

Mecanismos para la prevención de la trampa de la pobreza en los modelos de garantía de rentas

Joseba Zalakain Hernández¹

Recibido: 18 de julio de 2020/ Aceptado: 18 de Agosto 2021

Resumen. Al objeto de contribuir al diseño de los mecanismos que permiten prevenir la trampa de la pobreza en los sistemas de garantía de rentas, este artículo analiza, por una parte, el tratamiento que actualmente se da en los sistemas autonómicos de rentas mínimas a los ingresos laborales y, por otra, compara el impacto específico de cinco modelos de garantía de rentas sobre la llamada trampa de pobreza. En lo que se refiere al diseño de las rentas mínimas españolas, puede decirse que la lógica de la prevención de la trampa de la pobreza se viene abriendo paso, con dificultad, en el espacio de los sistemas de garantía de ingresos autonómicos. En lo que se refiere al impacto concreto de los diferentes modelos de garantía de ingresos, el análisis realizado pone de manifiesto que la Renta Básica incondicional, universal e individual no es, en esencia, más útil que las rentas mínimas o garantizadas, en lo que se refiere específicamente a la prevención de la trampa de la pobreza, ya que su utilidad al respecto no depende de su mayor o menor condicionalidad, o de su universalidad, sino de otros factores como las cuantías garantizadas y los tipos de IRPF aplicados.

Palabras clave: Garantía de ingresos, renta básica, trampa de la pobreza, estímulos al empleo, pobreza laboral

[en] Mechanisms for the prevention of poverty trap in minimum income benefits

Summary. In order to contribute to the design of mechanisms for preventing the poverty trap in minimum income systems, this article analyses the treatment currently given to wage income in regional minimum income systems and compares the impact of five income support models on that poverty trap. The article shows that the logic of preventing the poverty trap is making its way, with difficulty, into the space of the Spanish regional minimum income guarantee systems. The analysis carried out also shows that the unconditional, universal and individual Basic Income (UBI) is not, in essence, more useful than the minimum incomes in terms of preventing the poverty trap, since its usefulness in this respect does not depend on its greater or lesser conditionality, but on other factors such as the guaranteed amounts and the income tax rates applied.

Keywords: Minimum income, basic income, poverty trap, in-work benefits, in-work poverty

Sumario. 1. Bajos salarios, trampa de la pobreza y modelos de garantía de rentas. 2. Definiciones, metodología y estructura del artículo. 3. La regulación de los estímulos al empleo en los sistemas de garantía de ingresos en España. 4. Análisis del impacto de cinco modelos de garantía de rentas sobre la trampa de la pobreza. 4.1. Cuantía de la prestación. 4.2. Ingresos disponibles. 4.3. Ratio de incremento de los ingresos totales. 4.4. Imposición marginal. 5. Conclusiones. 6. Bibliografía

Cómo citar: Zalakain Hernández, J. (2021). Mecanismos para la prevención de la trampa de la pobreza en los modelos de garantía de rentas, *Cuadernos de Relaciones Laborales*, 39(2), 259-282, <https://dx.doi.org/10.5209/crla.70710>.

¹ SIIS Centro de Documentación y Estudios. Fundación Eguía Careaga
jjalakain@siis.net

1. Bajos salarios, trampa de la pobreza y modelos de garantía de rentas

Tanto desde el punto de vista organizativo como conceptual, uno de los aspectos más relevantes en relación a la definición de las rentas garantizadas –y uno de los que más ha evolucionado con la nueva ‘generación’ de rentas garantizadas desarrollado en las diversas CCAA en los últimos años– se refiere a la consideración de los ingresos por trabajo a la hora de computar los ingresos propios de la unidad familiar y, por tanto, de determinar el derecho a la percepción de la prestación y la cuantía de la misma. La importancia del tratamiento diferencial de los ingresos laborales se justifica por dos razones: por una parte, el incremento de la pobreza en el empleo y la creciente demanda de este tipo de prestaciones por parte de personas ocupadas (aunque sea de forma discontinua o parcial) en el mercado de trabajo; por otra, el efecto de desincentivo al empleo –conocido como trampa de la pobreza– que, dado el carácter complementario y diferencial de la prestación de garantía de ingresos, supone que la prestación concedida se reduzca de forma directamente proporcional a los ingresos laborales obtenidos.

Efectivamente, como ha explicado Noguera (Noguera, 2019:47), uno de los problemas de muchas rentas mínimas ha residido en la exclusión de los hogares con ingresos por empleo, por considerarse que la suficiencia de sus rentas debería estar ya asegurada por las regulaciones laborales como el SMI. Sin embargo, en un mercado de trabajo crecientemente irregular, fragmentado y precarizado, este es un supuesto cada vez más arriesgado. Numerosos trabajadores tienen ingresos laborales (por cuenta propia o ajena) que, en cómputo anual o incluso mensual, son inferiores al SMI, esporádicos, estacionales, provenientes de empleo a tiempo parcial o de la economía sumergida, etcétera. Su exclusión de los programas de rentas mínimas conduce a situaciones de desprotección y de desincentivo para el empleo en ciertos colectivos poco cualificados. Por esta razón, cada vez más programas de rentas mínimas, aunque aún de forma restrictiva, admiten esta compatibilidad, siempre que los ingresos por trabajo no superen un determinado umbral o duración.

En estrecha conexión con los mecanismos diseñados para hacer más atractiva la incorporación de las personas receptoras de prestaciones de garantía de ingresos a empleos de bajos salarios, y/o más fácilmente compatible la prestación y el salario, se han desarrollado en diversos países complementos salariales para trabajadores de bajos salarios que, en otras circunstancias, no tendrían acceso a las prestaciones de garantía de ingresos. De hecho, para Ayala y Paniagua (Ayala y Paniagua, 2019:147), una de las propuestas que más protagonismo está teniendo en el debate sobre cómo garantizar una renta a toda la sociedad es la de asignar algún tipo de complemento a los salarios. El objetivo principal de estos complementos es incrementar la renta disponible de sus perceptores creando incentivos para aumentar el número de horas trabajadas. La revisión del funcionamiento y efectos de este tipo de prestaciones realizada por los autores pone de manifiesto que en determinadas condiciones estos complementos pueden producir efectos netos positivos sobre la participación laboral y una reducción de la incidencia de la pobreza. Sin embargo, advierten estos autores, hacer descansar el grueso de la protección social en los complementos salariales, o desarrollarlos sin conexión con otras prestaciones, puede reducir la capacidad redistributiva del sistema.

En ese contexto, la extensión de estos estímulos al empleo y/o complementos salariales avanza, aunque con dificultades, en el Estado español, a diferencia de otros países europeos, donde su extensión ha sido mucho más rápida y decidida (Zalakain, 2014). No debe olvidarse, por otra parte, que el Decreto Ley que regula el Ingreso

Mínimo Vital (IMV) establece en su artículo 8.4 que “con el fin de que la percepción del ingreso mínimo vital no desincentive la participación en el mercado laboral, la percepción del ingreso mínimo vital será compatible con las rentas del trabajo o la actividad económica por cuenta propia de la persona beneficiaria individual o, en su caso, de uno o varios miembros de la unidad de convivencia en los términos y con los límites que reglamentariamente se establezcan. En estos casos –añade la norma– se establecerán las condiciones en las que la superación en un ejercicio de los límites de rentas establecidos no suponga la pérdida del derecho a la percepción del ingreso mínimo vital en el ejercicio siguiente”.

Al objeto de contribuir al diseño de los mecanismos que permiten prevenir esta trampa de la pobreza en los sistemas de garantía de ingresos del Estado español, el objetivo de este artículo es doble:

- por una parte, se analiza el tratamiento que actualmente se da en los sistemas autonómicos de rentas mínimas a los ingresos laborales y, en ese sentido, los mecanismos que existen en esos sistemas para prevenir y abordar la señalada trampa de la pobreza, incentivar el acceso al empleo de los perceptores de prestaciones de garantía de ingresos e incrementar sus ingresos disponibles.
- por otra, el artículo compara el diseño específico de cinco prestaciones –algunas de ellas vigentes y otras propuestas, pero no aplicadas– en lo que se refiere a las cuantías garantizadas a las personas que perciben ingresos salariales, los ingresos disponibles que garantizan y la tasa de imposición marginal que aplican. Las prestaciones analizadas son la Renta de Garantía de Ingresos (RGI) del País Vasco, la Renta Garantizada de la Comunidad Foral Navarra, el modelo francés conformado por el *Revenu de Solidarité Active* (RSA) y la *Prime d'Activité* (PA), la propuesta de Renta Básica realizada en 2013 por Arcarons et al. para Gipuzkoa, y la propuesta de Prestación de Suficiencia de Ingresos (PSI) planteada por Podemos en el Congreso de los Diputados en 2019.

El análisis de ambas cuestiones –el diseño de las rentas mínimas autonómicas y su compatibilidad con los ingresos laborales, por una parte, y la comparación del impacto de cinco prestaciones concretas en lo que a la prevención de la trampa de la pobreza se refiere, por otra– aporta información de interés, tanto en lo que se refiere a la reconfiguración de las prestaciones de garantía de ingresos de ámbito autonómico como al diseño de los mecanismos de compatibilización con las rentas salariales previstas en la normativa que regula el Ingreso Mínimo Vital (IMV). En ese sentido, el análisis conjunto de ambas cuestiones permite tanto valorar las opciones que se han aplicado en relación al diseño de estos mecanismos en España como conocer el impacto que en términos de reducción de la trampa de la pobreza tienen las prestaciones que, de forma más decidida, han avanzado en esa línea, así como impulsar el debate técnico y político sobre esta cuestión.

2. Definiciones, metodología y estructura del artículo

Como se ha señalado, el análisis realizado se centra en los mecanismos que se han aplicado en diversas prestaciones de garantía de ingresos para prevenir la trampa de la pobreza y abordar el fenómeno de pobreza laboral.

Se utilizan en este artículo los términos de rentas mínimas y rentas garantizadas, y se hace referencia también a la Renta Básica y a los complementos salariales. Aunque las diferencias entre las realidades que definen estos términos no son siempre categóricas, se trata de cuatro modelos de garantía de rentas determinados por el grado de focalización o condicionalidad –económica y de comportamiento– de cada uno de ellos. La primera variable tiene que ver con el grado de focalización o condicionalidad en función de la renta, y, típicamente, con si las prestaciones económicas deben estar más o menos focalizadas hacia la población con rentas bajas o inferiores al umbral de la pobreza; cuanto más lo estén, más exigentes o fuertes son las condiciones de renta que deben cumplirse para ser beneficiario. La segunda variable se refiere al grado de condicionalidad conductual, típicamente centrada en la conducta laboral pasada, presente o futura. Cruzando estas dos variables, y asumiendo alguna distinción categórica entre condiciones más fuertes y más débiles, podemos obtener una sencilla clasificación de programas de garantía de rentas que arroja cuatro tipos básicos: rentas mínimas de inserción y subsidios asistenciales, rentas garantizadas y pensiones no contributivas, complementos salariales y la Renta Básica incondicional y universal, que no frente a las otras opciones no aplicaría ni condiciones de renta ni de conducta (Noguera, 2014: 5).

Cuadro 1. Modelos de garantía de renta

		Condiciones laborales o de conducta	
		Fuertes	Débiles
Condiciones de renta	Fuertes	<ul style="list-style-type: none"> – Rentas mínimas de inserción (RMI) – Subsidios asistenciales por desempleo 	<ul style="list-style-type: none"> – Renta garantizada (RG) – Pensiones no contributivas
	Débiles	<ul style="list-style-type: none"> – Complementos salariales (CS) 	<ul style="list-style-type: none"> – Renta básica (RB)

Fuente: Noguera, 2014.

Esta tipología puede, en cualquier caso, en la práctica, arrojar combinaciones o graduaciones intermedias que no responden plenamente a las categorías previamente señaladas. Algunas prestaciones, por ejemplo, pueden funcionar al mismo tiempo como complemento salarial y como renta mínima o garantizada, e/o incorporar mecanismos que estimulan el acceso al empleo de las personas perceptoras –como veremos más adelante, generalmente no teniendo en cuenta para el cálculo de la prestación una parte de los ingresos salariales obtenidos –, sin que puede hablarse *stricto sensu* de complementos salariales.

En todo caso, en este artículo se utilizará de forma genérica el término de rentas garantizadas para hacer referencia al conjunto de estas prestaciones y el de estímulos al empleo para hacer referencia a los mecanismos que permiten compatibilizar salarios y prestaciones, reduciendo por tanto el impacto de la trampa de la pobreza. La trampa de la pobreza se define a su vez como el desincentivo que supone para la participación laboral de las personas perceptoras de las prestaciones de garantía de ingresos el hecho de que la cuantía máxima de la prestación se reduzca de for-

ma directamente proporcional a los ingresos salariales obtenidos, debido al diseño conjunto del sistema de prestaciones e impuestos, mientras que la pobreza laboral se define como aquella situación en la que las personas ocupadas en el mercado de trabajo viven en hogares con ingresos inferiores al umbral de pobreza.

En lo que se refiere a la metodología del trabajo realizado, la información relativa al diseño de los modelos autonómicos de garantía de ingresos se ha obtenido de un análisis específico de la normativa que regula esas prestaciones en las diversas comunidades autónomas. Salvo que se indique lo contrario, la información hace referencia al diseño de estas prestaciones en marzo de 2020.

El análisis del impacto de los distintos modelos de garantía de rentas sobre la prevención de la trampa de la pobreza se ha centrado en cinco prestaciones concretas:

- La Renta de Garantía de Ingresos (RGI) del País Vasco que prevé desde los años 90 un sistema de estímulos al empleo que funciona en parte como complemento salarial, en la medida en que está abierta a personas con ingresos superiores al umbral de la RGI convencional, y/o que perciben salarios bajos sin estar percibiendo previamente la prestación, y, en parte, como mecanismo de estímulo al empleo de quienes ya perciben la prestación.
- La Renta Garantizada (RG) de la Comunidad Foral Navarra, que aplica un sistema similar de estímulos al empleo, aunque limitado a las personas perceptoras de la prestación que acceden de forma sobrevenida a un empleo.
- El sistema de garantía de ingresos francés formado por el *Revenu de Solidarité Active* (RSA) y la *Prime d'Activité* (PA), gestionados ambos a nivel estatal por la *Caisse d'Allocations Familiales* (CAF). La primera de las prestaciones se dirige a personas sin ingresos salariales propios o con ingresos salariales propios muy bajos (hasta unos 450 euros en el caso de una persona sola), mientras que la segunda se dirige a personas con ingresos que oscilan entre esa cuantía y los cerca de 1.600 euros mensuales brutos, también en el caso de una persona sola. Esta segunda prestación constituye, propiamente hablando, un complemento salarial, mientras que la otra se acerca más a los mecanismos de estímulos al empleo presentes por ejemplo en la RGI vasca.
- La propuesta de Prestación de Garantía de Ingresos (PSI) planteada en el Congreso de los Diputados por el Grupo Confederal de Podemos en su Proposición de Ley de modificación del Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, con objeto de mejorar la garantía de suficiencia de ingresos de la población.
- Una adaptación de la Renta Básica (RB) propuesta para Gipuzkoa por Arcarons, Raventós y Torrens en 2014. En ese caso, se ha aplicado la cuantía y la escala de equivalencia planteada en esa propuesta, así como la misma tasa de IRPF².

Las razones para haber seleccionado estas cinco prestaciones son las siguientes:

- Por una parte, se tienen en cuenta cinco prestaciones que incluyen, de forma explícita y estructural, mecanismos de complemento salarial y/o de estímulos

² Aquella propuesta planteaba una RB equivalente al 100% de la RGI entonces vigente y una escala de equivalencia del 100% para las personas adultas y del 20% para las menores, así como un tipo único de IRPF del 40%.

al empleo, dejando de lado otros modelos en los que la compatibilidad de salarios y prestaciones es más puntual o coyuntural.

- Se incluyen, además, cuatro modelos con diferencias importantes entre sí: el modelo de renta garantizada vigente en Euskadi y Navarra, parecido en algunos aspectos, pero diferente en otros; un modelo similar –aunque menos condicional y con un mecanismo más simple de compatibilidad de salarios y prestaciones– propuesto en su momento por Unidas Podemos para el conjunto del Estado español; el modelo francés, que combina la figura del complemento salarial y la figura de la renta mínima con estímulos al empleo; y la propuesta –de momento inaplicada– de Renta Básica incondicional y universal, tal y como se viene definiendo habitualmente en el Estado español.
- Lógicamente, podrían haberse añadido otras prestaciones, como el *Universal Credit* (UC) británico o el *Earned Income Tax Credit* (EITC) norteamericano, pero su inclusión excede las pretensiones de este artículo y, además, no hubiera aportado probablemente información adicional.

Para la comparación del impacto de estas cinco prestaciones se ha simulado su aplicación en tres tipos de hogares: una persona adulta sola, dos personas adultas, y dos personas adultas con un menor a cargo. El tramo de ingresos salariales considerado va desde los 0 euros hasta los 1.000 euros mensuales, con el objeto de tener en cuenta únicamente a los hogares con ingresos salariales bajos o muy bajos.

En todos los casos, se tienen en cuenta los ingresos salariales señalados, la cuantía de las prestaciones correspondientes a cada tramo salarial y tamaño familiar y, en su caso, las cuantías que teóricamente correspondería abonar en concepto de IRPF, independientemente de que los hogares beneficiarios estuvieran o no obligados a presentar la declaración de la renta³. Se intenta de esta forma simular el conjunto del sistema de impuestos y prestaciones al que estas personas tendrían acceso. No se han tenido en cuenta, por el contrario, las cotizaciones a la Seguridad Social.

Las fuentes de datos que se han utilizado son las siguientes:

- Tabla de cuantías de los estímulos al empleo de la RGI elaborado por el Gobierno Vasco.
- Simulador de cuantías de estímulos al empleo de la RG elaborado por el Gobierno de Navarra.
- Simulador de RSA y PA publicado *on line* por la CAF.
- Simulador de IRPF disponible *on line* para cada una de las provincias españolas y publicado por Caja Laboral.
- Simulador del impuesto sobre la renta francés publicado *on line* por el Ministerio de Hacienda.

La información relativa a las cuantías y los mecanismos de compatibilización de ingresos y salarios, en el caso de la RGI, el RSA y la RG, se refieren a marzo de 2020.

³ En todo caso, el impacto del IRPF en estos niveles salariales es muy reducido, salvo en el caso de la RB que, como se ha dicho, aplicaría un tipo único del IRPF del 40%.

La estructura del artículo es la siguiente:

- Tras este apartado introductorio, el siguiente apartado describe la regulación de los estímulos al empleo en los sistemas autonómicos de garantía de ingresos en España.
- El apartado siguiente analiza el impacto de los cinco modelos de garantía de rentas señalados sobre la trampa de la pobreza.
- El artículo se cierra con un último capítulo de conclusiones.

3. La regulación de los estímulos al empleo en los sistemas de garantía de ingresos en España

Como se ha señalado en el apartado anterior, en este se describe el tratamiento que los sistemas autonómicos de garantía de rentas dan a la percepción de ingresos laborales y a la prevención y el abordaje de la trampa de la pobreza. El análisis que se presenta en estas páginas está basado en un estudio detallado de la normativa aplicada en un total de 17 Comunidades Autónomas españolas. Aunque en general se analizan las prestaciones actualmente vigentes, también se han tenido en cuenta, en algunos casos, por su interés al plantear reformas importantes en relación a esta cuestión, las propuestas de reforma presentadas, aún en el caso de que, como en Aragón o Euskadi, no se hayan implementado.

Las prestaciones analizadas son las siguientes:

- Ingreso Aragonés de Inserción y Proyecto de Ley de Renta Social Básica de Aragón.
- Ingreso Mínimo de Solidaridad de Andalucía.
- Ingreso Mínimo de Solidaridad de Castilla La Mancha.
- Prestación Canaria de Inserción.
- Renta Básica de Inserción de Murcia.
- Renta de Ciudadanía de La Rioja.
- Renta de Garantía de Ingresos del País Vasco.
- Renta de Inclusión Social de Galicia.
- Renta Extremeña Garantizada.
- Renta Garantizada de Ciudadanía de Castilla y León.
- Renta Garantizada de Ciudadanía de Cataluña.
- Renta Garantizada de la Comunidad Foral de Navarra.
- Renta Mínima de Inserción de la Comunidad de Madrid.
- Renta Social Básica de Cantabria.
- Renta Social Garantizada de Baleares.
- Renta Valenciana de Inclusión.
- Salario Social Básico de Asturias.

El primer elemento que cabe destacar en relación a la consideración de los ingresos salariales en la gestión de los sistemas autonómicos de garantía de ingresos es que, como se verá a continuación, la mayor parte de las nuevas prestaciones desarrolladas a partir del año 2015 han tomado en consideración la problemática de la trampa de la pobreza, y han introducido mecanismos que establecen una consideración de los ingresos

laborales diferente a otros ingresos (pensiones, etc.), con el objeto de compatibilizar de forma más sencilla la percepción de ingresos salariales y asistenciales, no desincentivar el acceso al empleo y/o hacer frente a la pobreza en el empleo.

A ese respecto, los sistemas analizados podrían dividirse en tres grandes grupos.

Por una parte, los sistemas que, en el momento de redactar este artículo, no contemplan ningún tratamiento específico a los ingresos por trabajo y que establecen por tanto una imposición del 100% a los ingresos laborales. En este grupo se sitúan Andalucía y Madrid, así como Aragón (en el modelo actualmente vigente), Extremadura⁴, Castilla La Mancha, Cantabria, Murcia y Canarias.

En la práctica, Cataluña forma parte también de este grupo, dada la regulación extremadamente cautelosa realizada de la compatibilidad entre empleo y prestación. De acuerdo a la Ley 14/2017, de 20 de julio, de la renta garantizada de ciudadanía, en caso de ocupación laboral, la prestación sólo puede ser percibida por personas que realizan un trabajo a jornada parcial y que están a cargo de familias monoparentales. En el caso de estas familias, los ingresos procedentes del trabajo deben ser inferiores a 956 €. En ese sentido, es importante señalar que la norma catalana no establece ningún tratamiento favorable de las rentas de trabajo, más allá de la posibilidad de percibir la prestación complementaria de activación e inserción, de 150 euros, durante los primeros seis meses de contrato. De hecho, la renta catalana es la única que impide, expresamente, salvo durante el periodo de seis meses señalado, compatibilizar la renta con el acceso a un puesto de trabajo a jornada completa, independientemente del tamaño de la unidad familiar.

El segundo grupo lo componen los sistemas que establecen determinadas excepciones a la hora de computar los ingresos laborales –bien desde el punto de vista de la cantidad, bien desde el punto de vista de la temporalidad–, sin que pueda decirse, en cualquier caso, que existe una modalidad específica y diferenciada, de carácter estructural, de complemento salarial en el marco de la prestación. Así, Asturias, Baleares, Castilla y León o La Rioja no tienen en cuenta en determinados casos los ingresos laborales a la hora de establecer el acceso a la prestación y su cuantía.

- En el caso asturiano no se valoran los rendimientos del trabajo por cuenta ajena cuando procedan de contratos laborales cuya duración total sea igual o inferior a treinta días en un período de seis meses; cuando siendo de duración superior a treinta días pero inferior a seis meses, tengan una retribución que no sobrepase la cuantía mensual de Salario Social Básico que correspondería a una persona sola en ausencia de recursos; o cuando procedan de un trabajo de carácter temporal de hijas o hijos con discapacidad de la persona solicitante o titular de la prestación, siempre que se acredite un grado de discapacidad igual o superior al 65%. La norma asturiana prevé que se puedan establecer otras exenciones con el objetivo de incentivar el acceso al empleo, aunque esta posibilidad no ha sido normativamente desarrollada.
- En el caso de Baleares, cuando cualquiera de las personas destinatarias acceda de forma sobrevenida a un puesto de trabajo normalizado, los ingresos se

⁴ A diferencia de la mayor parte de las rentas garantizadas reformadas en los últimos años, la Renta Extremeña Garantizada no contempla ninguna consideración especial de los ingresos laborales y establece como motivo de suspensión de la prestación la celebración de un contrato de trabajo por el que se perciba retribuciones mensuales iguales o superiores al importe de la Renta Extremeña Garantizada, mientras dure la relación laboral.

computan en un 50% a efectos del cálculo del importe de la prestación por un periodo de 6 meses. Si este 50% del sueldo no supera el límite del baremo que corresponde al núcleo familiar, se mantendrá el derecho, es decir se continuará cobrando la prestación, únicamente se modificará su importe, descontándose de la prestación el importe del 50% del sueldo y manteniéndose el pago del importe restante. Una vez transcurrido este periodo se descuenta íntegramente.

- En Castilla y León, se excluyen los ingresos procedentes de actividades laborales desarrolladas dentro de un plazo de seis meses cuyas retribuciones totales sean inferiores a 430 € en dicho período. Esta exclusión del cómputo de ingresos se mantendrá durante un periodo máximo de veinticuatro meses, a contar desde que se inicie la actividad laboral retribuida, pudiéndose prorrogar por una anualidad más.
- En La Rioja, la Renta de Ciudadanía es compatible con el trabajo realizado por cuenta ajena por el solicitante, cuyo importe sea inferior a la cuantía básica de la renta, siempre que los ingresos obtenidos por su realización sumados al resto de rentas de la unidad familiar de convivencia no superen el límite de rentas establecido. Igualmente, la prestación es compatible con el acceso a un trabajo por cuenta ajena por el perceptor, siempre que su importe sea inferior a la cuantía básica de la renta y los ingresos obtenidos por su realización sumados al resto de rentas de la unidad familiar de convivencia no superen el límite de rentas incrementado en un cincuenta por ciento. Para calcular la cuantía a percibir no se tiene en cuenta durante el primer año el 50% de los rendimientos de trabajo. Tampoco se tienen en cuenta durante el periodo de percepción de la renta aquellos inferiores a la cuantía mínima de la prestación cuando se reconozca la compatibilidad de la renta de ciudadanía con el acceso a un trabajo por cuenta ajena del perceptor de la misma.

Aunque la diferencia con el grupo anterior no siempre es nítida, el tercer grupo engloba a aquellos sistemas que integran estos dispositivos al empleo de manera más estructural y que han generado modalidades independientes o diferentes de complemento salarial. Se trata de los casos de Euskadi, de Navarra, de Galicia, de la Comunidad Valenciana y de la propuesta realizada para Aragón.

- El mayor desarrollo de este tipo de mecanismos se da en el País Vasco. Efectivamente, uno de los sistemas de garantía de ingresos que ha planteado una apuesta más decidida por estas herramientas de bonificación del empleo ha sido el desarrollado durante casi tres décadas en la CAPV, tanto desde el punto de vista conceptual como desde el punto de vista práctico, si bien su desarrollo no ha estado exento de limitaciones o insuficiencias. Históricamente, el modelo vasco de bonificación del trabajo de bajos salarios se ha materializado mediante la figura de los estímulos al empleo contemplada en la actual RGI, que permite no computar la totalidad de los ingresos laborales como ingreso de la unidad demandante de esta prestación a la hora de calcular su importe. Como se explica en mayor detalle en el punto siguiente, el modelo vasco de estímulos al empleo permite acceder a la RGI –así como a la Prestación Complementaria de Vivienda– a personas con ingresos salariales, en el caso de una unidad de tres miembros, de unos 1.600 euros mensuales.

Aún con las limitaciones introducidas en 2011, los análisis realizados sugieren que el sistema de estímulos al empleo vinculado a la RGI ha sido capaz de reducir de forma significativa el fenómeno de la pobreza laboral entre la población vinculada al mercado de trabajo en Euskadi, sin arrastrar a la baja los salarios y consiguiendo una tasa de acceso a la prestación superior a la que se registra en países que han dedicado mayores recursos a estas prestaciones (Zalakain, 2014).

- Navarra también ha desarrollado un sistema de estímulos al empleo, aunque más restrictivo que el existente en Euskadi⁵. En Navarra, las personas que ya son receptoras de la Renta Garantizada y que accedan de forma sobrevenida a un empleo no ven computados los nuevos ingresos si el empleo es inferior a treinta días. Si el empleo es superior a treinta días, pero los ingresos son inferiores a 300 euros, tampoco se computarán. En caso contrario (más de 30 días y más de 300 euros) se computará, con carácter progresivo, una parte de las cuantías de ingresos igual o superiores al 50% de la Renta Garantizada para una sola persona, de acuerdo a una fórmula determinada, durante un plazo de 12 meses.

La normativa de desarrollo de la Ley 15/2016, aprobada en 2018, establece (de momento para los ingresos sobrevenidos) un sistema de cálculo de los estímulos al empleo basado en un parámetro de progresividad de la exención de valor 10, que podrá ser actualizado anualmente junto con la actualización de las cuantías de RG. La norma establece también, en cualquier caso, que, una vez evaluado el impacto y pertinencia de los estímulos al empleo establecidos, estas deducciones del cómputo se aplicarán a todos los ingresos por trabajo de los miembros de las unidades receptoras de Renta Garantizada. Ello implica la posibilidad de acceder a este mecanismo a personas que no estaban percibiendo la Renta Garantizada en el momento de acceder a un empleo, siempre que sus ingresos totales sean inferiores al límite establecido, que se mantiene intacto.

Para los colectivos con ingresos superiores a ese baremo, la disposición final sexta de la Ley señala en que en el plazo máximo de dos años a partir de su entrada en vigor, una vez evaluados el impacto y la pertinencia de los estímulos al empleo señalados, el Gobierno remitirá al Parlamento un proyecto de ley foral en el que se establecerán las medidas oportunas para la aplicación de deducciones fiscales a las rentas del trabajo por cuenta ajena de las personas que superen los umbrales económicos que dan derecho a la Renta Garantizada. Ese decreto no ha sido aún presentado.

Además, el sistema navarro contempla un sistema de suspensión de la prestación en los casos en los que se produce el acceso a un empleo de duración inferior a seis meses con ingresos incompatibles con los estímulos al empleo, y un sistema específico de estímulos al empleo de aplicación en los contratos subvencionados.

- En el caso de la Comunidad Valenciana, aunque establece una modalidad diferente de renta complementaria de ingresos de trabajo⁶, su determinación es

⁵ La primera evaluación del sistema navarro de estímulos al empleo señala que entre noviembre de 2016 y noviembre de 2017 el 27% de los titulares de la RG de 16 a 64 años compatibilizaron la prestación con un empleo y percibieron por tanto estímulos al empleo (Observatorio de la Realidad Social (2018).

⁶ La renta complementaria de ingresos del trabajo es la prestación periódica, de naturaleza económica, dirigida a complementar el nivel de ingresos de la unidad de convivencia que, aun disponiendo de ingresos procedentes

actualmente muy coyuntural: no se computan como recursos de la unidad los ingresos procedentes del trabajo de cualquier miembro de la unidad, durante los primeros tres meses, siempre que sean inferiores en cómputo mensual al SMI vigente calculado en doce mensualidades. En el caso de que las rentas procedentes del trabajo provengan de acciones de empleo social protegido – empresas de inserción, escuelas taller, centros especiales de empleo o similares– según el itinerario de inserción establecido, se mantendrá durante seis meses la percepción de la renta de inclusión en un 40% de la cuantía reconocida. En todo caso, la norma de 2017 prevé que en abril de 2020 entre en funcionamiento la nueva Renta Complementaria de Ingresos del Trabajo, con cuantías que oscilan entre el 80% y el 120% del SMI.

- La Renta de Inclusión Social de Galicia (RISGA) se configura en tres tramos o modalidades:
 - un tramo personal y familiar o prestación básica;
 - un tramo de inserción, que se asigna a aquellas personas que se vinculen a un itinerario de inserción laboral mediante un convenio de inclusión con un contenido formativo o laboral. Tiene como finalidad incentivar el cumplimiento del itinerario de inserción sociolaboral, garantizar la renta familiar mientras dure dicho itinerario, e indemnizar los gastos que se deriven de la participación en las actividades que correspondan. Su cuantía puede alcanzar un máximo de un 50% del importe mensual del indicador público de renta de efectos múltiples (IPREM), que se acumula al tramo personal y familiar;
 - un tramo de transición al empleo destinado a las personas beneficiarias de la renta en el tramo personal y familiar y/o en el tramo de inserción con el objetivo de incentivar su acceso a un empleo mediante el pago de un complemento de transición, en disminución gradual y progresiva, por un período máximo de seis meses y siempre que el contrato de trabajo tenga una duración mínima de seis meses continuados. Consiste en el pago de un complemento de transición, en disminución gradual y progresiva. Se otorga por un período máximo de seis meses. Cuando la persona beneficiaria acceda a un trabajo, en el primer mes, el tramo de transición podrá suplementar la cantidad percibida en cómputo mensual por la persona trabajadora hasta completar un máximo del 135% del salario mínimo interprofesional. En los meses siguientes la cantidad abonada se reducirá de manera gradual, a razón de una sexta parte del complemento cada mes. A partir del séptimo mes, se procederá a la extinción de la renta de inclusión social de Galicia.
- En el caso de Aragón, la propuesta de Renta Social Básica integra dos modalidades en función de la procedencia de los ingresos: la Renta Complementaria de Ingresos de Trabajo y la Renta de Inclusión y Protección Social. La primera está destinada a complementar los recursos de los hogares que, aun disponiendo de ingresos procedentes del trabajo por cuenta propia o ajena correspondientes a la unidad de convivencia. En este caso, con el fin de reforzar

del trabajo, cuente con un nivel mensual de recursos económicos que resultan insuficientes para atender los gastos asociados a las necesidades básicas para el mantenimiento de una vida digna y que no alcanzan el importe que se determina para esta modalidad de renta.

el estímulo al empleo y con carácter temporal, quedan excluidos determinados ingresos procedentes del trabajo por cuenta propia o ajena correspondientes a la unidad de convivencia. Como se ha señalado previamente, el actual Ingreso Aragonés de Inserción (IAI) no establece ningún tratamiento específico de los ingresos salariales.

Es importante señalar en cualquier caso que únicamente en el caso de Euskadi estos estímulos al empleo están dirigidos a personas con ingresos superiores a los que dan acceso a la prestación convencional y/o que no acceden a un empleo de forma sobrevenida, dirigiéndose en el resto de los casos estos sistemas a personas que acceden ingresos salariales cuando ya están percibiendo la prestación, y/o que perciben ingresos inferiores a la cuantía ordinaria de la prestación.

4. Análisis del impacto de cinco modelos de garantía de rentas sobre la trampa de la pobreza

De cara al análisis del impacto de los diversos modelos de garantía de rentas sobre la trampa de la pobreza, este apartado recoge la siguiente información para cada una de las prestaciones previamente señaladas, y en relación a los tres modelos familiares previamente señalados, siempre en función del nivel salarial:

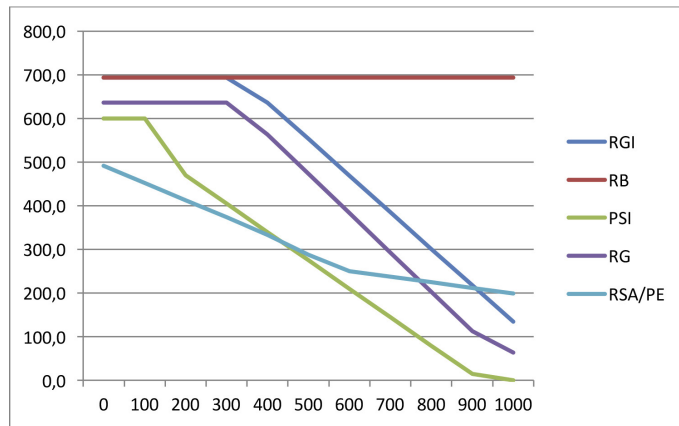
- cuantía de la prestación,
- ingresos totales disponibles,
- ratio de incremento de los ingresos disponibles por cada euro de ingreso salarial adicional,
- imposición marginal, definida como la reducción en euros de la prestación neta percibida por cada cien euros de ingreso salarial. La prestación neta equivale a la diferencia entre la prestación percibida y los impuestos eventualmente abonados.

4.1. Cuantía de la prestación

La primera serie de gráficos recoge las cuantías de cada una de las prestaciones para los hogares considerados en función de sus ingresos salariales.

En el caso de una persona sola, se observa que la prestación de la RB, por su diseño, mantiene su cuantía de forma uniforme en 693 euros, independientemente del nivel de ingresos salariales. Al estar la cuantía de la RB vinculada a la RGI, la prestación vasca tiene el mismo valor de partida que la RB, ligeramente superior al de la prestación navarra. La RG y la RGI tienen un comportamiento similar, con una cuantía plana hasta los 300 euros de ingresos salariales y una reducción muy marcada de la prestación a partir de ese umbral. Por su parte, la PSI parte de una cuantía algo menor y se reduce también de forma muy marcada. La prestación francesa, por último, parte de una cuantía aún más baja, pero tiene una pendiente de decrecimiento más plana, especialmente a partir de ingresos superiores a 600 euros, y se mantiene en niveles superiores a las otras dos rentas garantizadas a partir de ingresos de 800 y 900 euros, respectivamente (hasta extinguirse, como se ha dicho, a partir de los 1.600 euros de ingresos).

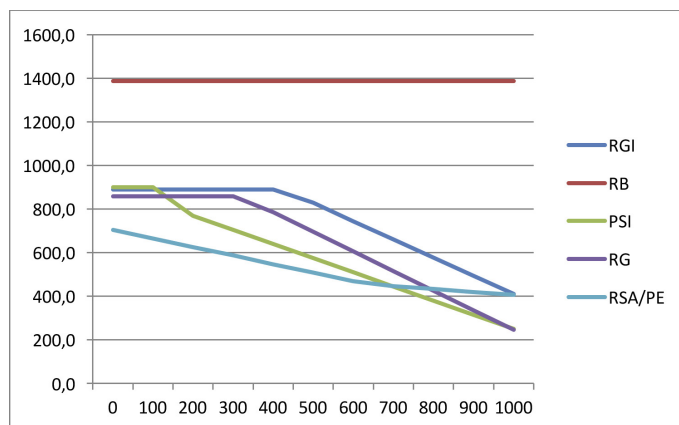
Gráfico 1. Cuantía de las prestaciones para hogares de una persona en función del nivel de ingresos salariales.



Fuente: Elaboración propia a partir de las fuentes señaladas.

En el caso de hogares compuestos por dos personas, las diferencias son similares, destacando la mayor cuantía de la RB –debido a que no aplica como las otras una escala de equivalencia vinculada al número de personas adultas en el hogar– y una mayor similitud en cuanto a las cuantías de las otras cuatro prestaciones analizadas. En este caso, la pendiente de decremento de todas las prestaciones es más plana que en los hogares unipersonales, con cuantías más elevadas en el caso de la RGI que en el caso de la RG, la PSI y, sobre todo, la prestación francesa, salvo en último tramo de ingresos salariales. También destaca, en el caso de las prestaciones vasca y navarra, el mantenimiento de las cuantías hasta alcanzar, respectivamente, los 400 y 300 euros mensuales de ingresos salariales.

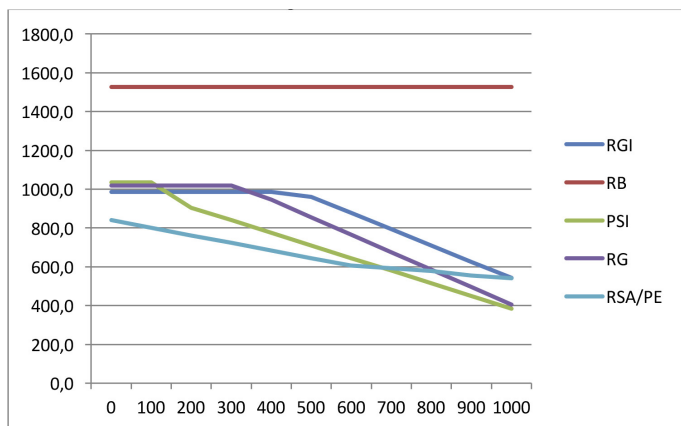
Gráfico 2. Cuantía de las prestaciones para hogares de dos personas en función del nivel de ingresos salariales.



Fuente: Elaboración propia a partir de las fuentes señaladas.

En el caso de los hogares compuestos por dos personas adultas y un/a menor, se observan las mismas conclusiones, con la salvedad de que la prestación vasca no comienza a reducirse –es decir, se acumula de forma íntegra a los ingresos salariales– hasta casi los 500 euros de salario.

Gráfico 3. Cuantía de la prestación para hogares de tres personas en función del nivel de ingresos salariales.



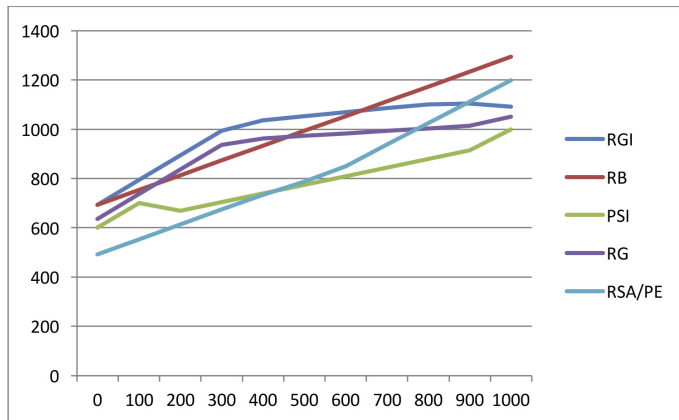
Fuente: Elaboración propia a partir de las fuentes señaladas.

4.2. Ingresos disponibles

Más allá de la cuantía de las prestaciones garantizadas, es también necesario tener en cuenta los ingresos disponibles que resultan de la consideración conjunta de la prestación correspondiente, los ingresos salariales y los tipos de IRPF que se aplican eventualmente en cada caso.

En el caso de una persona sola, el nivel de los ingresos y su pendiente de incremento son relativamente similares en los cinco casos, aunque existen algunas diferencias. Dado el diseño de la prestación, los ingresos disponibles de las personas receptoras de la prestación francesa son los más bajos para las personas sin ingresos o con ingresos muy bajos, pero crecen de forma más clara a medida que crecen los ingresos salariales, hasta resultar los segundos más elevados, debido tanto a la menor pendiente de decremento de la prestación (especialmente cuando entra en juego la Prima por el Empleo) como a la exención del IRPF a estos niveles de renta. En el caso de la RB, la ventaja comparativa respecto a las otras prestaciones se atenúa, en la medida en que –pese a mantenerse constante la prestación– se aplica a cada euro de salario, desde el primero, un tipo de IRPF del 40%. En todo caso, esa prestación garantiza los ingresos disponibles más elevados a partir de ingresos salariales de 700 euros. Hasta ese umbral, es la RGI la que ofrece unos ingresos disponibles totales más elevados. El comportamiento de las rentas vasca y navarra es similar, con un incremento muy claro de los ingresos disponibles hasta los 300 euros de salario y una pendiente de incremento mucho más plana a partir de esos niveles salariales, que se aplana más en el caso de Euskadi una vez se empieza a tributar por IRPF. La PSI garantiza, en general, los ingresos disponibles más bajos, salvo en los tramos salariales más elevados.

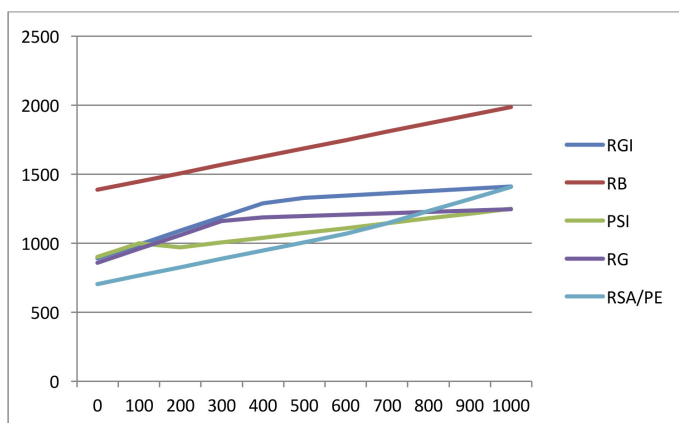
Gráfico 4. Ingresos disponibles para hogares de una persona en función del nivel de ingresos salariales.



Fuente: Elaboración propia a partir de las fuentes señaladas.

En el caso de los hogares de dos personas, los ingresos disponibles de los hogares perceptores de la RB son más elevados y crecen de forma regular hasta alcanzar los 1.987 euros en hogares con ingresos salariales de mil euros. La prestación francesa también se caracteriza por una pendiente de incremento casi constante, si bien garantiza ingresos disponibles más reducidos (1.407 euros con ingresos salariales de mil euros, partiendo de una cuantía de 765 para las parejas sin ingresos). En el caso vasco y navarro, los ingresos disponibles crecen de forma clara hasta los 400 y 300 euros de ingresos salariales, respectivamente, y de forma más plana a partir de esa cantidad. En el caso de la PSI, por último, el incremento es constante, y se garantizan en general cuantías algo más bajas.

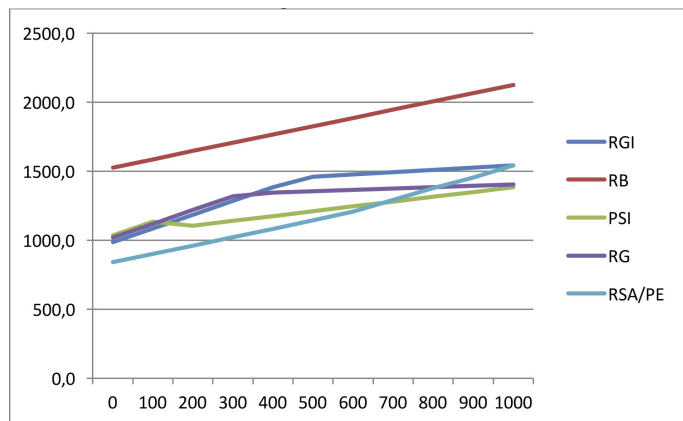
Gráfico 5. Ingresos disponibles para hogares de dos personas en función del nivel de ingresos salariales.



Fuente: Elaboración propia a partir de las fuentes señaladas.

La situación apenas cambia en el caso de los hogares formados por dos personas adultas y un menor. La RB sigue garantizando unos ingresos disponibles más elevados –2.126 euros para ingresos salariales de 1.000 euros–, con una pendiente de incremento constante. La RGI vasca garantiza a su vez ingresos disponibles más elevados que las otras tres rentas garantizadas, si bien la prestación francesa iguala la vasca en el caso de los salarios de mil euros.

Gráfico 6. Ingresos disponibles para hogares de tres personas en función del nivel de ingresos salariales.



Fuente: Elaboración propia a partir de las fuentes señaladas.

4.3. Ratio de incremento de los ingresos totales

Las tres tablas siguientes recogen el ratio de incremento de los ingresos disponibles que se deriva de la ganancia salarial, es decir, los euros de ingresos disponibles adicionales netos –restando a la prestación percibida los impuestos eventualmente abonados– por cada euro de ingreso salarial. Como se observa en las tablas, ese incremento es a partir de ciertas cantidades inferior a uno, es decir, empieza a aplicarse una tasa de imposición positiva en virtud de la cual los ingresos disponibles no crecen en la misma medida o mayor medida que los ingresos salariales. Cabe pensar que, cuanto más elevada es esa ratio en cada tramo salarial, mayor capacidad de estimular el acceso al empleo –o, al menos, de estimular el acceso a niveles salariales superiores– tiene cada una de las prestaciones analizadas y, desde ese punto de vista, de prevenir la trampa de la pobreza.

En el caso de los hogares unipersonales, la ratio oscila entre el 4,5 y el 6,9 con ingresos de 100 euros⁷. A partir de ese nivel, la caída es muy marcada en todos los sistemas para entrar en terrenos negativos en el entorno de los 400 o 500 euros. En general, la PSI se caracteriza por una ratio muy baja que en el caso de los salarios de mil euros es de 0, debido que en el caso de las personas solas ya no se percibe

⁷ Más concretamente, el ingreso adicional o prestación neta (prestación menos impuestos) de una persona sola perceptora de la RGI que percibe un salario de 100 euros es de 694 euros y multiplica por 6,94 su ingreso salarial. En el caso de un ingreso salarial de 1000 euros, el ingreso adicional es de 92 euros, lo que multiplica por 0,09 su salario.

prestación alguna con salarios de esa cuantía. También destaca la muy progresiva reducción de la ratio en el caso de la prestación francesa a partir de ingresos superiores a 400 euros. En el caso de la RB, los incrementos relativos sólo son mayores que en el resto de las prestaciones a partir de los 700 euros de ingresos salariales.

Tabla 1. Ratio de incremento de los ingresos disponibles para hogares de una persona en función del nivel de ingresos salariales

	RGI	RB	PSI	RG	RSA/PE+
100	6,94	6,54	6,00	6,37	4,52
200	3,47	3,07	2,35	3,18	2,07
300	2,31	1,91	1,35	2,12	1,25
400	1,59	1,33	0,85	1,41	0,84
500	1,11	0,99	0,55	0,95	0,58
600	0,78	0,76	0,35	0,64	0,42
700	0,55	0,59	0,21	0,42	0,34
800	0,38	0,47	0,10	0,25	0,28
900	0,23	0,37	0,02	0,13	0,24
1000	0,09	0,29	0,00	0,05	0,20

Fuente: Elaboración propia a partir de las fuentes señaladas.

En el caso de las prestaciones para unidades de dos y de tres personas, destaca fundamentalmente el caso de la RB, dado que sólo a partir de ingresos salariales de 1.000 euros tiene una ratio inferior a uno y aún en tales casos resulta más incentivadora del empleo que el resto de las prestaciones. También destaca, sobre todo en los últimos tramos de ingresos, la relativamente elevada ratio de la RGI o, en otros términos, su relativamente elevada capacidad de incitación del empleo.

Tabla 2. Incremento relativo de los ingresos para hogares de dos personas en función del nivel de ingresos salariales

	RGI	RB	PSI	RG	RSA/PE
100	8,91	13,47	9,00	8,60	6,65
200	4,45	6,54	3,85	4,30	3,13
300	2,97	4,22	2,35	2,87	1,96
400	2,23	3,07	1,60	1,97	1,37
500	1,66	2,37	1,15	1,39	1,02
600	1,24	1,91	0,85	1,01	0,78
700	0,94	1,58	0,64	0,74	0,64
800	0,72	1,33	0,48	0,53	0,54
900	0,55	1,14	0,35	0,37	0,47
1000	0,41	0,99	0,25	0,25	0,41

Fuente: Elaboración propia a partir de las fuentes señaladas.

Tabla 3. Incremento relativo de los ingresos para hogares de tres personas en función del nivel de ingresos salariales.

	RGI	RB	PSI	RG	RSA/PE
100	9,85	14,86	10,35	10,19	8,01
200	4,93	7,23	4,53	5,09	3,81
300	3,28	4,69	2,80	3,40	2,41
400	2,46	3,42	1,94	2,36	1,71
500	1,92	2,65	1,42	1,71	1,29
600	1,46	2,14	1,08	1,28	1,01
700	1,13	1,78	0,83	0,96	0,85
800	0,89	1,51	0,64	0,73	0,72
900	0,70	1,30	0,50	0,55	0,62
1000	0,54	1,13	0,39	0,41	0,54

Fuente: Elaboración propia a partir de las fuentes señaladas.

4.4. Imposición marginal

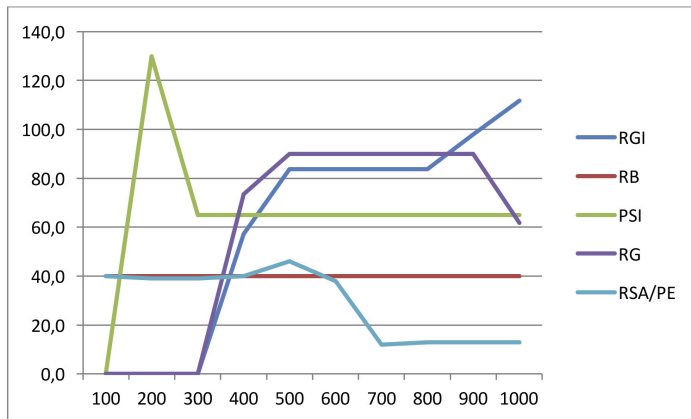
La última de las comparaciones realizadas se refiere a la tasa de imposición marginal de cada prestación, es decir, la parte de la prestación neta⁸ que se pierde por cada 100 euros de ingresos salariales adicionales. Los resultados de esta comparación reflejan lógicamente, aunque a la inversa, los recogidos en el epígrafe anterior, y permiten analizar con mayor claridad cómo funciona cada uno de los sistemas analizados.

El caso más sencillo es el de la RB, en la medida en que la imposición marginal es en todos los casos de 40 euros por cada 100 euros de salario, es decir, del 40%. Esa tasa de imposición se aplica de forma uniforme, independientemente del nivel de ingresos. El funcionamiento de la PSI es similar, si bien la tasa de imposición es bastante mayor (del 65%) desde los 300 hasta los 1.000 euros⁹. En el caso de la RG y la RGI la imposición es nula hasta los 300 euros y crece hasta el 90% y el 83,7%, respectivamente, a partir de los 500 euros de ingresos. Al llegar a los mil, la tasa de imposición de la RGI se incrementa hasta el 111% al entrar en juego el pago del IRPF, mientras que en el caso de la RG la tasa se reduce al 61%, a pesar de que en este caso también comienza a aplicarse la imposición por IRPF. El mecanismo más singular es el francés: la tasa de imposición es relativamente baja hasta los 600 euros (40%) y decrece además muy claramente a partir de esos ingresos, hasta ser del 13% entre los 700 y los 1.000 euros.

⁸ La prestación neta tiene en cuenta la diferencia entre la prestación percibida y el IRPF abonado.

⁹ En el caso de los salarios de 200 euros, la tasa es mucho mayor debido a que la deducción se empieza a aplicar en ese tramo.

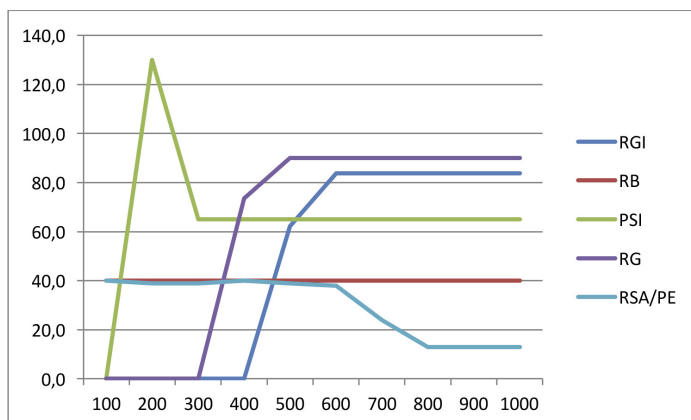
Gráfico 7. Imposición marginal para hogares de una persona en función del nivel de ingresos salariales.



Fuente: Elaboración propia a partir de las fuentes señaladas.

En el caso de los hogares formados por dos personas, los mecanismos son similares: tasa plana de imposición del 40% en el caso de la RB y del 65%, desde los 300 euros mensuales, en el caso de la PSI; tasas del 0% hasta los 300 euros y superiores al 80% a partir de los 400 en el caso de la RG y de 500 en el caso de la RGI; y tasas del 40% en el caso de la RSA/PE, que se reducen al 13% con ingresos de entre 800 y 1.000 euros.

Gráfico 8. Imposición marginal para hogares de dos personas en función del nivel de ingresos salariales.

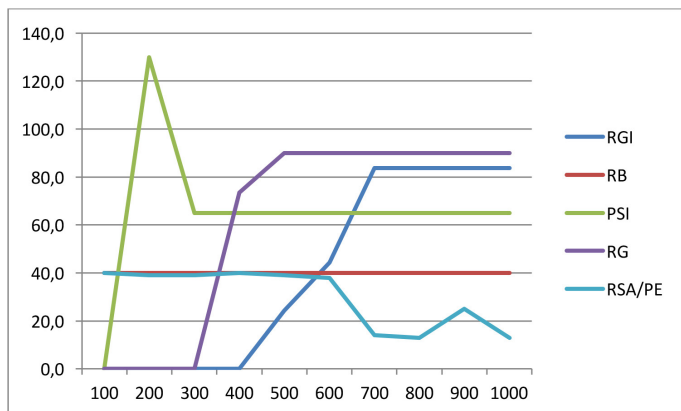


Fuente: Elaboración propia a partir de las fuentes señaladas.

En relación al caso anterior, la mayor diferencia en relación a los hogares de tres miembros se da en el caso de la RGI, ya que la tasa nula de imposición se mantiene

hasta los 400 euros de ingresos, lo que significa que hasta ese nivel de ingresos las unidades familiares pueden acumular de forma íntegra la prestación a los ingresos salariales, aplicándoseles a partir de los 700 euros una tasa de imposición del 83%.

Gráfico 9. Imposición marginal para hogares de tres personas en función del nivel de ingresos salariales.



Fuente: Elaboración propia a partir de las fuentes señaladas.

5. Conclusiones

Como se ha indicado en el apartado inicial, este artículo analiza, por una parte, el tratamiento que actualmente se da en los sistemas autonómicos de rentas mínimas a los ingresos laborales y, por otra, compara el impacto específico de cinco modelos de garantía de rentas sobre la llamada trampa de pobreza.

En relación al diseño de los sistemas autonómicos de garantía de ingresos, las principales conclusiones que cabe realizar del análisis realizado son las siguientes:

- Un número relativamente elevado de Comunidades Autónomas –Andalucía, Madrid, Canarias, Castilla La Mancha, Aragón, Extremadura, Murcia y, en la práctica, Cataluña– no aplican ningún sistema de estímulos al empleo en el diseño de sus sistemas de garantía de ingresos, e, incluso, impiden compatibilizar ingresos salariales y de garantía de ingresos, si bien en la mayoría de los casos la prestación de garantía de ingresos es compatible con la percepción de ingresos salariales siempre que no se superen los umbrales de acceso a la prestación. Con todo, el 100% de los ingresos salariales se tienen en cuenta a la hora de calcular la cuantía de la prestación lo que equivale, en la práctica, a una tasa de imposición del 100% sobre los ingresos salariales. Este diseño desincentiva el acceso al empleo de las personas que perciben la prestación, especialmente si aquel es de corta duración o de baja remuneración.
- Otro grupo de comunidades han introducido –en algunos casos, desde hace tiempo– sistemas que permiten no tener en cuenta una parte de los ingresos, de forma

temporal, a la hora de calcular la cuantía de la prestación. Así, Asturias, Baleares, Castilla y León o La Rioja no tienen en cuenta en determinados casos los ingresos laborales a la hora de establecer el acceso a la prestación y su cuantía. En tales casos, sin embargo, la cuantía de los ingresos salariales no puede ser superior a la cuantía de la prestación correspondiente a la unidad familiar de referencia.

- Aunque la diferencia con el grupo anterior no siempre es nítida, el tercer grupo engloba a aquellos sistemas que integran estos dispositivos al empleo de manera más estructural y que han generado modalidades independientes o diferentes de complemento salarial. Se trata de los casos de Euskadi, de Navarra, de Galicia, de la Comunidad Valenciana y de la propuesta realizada para Aragón.

Cabe concluir, por tanto, que la lógica de la prevención y el abordaje de la llamada trampa de la pobreza se viene abriendo paso, con dificultad, en el espacio de los sistemas de garantía de ingresos autonómicos. Si bien es cierto que los sistemas existentes en las comunidades más pobladas (Andalucía, Madrid, Cataluña, Castilla-La Mancha, Extremadura...) no aplican este tipo de mecanismos, otras comunidades incorporan –con mayor decisión a partir de las reformas realizadas en 2015– herramientas de este tipo, en un intento por adaptarse a la realidad de la precarización del mercado de trabajo y de abordar la llamada trampa de la pobreza. Es importante señalar en cualquier caso que únicamente en el caso de Euskadi estos estímulos al empleo están dirigidos a personas con ingresos superiores a los que dan acceso a la prestación convencional y/o que no acceden a un empleo de forma sobrevenida, dirigiéndose en el resto de los casos estos sistemas a personas que acceden ingresos salariales cuando ya están percibiendo la prestación o que perciben ingresos inferiores al umbral ordinario de la prestación. Se trata por tanto de diseños muy diferentes de los que existen en los países de nuestro entorno (Zalakain, 2014).

En lo que se refiere al impacto que el diseño de cinco modelos concretos de garantía de ingresos tiene sobre la trampa de la pobreza, cabe concluir, en primer lugar, que los cinco sistemas analizados utilizan mecanismos similares para prevenir y abordar la trampa de la pobreza y que su impacto varía en función de muy diversos elementos. De hecho, una misma prestación puede resultar más o menos eficaz, en términos de prevención de la trampa de la pobreza, en función de la composición familiar sobre la que se aplique o del tramo salarial considerado, debido tanto al propio diseño de la prestación como a los tipos de IRPF aplicados.

No puede decirse por tanto que ninguno de estos modelos sea esencial o intrínsecamente mejor que los otros para abordar la cuestión de la trampa de la pobreza: su efectividad depende del diseño específico de numerosos elementos (básicamente, la cuantía básica de la prestación para cada composición familiar, la tasa de imposición que se aplica en cada tramo salarial y la combinación con el IRPF) y no de otros elementos, como el grado de condicionalidad, universalidad o selectividad de cada prestación. Estos elementos pueden ser esenciales en el diseño de una prestación de garantía de ingresos, pero no tienen, *per se*, un impacto específico en la prevención de la trampa de la pobreza. La Renta Básica incondicional, universal e individual no es por tanto, en esencia, más útil que las rentas mínimas o garantizadas en lo que se refiere específicamente a la prevención de la trampa de la pobreza.

La comparación realizada permite ver en qué medida los mecanismos para el abordaje y la prevención de la trampa de la pobreza se materializan mediante opciones diferentes.

- Por una parte, la RB y la PSI optan por tasas de imposición planas o casi planas, del 40% y el 65% respectivamente, independientemente de los ingresos salariales.
- En el caso navarro y vasco, por el contrario, las tasas de imposición varían de forma abrupta y son nulas o bajas en el caso de los ingresos salariales bajos y muy elevadas cuando se acercan al actual salario mínimo. Al menos en el caso vasco, tal diseño responde a la necesidad de: a) garantizar el mayor grado de acumulación posible entre rentas salariales y de garantía de ingreso por debajo de las cuantías que dan acceso a la prestación convencional; b) permitir una acumulación importante de ingresos salariales y de garantía de ingresos en los tramos en los que RGI e ingresos salariales son similares; y c) garantizar por encima de esos tramos salariales, pese a que el porcentaje de imposición sea alto, una posición comparativamente mejor para las personas con ingresos salariales que para aquellas sin ingresos salariales, hasta llegar a un punto –como ocurre en los demás sistemas– en los que la garantía de ingresos se suspende y se empiezan a abonar impuestos.
- En el caso francés, como se explica posteriormente, la lógica es casi la contraria, con una curva de decremento de los ingresos totales muy plana y tasas de imposición muy bajas en el caso de los salarios equivalentes al SMI español. En Francia, por tanto, se prima la figura del complemento salarial y la lógica de la protección de los salarios bajos frente a la lógica de la incitación al empleo de los perceptores de rentas garantizadas.
- También se observa que, desde el punto de vista de los ingresos disponibles, el sistema más beneficioso es el de la RB, en la medida que –especialmente en el caso de las unidades de dos y tres personas– garantiza unos ingresos disponibles más elevados. Estos mayores niveles de ingresos disponibles tienen como contrapartida una imposición neta más elevada a las personas de ingresos altos, en aplicación del tipo único de IRPF del 40% en el que se basa esta propuesta. Es importante señalar en cualquier caso que en estas simulaciones no se tienen en cuenta otras prestaciones acumulables a las rentas garantizadas, que no existirían en el caso de la RB: así, en la realidad, las prestaciones garantizadas son complementadas con prestaciones familiares, de vivienda, becas escolares, etc., que no se tienen en cuenta a la hora de establecer el derecho de acceso a la prestación. En el caso de la RB, en la medida en que la introducción de esa prestación “sustituye cualquier otra prestación pública monetaria de cuantía inferior (pensiones, subsidios, ayudas, becas, etc.)”, esta acumulación no es posible, lo que reduciría en gran manera su ventaja comparativa¹⁰.
- Articulado mediante un complemento salarial (la Prima de Actividad) y un mecanismo de estímulos al empleo en la renta garantizada (RSA), el modelo francés es sin duda el más singular. Por una parte, garantiza ingresos disponibles más bajos a las personas con ingresos salariales bajos, pese a que aplica tasas de imposición también relativamente bajas. La curva de decremento de los ingresos disponibles es sin embargo muy plana –o, en otros términos, la tasa de imposición es muy reducida para los ingresos salariales más altos– lo

¹⁰ En el caso de una persona sola, la combinación de RGI y Prestación Complementaria de Vivienda –a la que pueden acceder precisamente gracias a los estímulos al empleo personas con ingresos salariales bajos e incluso medios– sería en todos los casos, por definición, superior a la RB.

que estimula el empleo en las ocupaciones con estas remuneraciones (que corresponden, *grosso modo*, a jornadas parciales en sectores de media remuneración o jornadas casi completas en sectores de muy baja remuneración). Este diseño tiene, lógicamente, un impacto muy claro en términos de cobertura y gasto público¹¹.

Es importante señalar en cualquier caso algunas cuestiones que no se tienen en cuenta en estos cálculos. En ese sentido, tanto la PSI como el sistema francés tienen carácter estructural e ilimitado, y se dirigen a todas las personas que cumplan las condiciones de acceso a la prestación y tengan ingresos salariales situados en la horquilla establecida, independientemente de que estén en el momento de acceder a ese empleo percibiendo o no una prestación de garantía de ingresos.

En el caso de la RGI vasca, pueden también acceder a esos estímulos personas con ingresos superiores a los que dan acceso a la RGI convencional y/o personas que no estaban percibiendo anteriormente esa prestación, lo que amplía considerablemente su capacidad protectora. En contrapartida, el acceso a la prestación es temporal (durante un máximo de 36 meses¹²). Desde ese punto de vista, la RGI funciona al mismo tiempo como complemento salarial a la manera francesa –de forma temporal y con tasas de imposición muy elevadas, en cualquier caso– y como mecanismo de incitación al empleo de quienes ya perciben la prestación y/o tienen ingresos salariales inferiores a los umbrales de acceso, permitiéndose en tales casos una acumulación casi total entre ingresos salariales y de garantía de ingresos.

El diseño más restrictivo corresponde a Navarra, ya que sólo se aplica a las personas que están percibiendo la prestación de garantía de ingresos y acceden a ingresos salariales de forma sobrevenida.

La RB se plantea en otros términos, también estructurales e ilimitados, en la medida en que la prestación se mantiene estable (no se reduce con los ingresos salariales). Sin embargo, los ingresos disponibles sí varían debido a la imposición de un tipo de IRPF elevado a todos los ingresos salariales, independientemente de su cuantía. La imposibilidad de acumular otras prestaciones a la RB –lo que no ocurre en el resto de los modelos analizados– atenúa aún en mayor medida la teórica mayor capacidad de la RB para prevenir y abordar la trampa de la pobreza y su teórica mayor capacidad de protección.

6. Bibliografía

- Arcarons, J., Raventós, D. y Torrens, L (2014). *Una propuesta de financiación de una Renta Básica en Gipuzkoa*. XIII Simposio Renta Básica. Donostia, febrero 2014.
- Ayala, L. y Paniagua, M. (2019). Los complementos salariales y la garantía de ingresos: posibilidades y límites. En: *Reforzar el bienestar social: del ingreso mínimo a la renta básica*. Barcelona, Observatorio Social de La Caixa

¹¹ A finales de 2019, el número de hogares beneficiarios de la PE en Francia era de 4,2 millones, con una prestación media de 192 euros mensuales. El gasto anual ascendía a unos 9.600 millones de euros. A ello se suman 1,8 millones de beneficiarios de la RSA, con una prestación media de 497 euros mensuales y un gasto estimado de 10.000 millones de euros. El gasto conjunto de RSA y PA asciende al 0,7% del PIB francés. La cobertura de la PE equivale aproximadamente al 15% de la población ocupada en Francia.

¹² La propuesta de reforma de la RGI actualmente en fase de tramitación eliminaba este carácter temporal.

- Noguera, J.A. (2019). Las rentas mínimas autonómicas en España: balance y retos de futuro. En: *Reforzar el bienestar social: del ingreso mínimo a la renta básica*. Barcelona, Observatorio Social de La Caixa.
- Noguera, J.A. (2014). «La renta básica universal. Un estado de la cuestión», en *VIII Informe FOESSA*, vol. Documento de Trabajo 6.1, Fundación FOESSA.
- Observatorio de la Realidad Social (2018). *Informe de evaluación de la aplicación de estímulos al empleo durante el primer año de vigencia de la ley Foral 15/2016 por la que se regulan los derechos a la inclusión social y a la renta garantizada*. Departamento de Derechos Sociales, Gobierno de Navarra.
- Zalakain, J. (2014). El papel de los sistemas de garantía de ingresos en el abordaje de la pobreza en el empleo: la experiencia del País Vasco. *Lan Harremanak*, n. 31.