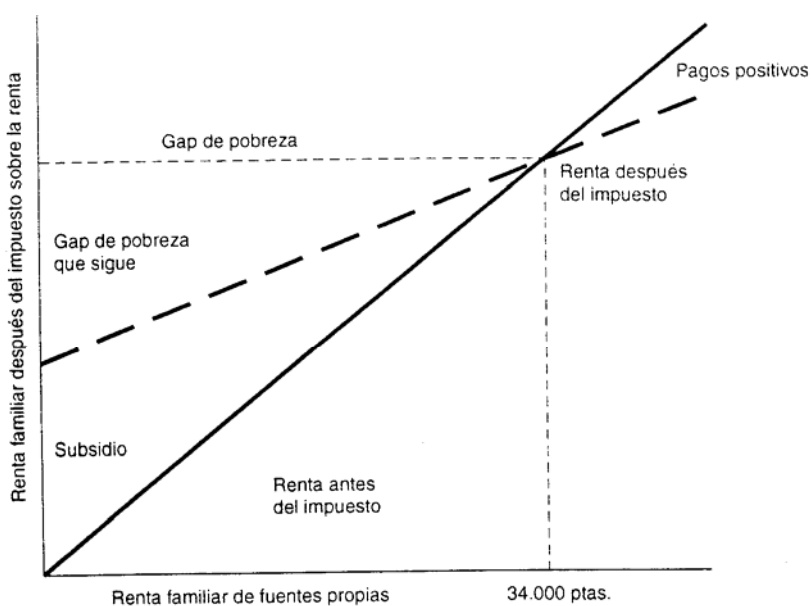


FIG. 3. Plan de imposición negativa

En la figura 3 podemos ver el supuesto de un plan de imposición negativa, donde la renta mínima necesaria para una familia de cuatro personas sea de 34.000 pesetas (elegimos esta cifra a modo aleatorio) y donde decidamos cubrir en un 50 % el gap de pobreza.

Por otro lado, J. M. Buchanan (1968) al analizar la redistribución de la renta mediante impuestos y subsidios mantiene que los impuestos podrían establecerse sobre aquellos que, según el criterio de los que adoptan las decisiones, reciben rentas excesivamente elevadas, y la cantidad obtenida se utilizaría para pagar subsidios (impuestos negativos) a quienes se considere que reciben rentas demasiado reducidas. B. P. Herber cuando estudia el impuesto negativo sobre la renta, lo califica (también Hildebrand) como un impuesto sobre la renta grava a aquellas rentas individuales, que exceden de un mínimo exento deducible, el INR implica a la Hacienda Pública para que pague a los individuos, cuyas rentas son inferiores a un determinado nivel de pobreza. En general, la mayoría de los autores no han hecho, sino exponer la posibilidad de utilizar un INR como forma de reducir el “gap” de pobreza, sin realizar propuestas concretas; trabajo abordado por M. Friedman y R. J. Lampman, autores de los principales planes de impuesto negativo sobre la renta y que pretenden cubrir, solamente, una parte del desfase existente entre rentas bajas y la renta mínima deseable. Aquí sólo estudiaremos el del profesor Friedman. Estos planes hemos de decir que se hicieron, exclusivamente, pensando en la realidad norteamericana. Señalar, finalmente, que estas propuestas serían válidas para otros países, pero que llevan implícitas una serie de limitaciones, que sólo la harán posible en determinados sistemas fiscales, como decíamos al principio de este artículo.

El plan de M. Friedman sobre la imposición negativa sobre la renta.

La forma más simple de imposición negativa es la propuesta de M. Friedman. El plan Friedman cumple la exigencia de simplicidad que debe ser inherente a todos los planes de INR (Hildebrand, 1967).

Friedman (1963) propone el pago de un subsidio, por la Hacienda Pública, a un contribuyente tipo (unidad familiar), a un tipo del 50 % de la cantidad, en que el valor total de las exenciones y deducciones (del impuesto sobre la renta) supera a la renta tributario bruta, antes de ser gravada.

Por ejemplo, a cada cabeza de familia y a las personas que de él dependan, se les reconoce una cantidad en concepto de exenciones y deducciones; si el valor total de esas exenciones y deducciones lo estimamos en 3.000 dólares y la renta tributaria bruta antes del impuesto en 2.000 dólares, se concederá un INR de 500 dólares (cantidad resultante de aplicar el 50 % sobre la diferencia entre 3.000 y 2.000 dólares). Es decir, denominando (E) a las exenciones y deducciones,

(P) a la renta tributario bruta antes del impuesto (D) a la diferencia entre (E) y (P); y (S) al subsidio; el plan lo aplicaríamos de la siguiente forma:

$$D=E-P$$

$$S=50\%D$$

Friedman considera que el valor de E, para una familia de cuatro personas (padres y dos hijos menores), es de 3.000 dólares.

Puede darse el supuesto, de que la renta tributario bruta (P) sea igual a cero.

$$D=E-P$$

$$D = 3.000 - 0$$

$$D = 3.000$$

$$S = 0,5 \times 3.000 = 1.500 \text{ dólares}$$

En el supuesto contrario, cuando la renta tributario bruta es de 3.000 dólares y coincide con el valor de las exenciones y deducciones, el importe del subsidio sería igual a cero $D = 3.000 - 3.000$; $D = 0$. El objetivo para el autor de Chicago es aliviar la pobreza; para ello deberíamos tener un programa encaminado a ayudar a los pobres y, además, el programa no deberá impedir «el funcionamiento del mercado», si es que ha de establecerse a través del mercado. Es por ello, que Friedman ve como ventajas a su Plan, las siguientes:

A(1) intenta solucionar directamente el problema de la pobreza,

A(2) aporta ayuda útil al pobre (en dinero),

A(3) permitirá sustituir todas las medidas existentes de asistencia social,

A(4) permite la evaluación de su coste,

A(5) no elimina por completo los incentivos al trabajo tal como sucedería con un sistema que suplementara todas las rentas para alcanzar el mínimo,

A(6) ambos impuestos (INR y la imposición sobre la renta personal) podrían administrarse conjuntamente,

A(7) reducción de costes de administración del programa.

Pero el mismo Friedman, reconoce inconvenientes a su programa:

- problemas de tipo administrativo.
- de tipo político (Restablece un sistema en el cual unos individuos tienen que pagar impuestos para subvencionar a otros individuos»).

En fin, creemos que el Plan Friedman sobre el INR tiene ventajas e inconvenientes (como él mismo señala), pero las ventajas son mayores:

1. Es positivo concentrar la ayuda en las personas necesitadas, exclusivamente.
2. Es positiva la reducción de los incentivos al trabajo.

3. Es un Plan de simplicidad indudable, esto, también, es positivo.
4. Es negativa la pretensión de suprimir todas las asistencias de tipo social: esto hay que matizarlo.

Resumiendo: el plan Friedman se basa en que el (impuesto negativo) sería una prolongación del positivo, cambiando de signo la base o el tipo de gravamen.

La base estaría constituida por la suma de los mínimos exentos y deducciones no utilizadas; esto es, por la diferencia entre la renta del sujeto y el total del mínimo exento (que le correspondería), más las cantidades que puede deducir, por la familia dependiente o por gastos extraordinarios, de los que (legalmente) se autorice para su deducción. A esta diferencia se aplica el tipo de gravamen (que en el propuesta del autor de Chicago es del 50 por 100). Aunque, finalmente, Friedman ve posible aplicar tipos no proporcionales.

Aplicación del inr al caso español.

La ley 40/1998 del Impuesto sobre la renta de las personas físicas, en la exposición de motivos expresa que la renta sujeta a gravamen será la renta disponible, renta que puede utilizar el contribuyente tras atender a sus necesidades y a las de los sujetos que de él dependen. Para desarrollar este principio se declara la exención de un mínimo de renta que varía según las circunstancias personales y familiares del sujeto contribuyente. Entre las exenciones establecidas de forma general cabe mencionar las contenidas en el siguiente esquema.

ESQUEMA DE EXENCIONES.

CONCEPTO	RENTA EXENTA(EN PESETAS)
MÍNIMO PERSONAL	550.000
TRABAJO	375.000
HIJOS	200.000

De las diferentes propuestas planteadas sobre el desarrollo de un INR elegimos una generalizable a todo tipo de contribuyentes. La filosofía del INR es garantizar un porcentaje, en este caso el 50% de las exenciones y deducciones de tipo general no utilizadas. El Estado establece como exención unos niveles mínimos de renta, que se entiende que son los necesarios para la subsistencia. Quien esté por encima de esos niveles deja de pagar al Estado una parte del tributo, por tanto se beneficia de dicha exención; y quien está por debajo de ese nivel, recibe una parte de tributo(subsidio),por tanto el Estado también beneficia a este tipo de contribuyentes. En las

exenciones tenemos que tener en cuenta que el mínimo personal tendrá un incremento si el contribuyente es mayor de 65 años y si es discapacitado en función del grado de disminución que tenga.

La cantidad establecida(en trabajo) es la mínima para todo contribuyente con rentas laborales y en hijos, la deducción se incrementa a partir del tercer hijo que será de 300.000 pesetas. El siguiente cuadro muestra los tipos de contribuyentes y las rentas garantizadas en el supuesto de que esos contribuyentes no hubiesen hecho uso de las exenciones(de que la renta obtenida fuera cero).

CUADRO 1.TIPOS DE CONTRIBUYENTES Y RENTA.

Contribuyentes. Conceptos.	SOLTERO	MATRIMONIO.1/H	MATRIMONIO.2/H
Mínimo personal	550.000	1.100.000	1.100.000
Reducción trabajo	500.000	500.000	500.000
Deducción hijos	-----	200.000	400.000
TOTAL	1.050.000	1.800.000	2.000.000
TIPO DE GRAVAMEN	50%	50%	50%
Renta anual garantizada	525.000	900.000	1.000.000
Renta mensual garantizada	43.750	75.000	83.333.

Podemos comparar la propuesta de renta mínima garantizada de la propuesta anterior con los criterios generalmente aceptados de que el umbral de pobreza está en le 50% de la renta disponible neta, incorporando para su cálculo familiar la escala de Oxford(valor 1 para el sustentador principal, 0,7 para el cónyuge y 0.5 para los menores de 14 años) y los datos de contabilidad nacional para 1996 cuya renta neta media disponible por persona y año asciende a 1.062.120 pesetas, que supone un importe mensual de 88.510 pesetas, e igualmente con los datos del Informe FOESSA de 1998 que eleva la renta disponible neta hasta 93.100 pesetas mensuales, lo que establece el umbral de pobreza en 46.500. en el cuadro 2 vemos estas comparaciones.

CUADRO 2.RENTA GARANTIZADA MENSUAL.

	UMBRAL DE POBREZA	SOLTERO	MATRIMONIO 1/H	MATRIMONIO 2/H

PROPUESTA DE TRABAJO	43.750	43750	75.000	83.333
CN.1996	44.255	44.255	97.361	119.489
INFORME FOESSA 1998	46.550	46550	102.410	148.960

Constatamos como aplicando la escala de Oxford a los datos base de la Contabilidad Nacional o del Informe FOESSA, las prestaciones garantizadas van divergiendo del modelo propuesto a medida que aumenta el número de miembros que conforman la unidad familiar, si bien se aprecia que el umbral de pobreza de los tres estudios es aproximado.

A continuación establecemos la escala de subsidio a abonar por parte del Estado en función de la renta real obtenida por el contribuyente y de las circunstancias familiares.

CUADRO 3.
RENTAS GARANTIZADAS AL MES EN FUNCIÓN DE LA RENTA REAL

CONTRIBUYENTE RENDA ANUAL	SOLTERO	MATRIMONIO.1/H	MATRIMONIO.2/H
0	43.750	75.000	83.333.
500.000	2.083	33.333	41.600
750.000	0	12.500	20.833
1.000.000	0	0	0

Partiendo de los datos del Informe “FOESSA 98” aplicado al nivel de pobreza en España podemos realizar un acercamiento al costo que supondría garantizar a todos los ciudadanos el nivel del 50% de exenciones y deducciones no utilizadas. Debemos hacer dos consideraciones previas: primera, que al no poseer los datos agregados por unidades familiares el resultado del coste será el más extremo, considerando que ninguno de los ciudadanos por debajo del umbral de pobreza forme una unidad familiar de varios miembros, con lo que se produce un sesgo positivo del costo y, segunda, que si en el Informe FOESSA constan rangos de renta obtenida por cada grado de pobreza, un cálculo simple será asignar a cada grado la media aritmética del rango de la renta obtenida.

CUADRO 4
ESTIMACIÓN DEL COSTO MONETARIO

GRADOS	PRECARIEDAD	POBREZA	POBREZA	POBREZA
--------	-------------	---------	---------	---------

CONCEPTOS.	SOCIAL	MODERADA	GRAVE	EXTREMA
Nº de personas	3.173.857	3.590.798	1.216.787	527.558
Rango de renta Pts/mes	46.550/32.585	32.585/23.275	23275/13963	<13..965
Renta media	39.568	27.930	18.619	6.983
Nivel de renta garantizada	43.750	43.750	43.750	43.750
Subsidio mensual por persona	4.182	15.820	25.131	36.767
Subsidio por grado de pobreza.Total.	13.273.069.970	56.806.424.360	30.579.074.100	19.396.724.990

El total del Programa en pesetas mensuales ascendería a 120.055.293.420 y el monto anual total del programa sería de 1,44 billones de pesetas, lo que supondría aproximadamente un 3,97% de los Presupuestos Generales del Estado (el PGE para el ejercicio 2000 se elevaba a 36.283.69 millones de pesetas). Hemos hecho un simple ejercicio de aproximación; en cualquier caso, como dice Rosen en su tratado de Hacienda Pública al respecto de la experimentación en la imposición negativa sobre la renta: "lo que los resultados de los experimentos sugieren, es que el impuesto negativo sobre la renta, es una opción política que vale la pena tomar en serio". Y eso es lo que queremos destacar al final de este trabajo que los economistas proponemos teorías que luego deberán decidir los políticos y que a lo largo de muchos años multitud de investigadores ha trabajado este tema. A ellos va dedicado este estudio.

BIBLIOGRAFÍA (RESUMEN)²

- ATKINSON, A.B. (1970), "Sobre la medición de la desigualdad" (trad. cast), HPE, nº61, pp. 217-233, 1979. Madrid.
- ATKINSON, A.B. (1987), "On the Measurement of Poverty", *Econometrica*, 5.
- BOSKIN, M.J. (1967) "The Negative Income Tax and the supply of work Effort". *National Tax Journal*. Vol xX, nº 4, diciembre.
- LE GRAND, J. (1990), "Equity and Choice". Harper Collins. London.
- RAWLS, J. (1988), "Reply to Sen", mimeografiado, Harvard University.
- RHYS-WILLIAMS, J.E. (1943), "Something to look forward to". Ed. Oxford University Press. Nueva York.
- ROLPH, E.R. (1967), "The Negative Income Tax". proceedings of the Fity-ninth annual conference on taxation. National Tax Association. Ohio.

² La Bibliografía sólo pretende dar una línea de trabajo al investigador de estos temas que se complementa con las referencias específicas del texto. He pretendido, además, que sea variada, pero que esté lo más básico.

RUIZ-CASTILLO, J.(1987),”La medición de la pobreza y la desigualdad en España”Servicio de Estudios, Banco de España. Madrid.

SEN,A.K.(1973),”On Economic Inequality,Oxford University Press.

SEN,A.K.(1977),”Nonlinear Social Welfare Functions:A Reply to Professor Harsanyi”,Foundational Problems in the Special Sciens,Dordrecht,Reidel,pp 297-302.

SEN,A.K.(1987),”On Ethics and Economics”,Blackwell,Oxford.

SEN A.K.(1990),”Inequality and Freedom”,Oxford University Press.