

Reflexions sobre la implantació d'una renda mínima garantida a la ciutat de Barcelona

Paula Salinas¹, Maria Sánchez² i Maite Vilalta³

Paraules clau: renda mínima garantida, necessitats bàsiques, pobresa



El nombre de persones en risc de pobresa és molt elevat a Catalunya, i especialment a Barcelona. Davant d'aquesta situació la millora de la protecció social a la ciutat és una de les prioritats polítiques de l'Ajuntament de Barcelona. Aquest estudi ofereix una sèrie de reflexions en relació amb el disseny i la implementació d'una renda mínima garantida per part d'un nivell local de govern, sobre la base de les prescripcions de la literatura acadèmica i altres qüestions a tenir en compte, com la seva compatibilitat amb altres prestacions.

Introducció

La pobresa i el nombre de persones en risc de pobresa ha augmentat notablement a Catalunya, així com a la resta d'Europa, d'ençà que es va iniciar la crisi econòmica. Tot i la recuperació de l'economia, actualment la pobresa i la creixent desigualtat social es troben entre les principals preocupacions dels diferents nivells de l'Administració pública, incloses les institucions europees. Per tal d'afrontar aquesta problemàtica, cal destacar com, a Catalunya, les diferents administracions públiques estan estudiant i començant a avançar cap a la implementació d'una renda mínima garantida.

L'Ajuntament de Barcelona, per exemple, està desenvolupant una prova pilot d'implantació d'una renda mínima garantida en un dels barris amb menys renda de la ciutat, que permetrà extreure conclusions rellevants sobre l'impacte econòmic i social que pot tenir aquest tipus

1. Universitat Autònoma de Barcelona (UAB) i Knowledge Sharing Network (KSNET)
2. London School of Economics (LSE) i Knowledge Sharing
3. Universitat de Barcelona (UB) i Knowledge Sharing Network (KSNET)

de mesura, combinada amb polítiques actives d'ocupació (projecte B-MINCOME). De manera similar, la Generalitat de Catalunya ha aprovat recentment la implantació de l'anomenada renda garantida de ciutadania, que permet ampliar notablement la cobertura que fins ara tenia la renda mínima d'inserció, i reduir d'aquesta manera la incidència de la pobresa a Catalunya. Altres comunitats autònomes també han donat passos en aquesta mateixa direcció.

Tot i aquestes grans iniciatives, però, encara no és possible garantir que totes les persones que tenen pocs recursos a Catalunya puguin sortir de la seva situació de pobresa. Les restriccions en els requisits d'accés als diferents ajuts, ja sigui per temps de residència, condicions laborals o d'ingressos o d'altres, fan que no tots els ciutadans i ciutadanes de Catalunya i de Barcelona que ho necessitarien puguin quedar coberts, almenys de moment, per aquestes prestacions. En conseqüència, un gran nombre de residents a la ciutat de Barcelona viuen amb un nivell de renda tan reduït que, en moltes ocasions, no els permet ni tan sols cobrir les necessitats bàsiques per a una vida digna, com accedir a un habitatge o fer tots els àpats del dia. D'acord amb les dades de la Xarxa d'Atenció a Persones sense Llar (XAPSELL), a Barcelona s'ha registrat durant els darrers anys un increment en el nombre de persones que dormen al carrer, que ha passat de 658 persones l'any 2008 a 1.026 persones l'any 2017. En paral·lel, els recursos de la XAPSELL han crescut progressivament, en passar de les 1.129 persones allotjades l'any 2008 a les 2.006 persones l'any 2017.

Donada aquesta situació, la millora de la protecció social a la ciutat és clarament una de les prioritats polítiques de l'Ajuntament de Barcelona per als propers anys, tal

com mostra la iniciativa del projecte B-MINCOME. Si bé es tracta només d'una prova pilot, sembla clar que l'Ajuntament de Barcelona està valorant la possibilitat d'implementar una renda garantida de ciutat, com una eina per lluitar contra la pobresa a la ciutat. En aquest context, l'estudi que es presenta a continuació té com a objectiu oferir una sèrie de reflexions en relació amb el disseny i la implementació d'una renda mínima garantida per part d'un nivell local de govern, com és l'Ajuntament de Barcelona. Més concretament, alguns dels elements analitzats en aquest estudi són la definició de les necessitats bàsiques de la població que es pretendrien cobrir amb la implantació d'una renda mínima garantida; el paper del nivell local de govern en el desenvolupament d'aquest tipus de política; les principals qüestions sobre les quals caldria prendre decisions per al seu disseny; i els criteris que caldria seguir per determinar la compatibilitat de la renda mínima garantida amb altres prestacions.

1. Què entenem per necessitats bàsiques?

Les polítiques de garantia de transferència de rendes s'emmarcarien dins de l'estat del benestar, entès com aquell sistema amb el qual l'Administració pública garanteix a la seva ciutadania un conjunt de serveis socials bàsics, principalment en matèria sanitària, educativa, de pensions, d'atur, de minusvàlua o d'accés a l'habitatge. En termes generals, es pot afirmar que aquestes polítiques socials tindrien com a objectiu satisfer les necessitats bàsiques dels ciutadans. No obstant això, definir aquestes necessitats bàsiques de manera objectiva no és una tasca fàcil.

D'una banda, es podrien definir en termes de mínims vitals de subsistència, la qual cosa estaria directament

relacionada amb la quantitat de recursos de què disposen les persones. En una societat desenvolupada com la nostra, semblaria clar que aquestes necessitats bàsiques de subsistència haurien d'incloure l'alimentació, la roba, la neteja, la higiene, la protecció de la salut, l'habitatge i els subministraments (aigua, llum i gas). És a dir, d'acord amb la classificació de les necessitats humanes establerta per Maslow (1943), s'inclourien en aquest grup les necessitats fisiològiques i de seguretat, comunes per a la subsistència de tots els éssers vius. La privació en la satisfacció d'aquestes necessitats més bàsiques és el que definiria la pobresa en termes absoluts.

Ara bé, en les societats més desenvolupades s'acostuma a definir la pobresa en termes relatius, com aquella situació en la qual els ciutadans no poden accedir a un nivell de vida mínimament adequat en el seu marc territorial de referència. Així, d'acord amb la definició de l'Eurostat, es considera que les persones que viuen amb una renda situada per sota del 40% de la mediana es troben en una situació de pobresa severa. A més, es considera que viuen en situació de pobresa relativa totes les persones que se situen per sota del llindar del 60% de la mediana dels ingressos disponibles ajustada segons la mida de la família. En aquest context, les necessitats bàsiques dels individus s'entenen en un sentit més ampli, com els recursos i les habilitats que, dins d'un context social determinat, els permeten desenvolupar-se personalment i socialment, i en llibertat (Urquijo, 2014). A més de les necessitats esmentades anteriorment, aquí s'inclourien les necessitats originades pel psiquisme humà i per la dimensió social de l'individu. Aquestes necessitats inclourien, per exemple, l'educació o la participació en la societat i

l'activitat cultural. D'acord amb la classificació de Maslow, s'englobarien en aquest grup les necessitats de pertinença a un grup i d'amor, les necessitats de reconeixement i les necessitats d'autorealització.

Segons aquesta definició més àmplia de necessitats, basada en la teoria de les capacitats d'Amartya Sen, la conversió dels ingressos en capacitats bàsiques pot variar molt entre individus i entre diferents societats, de manera que la possibilitat d'assolir nivells mínimament acceptables de capacitats bàsiques pot estar associada amb diferents nivells d'ingressos mínimament adequats. Per exemple, dos individus procedents de diferents entorns socioeconòmics poden necessitar un nivell diferent de recursos per assolir les mateixes capacitats. De manera similar, les persones amb alguna discapacitat també poden tenir unes necessitats especials per assolir un determinat nivell de capacitats bàsiques, i poder participar activament en la societat.

En aquest context, doncs, les situacions de privació i pobresa no només estarien lligades a factors de tipus econòmic (nivell de renda), sinó també a la manca d'accés a l'educació i a la impossibilitat d'influir en els processos polítics o de participar activament en la societat. Així, cal distingir entre **pobresa absoluta**, que és la situació en què no es poden satisfer els mínims vitals de subsistència, i **pobresa relativa**, que és la situació en què no s'accedeix a un nivell de vida considerat mínimament adequat en el marc territorial de referència.

En la taula 1 mostra una estimació del cost mínim que representa per a una llar amb un sol individu la cobertura

dels diferents tipus de necessitat presentats anteriorment a la ciutat de Barcelona, segons les estimacions procedents de l'estudi realitzat per D'Aleph (2017) per determinar quin seria el salari mínim necessari per viure a la ciutat de

Taula 1. Cost mensual de cobrir diferents tipus de necessitats d'una llar amb una sola persona a Barcelona i a la resta de l'àrea metropolitana de Barcelona. Any 2016

Necessitats	Barcelona (€)	Resta àrea metropolitana (€)
Necessitats fisiològiques	1.055,34	926,33
Aliments i begudes	168,90	168,90
Neteja i higiene personal	18,63	18,63
Despeses de la llar	161,82	161,82
Roba i complements	20,57	20,57
Habitatge	685,42	556,40
Necessitats de seguretat	-	-
Seguretat física i de salut	-	-
Seguretat laboral	-	-
Seguretat de recursos	-	-
Necessitats socials, d'estima, de creixement i d'autorealització	291,81	281,19
Mobilitat	52,75	59,82
Despeses personals i d'oci	68,48	68,48
Educació	-	-
Despeses extraordinàries ¹	170,57	152,89
Total	1.347,16	1.207,52

Font: Elaboració pròpia, prenent com a base els resultats de la publicació de D'Aleph (2017).

1. Les despeses extraordinàries inclouen diverses partides com, per exemple, reparacions d'accessoris de la llar, serveis de dentistes, premsa, perruqueria i estètica personal, equips d'esport i entreteniment a l'aire lliure, museus i jardins botànics, biblioteques i similars.

Barcelona i a la seva àrea metropolitana. Tal com es pot observar, per cobrir les necessitats més bàsiques, com són l'alimentació, la roba, la neteja i la higiene, l'habitatge i els subministraments, una persona que visqui sola necessitaria ingressar 1.055,34 € al mes a la ciutat de Barcelona i 926,33 € a la seva àrea metropolitana. Aquesta diferència es deu a la variació en la despesa en habitatge, que seria de 685,42 € a la ciutat de Barcelona i de 556,40 € a la resta de l'àrea metropolitana. Les necessitats bàsiques restants requeririen, doncs, 370 € al mes per ser cobertes. A aquestes necessitats més bàsiques s'hi afegirien les necessitats socials, d'estima, de creixement i d'autorealització, que serien de 291,81 € a la ciutat de Barcelona i de 281,19 € a la resta de l'àrea metropolitana.

Per tant, la implementació d'una renda mínima garantida tindria un efecte sobre la reducció de la pobresa en la mesura que el llindar de renda que es garanteixi estigui per sobre del nivell necessari per cobrir les necessitats bàsiques de la població, i l'import d'aquesta renda no sigui inferior a l'import de les prestacions que substitueix (Reed i Lansley, 2016). En tot cas, una renda mínima garantida contribuiria a millorar la seguretat econòmica de les llars, en desvincular la seva estabilitat d'ingressos de la situació laboral i altres condicions individuals o temporals, desvinculació que es considera cada vegada més necessària en la societat actual (Reed i Lansley, 2016; Painter i Thoung, 2015). Així mateix, possiblement es reduiria la desigualtat en la distribució de la renda, en incrementar els ingressos de les llars amb rendes més baixes i no els de la resta de la població, si bé això dependria especialment de l'origen dels recursos necessaris per finançar-la i dels serveis o prestacions que substituís.

2. El paper del nivell local de govern en la garantia d'ingressos

2.1 Situació actual de les prestacions socials a Barcelona

A finals dels anys vuitanta es va arribar a l'acord d'impulsar sistemes de garantia d'ingressos mínims per part de les comunitats autònomes (CCAA), coneguts com a salaris socials o rendes mínimes d'inserció (RMI). Aquests sistemes s'han anat desenvolupant progressivament i de manera diferenciada a les diverses CCAA, si bé només al País Basc, Madrid, Catalunya i Navarra es podria parlar realment de l'existència de RMI assimilables a les existents a pràcticament tots els països de la Unió Europea. Aquestes rendes representen l'últim recurs al qual poden recórrer les persones que ja no tenen accés a altres prestacions, i generalment van acompanyades d'una sèrie d'actuacions o polítiques actives d'inserció, cosa que va suposar una certa novetat en el moment de la seva creació.

Arran de la crisi econòmica, els programes d'RMI van augmentar de manera considerable a les diferents CCAA, de manera que l'any 2011 el nombre de famílies perceptores de prestacions d'aquest tipus duplicava el de l'any 2008 (111.077 i 217.358 famílies a Espanya, respectivament). Entre el 2011 i el 2012, però, diverses CCAA, entre elles Catalunya, van introduir importants restriccions en les condicions d'accés, les quanties o la durada d'aquestes prestacions, que van frenar aquest creixement. En conseqüència, un gran nombre de famílies que les necessitarien actualment no tenen accés a aquestes prestacions ni a cap altra. A més, en general, el nivell d'ingrés que aquest tipus de prestacions garanteixen no permet superar els llindars de risc de pobresa (sí els de pobresa severa), alhora que no tenen en compte

adequadament les diferents necessitats dels diferents tipus de famílies. Concretament, les quanties amb les quals es complementa la quantia bàsica en funció del nombre de membres de la família no està en relació amb l'augment de les necessitats que es produeix a mesura que n'augmenta la mida (Arriba, 2014).

En el cas concret de Catalunya, l'any 2011 es va impulsar la reforma de la seva renda mínima, anomenada PIRMI, amb l'objectiu de frenar l'augment de sol·licituds derivat de la crisi econòmica i retallar la despesa. Mitjançant la Llei 7/2011, d'acompanyament de mesures fiscals i financeres, es va canviar la forma d'abonament del subsidi (de domiciliació bancària a taló nominatiu enviat al domicili de la persona beneficiària). Posteriorment es va aprovar el Decret 384/2011, que incrementava les condicions requerides per accedir a la PIRMI: augment del temps de residència a Catalunya (d'1 a 2 anys), introducció d'un període mínim de 12 mesos de carència d'ingressos per sol·licitar l'ajut, i limitació de la quantia màxima del subsidi (a 641,4€ al mes, equivalent al salari mínim interprofessional) i de la durada màxima del subsidi (60 mesos). D'altra banda, es va excloure del programa els col·lectius que no presentessin una "problemàtica afegida" a la seva situació d'atur. A més, l'exigència de dissenyar un pla d'intervenció (PI) per a cada perceptor com a requisit previ per accedir a l'RMI és un factor fortament dissuasiu a l'hora de sol·licitar l'ajut. Com a conseqüència, els seus nivells de cobertura s'han vist notablement reduïts, i s'ha deixat un gran nombre de llars fora del sistema de protecció.

A banda de l'RMI, cal destacar que hi ha tota una sèrie d'ajuts i prestacions complementàries, moltes vegades de

tipus finalista, que tenen com a objectiu pal·liar els efectes de la pobresa (KSNET, 2016). A més, l'any 2017, arran d'una iniciativa legislativa popular, al Parlament de Catalunya es va discutir i aprovar la implementació de l'anomenada renda garantida de ciutadania, que permet ampliar notablement la cobertura que fins ara tenia la renda mínima d'inserció, i reduir d'aquesta manera la incidència de la pobresa a Catalunya. Tot i això, la seva cobertura és encara força limitada, motiu pel qual l'Ajuntament de Barcelona està estudiant implantar una renda de ciutadania per als seus habitants. Si bé les competències dels municipis en l'àmbit de la promoció social són relativament limitades, en el cas específic de la ciutat de Barcelona aquestes competències quedarien ampliades amb el que estableix l'article 107 de la Carta Municipal de Barcelona, segons el qual "l'activitat de prestació dels serveis socials ha de contribuir a fer real i efectiva la igualtat garantint i facilitant a tots els ciutadans l'accés als serveis que tendeixin a afavorir un desenvolupament lliure i ple de la persona i dels col·lectius dins la societat, especialment en cas de limitacions i mancances. S'ha de promoure la prevenció i l'eliminació de les causes que menen a la marginació i aconseguir la integració de tots els ciutadans afavorint la solidaritat i la participació." Així mateix, el primer eix del Pla d'actuació municipal 2016-2019 és, precisament, garantir els drets fonamentals i socials a la ciutat.

Per tant, la lluita contra la pobresa a Barcelona no és solament una aposta política del govern actual, sinó que dona resposta a les seves atribucions competencials establertes a la Carta Municipal. En aquest sentit, l'Ajuntament de Barcelona actualment ja posa a disposició

de la ciutadania tota una sèrie d'ajuts i prestacions públiques, que queden recollits en el mapa elaborat per KSNET (2016). D'acord amb aquest mapa, la carta de prestacions de l'Ajuntament de Barcelona conté 54 prestacions i ajuts diferents, incloent-hi prestacions econòmiques i en espècie, dirigides a diferents col·lectius i destinades a cobrir diferents tipus de necessitat, així com la provisió de determinats serveis de manera subvencionada. En el cas que s'implantés una renda mínima garantida a la ciutat, naturalment algunes d'aquestes prestacions ja no serien necessàries.

2.2 Avantatges i inconvenients de la implantació d'una renda mínima garantida en l'àmbit municipal

La implantació d'un sistema de garantia d'ingressos, com seria una renda mínima garantida, es pot considerar una política de redistribució de la renda, mitjançant una prestació monetària als individus amb rendes més baixes. La conveniència o no de la implantació d'aquest tipus de mesura per part dels nivells locals de govern, en general, i del nivell municipal en particular, ha estat tradicionalment analitzada en el marc de la teoria del federalisme fiscal.

D'acord amb aquesta teoria, la implantació d'una renda mínima garantida per part del nivell local de govern tindria com a principal avantatge que, degut a la proximitat amb la ciutadania, seria més fàcil tenir informació sobre les seves necessitats que si fos el Govern de la Generalitat de Catalunya o el Govern central qui implantés la mesura. Els ciutadans podrien fer arribar més fàcilment les seves demandes a l'Administració, i aquesta podria ser més àgil i flexible per respondre a aquestes demandes i adaptar la

seva política a les necessitats concretes del seu territori. A més, tenint en compte que no hi ha gaires precedents en l'àmbit local, si aquesta política s'implanta en un territori més petit, aquest pot servir de "laboratori" (Oates, 1999; Kollman *et al.*, 2000), en el sentit que permetria analitzar els seus efectes, per després generalitzar-la en cas que el resultat sigui exitós i permeti aconseguir els objectius plantejats. Per contra, si la implantació d'una renda mínima garantida tingués efectes negatius sobre el benestar col·lectiu, aquests serien molt menors que si s'hagués aplicat en un territori més ampli.

D'altra banda, però, la implantació d'un sistema de garantia de rendes en l'àmbit local, o més concretament, municipal, també podria presentar certs desavantatges, en termes de desigualtat entre la població que visqui en municipis o jurisdiccions que no hagin implantat una renda mínima garantida i la dels municipis o jurisdiccions en les quals sí que s'hagi implantat. Aquest "tractament diferent a individus iguals" podria donar lloc a moviments migratoris de ciutadans de rendes baixes cap als municipis que hagin implantat un sistema de garantia de rendes, per tal de poder-se beneficiar d'aquest programa. Així mateix, si aquesta renda es financés amb tributs propis de l'Administració local, obtinguts de manera progressiva, també podria generar un moviment migratori de ciutadans de rendes altes cap a altres municipis, on rebessin un tracte fiscal més favorable. Aquesta dinàmica podria generar, fins i tot, un efecte redistributiu de signe contrari al que es pretén, i impossibilitar el manteniment de la política redistributiva, alhora que segregaria la població de les diferents poblacions en funció de la seva renda (Tiebout, 1956; Bayer i McMillan, 2012).

Cal tenir present que si això fos d'aquesta manera, també s'estarien generant diferents tipus d'efectes externs. D'una banda, la implementació d'un sistema de garantia de rendes per part d'un municipi generaria un benefici als municipis del voltant (efecte extern positiu horitzontal), derivat de l'emigració de ciutadans de rendes altes cap a aquestes, i la immigració d'individus de rendes baixes. Aquest tipus d'externalitat fa que el nivell de redistribució que es realitzaria de manera independent per cada municipi sigui inferior al nivell socialment eficient, i per tant generaria una ineficiència. D'altra banda, hi hauria un altre efecte extern de tipus vertical, cap a altres nivells de govern, perquè s'estaria modificant la distribució de la renda entre individus, i això podria afectar la recaptació d'impostos d'altres nivells de govern (Gordon i Cullen, 2012). Així, si la recaptació d'impostos com l'impost sobre la renda de persones físiques (IRPF), l'impost del valor afegit (IVA) o els impostos especials (IIEE) disminuís, aquesta externalitat seria negativa, i contrarestaria la ineficiència anterior; per contra, si la recaptació d'aquests impostos augmentés, l'externalitat seria també positiva, de manera que la ineficiència d'implementar un sistema de garantia de rendes per part dels municipis seria encara més elevada.

En conseqüència, la teoria del federalisme fiscal ha defensat tradicionalment que les polítiques redistributives es realitzin per part dels nivells superiors de govern, ja que així es minimitzen els efectes negatius que es poden derivar de la mobilitat dels ciutadans o de les ineficiències generades pels efectes externs (Musgrave, 1977; Boadway, 1979). Cal dir que aquests arguments en contra de la descentralització de la funció redistributiva han estat, però, rebutjats, fins i tot des de la mateixa teoria del federalisme fiscal. D'una

banda, la realitat mostra que l'exercici de polítiques amb resultats redistributius entre la població per part de nivells subcentrals de govern no necessàriament va seguida de forts moviments migratoris. Cal tenir en compte que, a la pràctica, la mobilitat intermunicipal apareix limitada pels costos de desplaçament i per les condicions concretes del mercat de treball, els quals poden arribar a superar els possibles beneficis derivats del desplaçament dels ciutadans cap a jurisdiccions que els siguin fiscalment més favorables. Així, per exemple, si un individu pot canviar el seu lloc de residència, però no el seu lloc de treball, possiblement canviar de residència li suposi més temps de desplaçament a la feina, un cost més elevat del transport, etc. A més, el canvi de lloc de residència també anirà acompanyat d'uns costos inicials elevats, derivats del canvi d'habitatge, especialment si és de propietat, però també si és de lloguer; del canvi d'escola, en el cas de les famílies amb fills, etc.

D'altra banda, Pauly (1973) ja va assenyalar que la redistribució, i en particular els programes de lluita contra la pobresa, comparteixen algunes característiques amb els béns públics locals, per la qual cosa aquestes polítiques podrien tenir més suport social quan les posen en marxa els nivells locals de govern. Des d'aquesta perspectiva, s'argumenta que l'aversion a la desigualtat disminueix amb l'àmbit d'actuació de les polítiques redistributives, i per això sembla que aquestes tenen més suport dels votants quan els seus efectes són més visibles, és a dir, quan afecten els ciutadans del seu entorn més proper.

Per tant, la teoria del federalisme fiscal no permet extreure conclusions clares sobre la idoneïtat de la implementació d'una renda mínima garantida per part dels nivells

municipals de govern, alhora que l'evidència existent és encara molt limitada per saber quin dels diferents efectes potencials predomina. No obstant això, sembla clar que una manera de reduir el possible impacte de la implantació d'una renda mínima garantida sobre la mobilitat de les famílies és implementar-la en una àrea geogràfica suficientment àmplia. Així, d'acord amb els treballs de Bird i Slack (2007), si el sistema de garantia de rendes s'implantés en l'àmbit metropolità, o de manera coordinada en tots els municipis d'una àrea metropolitana o una àrea geogràfica determinada, milloraria substancialment l'eficiència de la política respecte a si aquesta s'implantés de manera descoordinada en l'àmbit municipal, en tots o en alguns municipis.

Concretament, la implantació de la política redistributiva en una jurisdicció gran, com seria el cas d'una àrea metropolitana, permetria internalitzar els seus efectes externs i reduir els problemes derivats de la mobilitat de les persones entre municipis. Això seria cert sempre que l'àrea metropolitana de Barcelona englobi tot el territori que caldria perquè els diferents beneficis esmentats siguin efectius, és a dir, quan l'àrea metropolitana coincidís amb l'àrea funcional o l'àrea de mercat de treball existent al voltant d'una gran ciutat, com és Barcelona. Això faria que les externalitats horitzontals entre municipis fossin més reduïdes, cosa que permetria que el nivell de redistribució s'acostés més al nivell socialment eficient, i que la segregació social o en funció del nivell de renda entre municipis no es veïés incrementada.

3. Elements per al disseny d'una renda mínima garantida
El disseny d'una renda mínima garantida requereix la definició d'una sèrie d'elements, que seran els que

determinin en bona mesura les seves implicacions en termes de reducció de la pobresa i de la desigualtat. A continuació es descriu quins són aquests elements i què cal tenir en compte a l'hora de definir-los.

Objectiu i territori d'aplicació

El primer que cal definir és l'objectiu de la implementació de la renda mínima garantida, així com el seu territori d'aplicació. Si aquesta s'implantés per part de la ciutat de Barcelona, o d'algun altre municipi, l'objectiu seria disposar d'un sistema de garantia d'ingressos mínims, que permeti alleujar la insuficiència de recursos dels ciutadans més desavantatjats. En el cas que aquesta mesura s'implantés en l'àmbit supramunicipal, l'objectiu seria també evitar les ineficiències i inequitats que es podrien generar si aquesta política s'implementés de manera descoordinada entre els diferents municipis. D'aquesta manera, a més de reduir-se la desigualtat en cadascun dels municipis, també s'estaria contribuint a evitar la segregació social entre els municipis d'una mateixa àrea geogràfica. Així mateix, s'estaria contribuint a reduir la desigualtat entre municipis.

Fórmula de càlcul

El segon que cal determinar és la fórmula de càlcul de la prestació. Generalment, quan es parla de sistemes de garantia d'ingressos mínims, la prestació que s'atorga a cada llar o individu es calcula com la diferència entre el nivell de renda mínim que es vol garantir i les rendes de l'individu, on s'inclouen tant les rendes del treball com les rendes obtingudes d'ajuts i prestacions socials que vagin destinats a cobrir les mateixes necessitats que la renda mínima garantida, tal com es mostra a la fórmula

(1). És a dir, en el càlcul de la prestació que correspon a cada individu, només caldria restar les prestacions que van destinades a cobrir les necessitats bàsiques que es consideri que han de quedar cobertes amb la renda mínima garantida. Per tant, si la renda mínima garantida no permet cobrir, per exemple, les despeses d'educació, els ajuts o prestacions relacionats amb l'educació no s'haurien de restar.

(1) *Renda mínima garantida* = Renda a garantir – Rendes del treball – Prestacions socials

En el supòsit que les rendes del treball i les prestacions socials de les llars superin el nivell de la renda a garantir, la renda mínima garantida sortiria negativa. En aquests casos, es considera que la llar no necessita cap renda extraordinària per cobrir les seves necessitats de despesa, i per tant la renda mínima garantida resultant seria zero. És a dir, només es donaria l'ajut a les llars per a les quals les rendes del treball i les prestacions socials que reben estan per sota del nivell de la renda a garantir.

Una de les crítiques més comunes als sistemes de garantia d'ingressos és que aquests poden reduir l'incentiu de les persones per buscar feina i treballar. Si bé no hi ha evidència empírica que mostri que es produirien aquests efectes (de la Rica i Gorjón, 2017), una manera d'evitar-los és permetre que els ingressos dels individus augmentin en augmentar les rendes del treball per sobre del nivell de la renda a garantir. Això es pot aconseguir fàcilment restant de la renda a garantir només un percentatge determinat de les rendes del treball, i no el seu import íntegre.

Unitat perceptora

Caldrà definir si la unitat perceptora de l'ajut és l'individu o la llar, la qual cosa determinarà també la definició del nivell de renda que es vol garantir. A la literatura especialitzada hi ha discrepàncies respecte a quina és la millor opció. Els dos arguments principals a favor dels individus com a unitat perceptora són que cada persona per si mateixa ha de tenir dret a la renda mínima garantida i que, altrament, es creen dependències familiars poc desitjables. D'altra banda, l'argument clau a favor que la renda mínima garantida prengui com a unitat de referència la llar és que el cost de la vida per individu és decreixent amb la mida de la llar. Per exemple, d'acord amb les estimacions de salari de referència de l'estudi de D'Aleph (2017), la despesa mínima necessària per a una llar amb un sol adult a Barcelona seria de 1.347,15 €, mentre que per a una llar amb dos adults seria de 1.890,50 € en total, és a dir, 945,25 € per persona. Per tant, en un context de recursos limitats, i en el qual es vol garantir la cobertura de les necessitats més bàsiques, seria més adequat definir les llars com a unitat perceptora, i no els individus. D'aquesta manera seria més fàcil assegurar que es cobreixen les necessitats bàsiques de totes les famílies, i s'evitaria que hi hagués desigualtats entre aquestes en funció de si conviuen amb altres membres de la família o en funció de si tenen fills o no.

Població beneficiària

Pel que fa a la població beneficiària, la seva definició determinarà en gran mesura els efectes de la implantació del sistema de renda mínima garantida sobre la pobresa, i en especial, sobre la pobresa severa. Cal tenir en compte que un dels principals problemes del sistema de protecció social actual és que molts ciutadans han deixat de tenir accés, o no

han tingut accés mai, a les diferents prestacions existents degut als requisits aplicats. Això fa que actualment hi hagi un gran nombre de llars que no tenen cap ingrés. Per tant, el sistema de renda mínima garantida serà efectiu en la mesura que beneficïi aquests ciutadans que no tenen accés a les prestacions socials establertes actualment.

Caldrà tenir en compte, però, que en funció de com es defineixi aquesta població, es poden generar moviments migratoris incentivats per l'existència de la renda mínima garantida. Per exemple, si es defineix la població potencialment beneficiària prenent com a base només els criteris de renda, i sense tenir en compte el temps de residència al municipi o àrea geogràfica de referència, es podria generar un efecte d'atracció de persones sense ingressos o amb ingressos baixos. Aquest efecte seria menys rellevant si un requisit per poder accedir a la prestació fos haver residit al municipi durant almenys un o dos anys. Naturalment, es podrien introduir excepcions a aquesta regla general, per exemple, en el cas de les persones refugiades o de les famílies amb infants.

Nivell de renda que es vol garantir

El nivell de renda que es garanteixi a la ciutadania hauria d'estar determinat pel nivell d'ingressos que es considera necessari perquè quedin cobertes les necessitats bàsiques de les unitats perceptores, ja siguin individus o llars. En aquest darrer cas, caldrà tenir en compte també que les necessitats de les llars poden ser diferents en funció de la seva estructura i nombre de membres.

Una altra qüestió rellevant és que per tal de garantir l'equitat en la satisfacció de les necessitats bàsiques

de les llars, caldrà tenir en compte quines són les seves necessitats de despesa d'habitatge, ja que pot haver-hi casos de famílies que visquin en un habitatge que ja està pagat, i d'altres que hagin de pagar un lloguer o una hipoteca. Per tant, la definició de les necessitats bàsiques que cal garantir hauria d'excloure les despeses d'habitatge, les quals haurien de quedar cobertes mitjançant altres polítiques socials que tinguin aquest objectiu, o mitjançant un complement d'habitatge que s'atorgués només a les famílies que tinguessin aquesta necessitat.

A més, en la definició del nivell de renda mínima garantida o del nivell de necessitats que es pretengui cobrir caldrà tenir en compte també l'existència d'altres polítiques i prestacions socials que cobreixin determinades necessitats de seguretat i protecció, per exemple la salut o l'educació, o les que quedarien cobertes amb els serveis socials i d'atenció a la ciutadania. En la mesura que aquestes necessitats estiguin ja cobertes per altres ajuts, o per serveis públics finançats mitjançant impostos, de manera que no suposen una despesa directa per a les famílies usuàries dels serveis, no serà necessari que s'incloguin en el càlcul de la renda mínima garantida.

D'acord amb la discussió anterior, el nivell de renda que permetria cobrir de manera més aproximada les necessitats bàsiques tal com les hem definit, en un sentit més ampli, seria l'anomenat salari de referència, que és aquell que estableix una remuneració suficient perquè una família pugui viure dignament en un lloc determinat, i afavorint el seu desenvolupament (Ryan, 1906). Si se n'exclouen les despeses d'habitatge, el salari de referència seria de 661,74 € a la ciutat de Barcelona, i de 651,12 € a la resta de l'àrea

metropolitana. Ara bé, el cost d'implementar una renda mínima garantida que cobris aquestes necessitats podria ser molt elevat (KSNET, 2018), de manera que caldria plantejar-se també altres llinars de renda a garantir que permetessin, almenys, cobrir les necessitats més bàsiques, o necessitats fisiològiques de la població. D'acord amb les estimacions presentades a la taula 1, aquestes necessitats quedarien cobertes si es garantís un nivell de renda de 370 € mensuals en el cas d'una llar amb un sol adult (sense incloure-hi les despeses d'habitatge).

L'altra possibilitat seria incloure en la renda a garantir despeses com les de mobilitat i comunicació, les quals, si bé no determinen la subsistència, sí que es poden considerar totalment necessàries en una ciutat com Barcelona. Si se sumessin aquestes despeses a la renda a garantir, aquesta ascendiria a 422,67 € a la ciutat de Barcelona i a 429,74 € a la resta de l'àrea metropolitana. Aquest nivell de renda seria només lleugerament superior al llindar de pobresa severa, corresponent al 40% de la mediana de renda. Si es fixa aquest nivell de renda a garantir, doncs, les necessitats d'habitatge, les necessitats de seguretat i les necessitats socials, d'estima, de creixement i d'autorealització haurien de quedar cobertes mitjançant altres polítiques de serveis i prestacions socials.

Les necessitats relacionades amb l'oci i el temps lliure i l'educació podrien quedar cobertes a través dels sistemes públics de provisió de serveis. Si bé molts d'aquests serveis són de pagament, es podria acompanyar la implantació de la renda mínima garantida amb un sistema de tarifació social en els serveis públics que hi garanteixi l'accés a tota la ciutadania en igualtat de condicions i sense excloure'n ningú per raons de renda. D'aquesta manera, podrien quedar

cobertes totes les despeses necessàries perquè una família pugui viure dignament i participar en la vida social de la ciutat de Barcelona.

4. Criteris per determinar la compatibilitat de la renda mínima garantida amb altres ajuts

En el cas que s'implantés un sistema de garantia de rendes a la ciutat de Barcelona, o que l'implantés qualsevol altra administració, una qüestió rellevant que cal plantejar-se és la seva compatibilitat amb la resta de prestacions que ja existeixen, així com la conveniència d'eliminar alguna d'aquestes prestacions. Concretament, si el que es pretén amb la implantació d'una renda mínima garantida és garantir la igualtat entre ciutadans, cal tenir en compte els aspectes següents:

4.1. Les necessitats que se suposa que queden cobertes per la renda mínima garantida.

Per exemple, si s'estableix un nivell de renda garantida que només permet cobrir les necessitats més bàsiques d'alimentació, higiene i roba, en la determinació de la renda disponible de cada llar només s'haurien de tenir en compte les rendes i els ajuts que tenen com a objectiu cobrir aquestes necessitats, com poden ser les rendes del treball, les prestacions d'atur o les rendes mínimes d'inserció. És a dir, si la renda garantida no permet cobrir les necessitats de despesa relacionades amb l'educació, el còmput de la renda disponible no hauria de tenir en compte els possibles ajuts destinats al pagament de les despeses d'educació, com les beques o ajudes a l'estudi.

4.2. Les diferents necessitats de cadascú en funció de les seves circumstàncies personals. Caldrà tenir en compte que assegurar l'equitat entre els diferents individus

implica tenir en compte que les seves necessitats poden ser diferents en funció de determinades circumstàncies personals. Tal com es comentava anteriorment, assegurar la possibilitat d'assolir nivells mínimament acceptables de capacitats bàsiques pot estar associat amb diferents nivells d'ingressos mínimament adequats per a diferents individus. Això és especialment cert en el cas dels individus amb discapacitat o que viuen en un entorn social més desavantatjat. Per tant, pot ser recomanable permetre que els ajuts vinculats a les necessitats especials de certs col·lectius de persones siguin compatibles amb la renda mínima garantida, per tal d'assegurar el mateix nivell de capacitats bàsiques. Una altra alternativa seria establir diferents nivells de renda garantida en funció de les necessitats específiques de cada col·lectiu, però aquesta opció possiblement en dificultaria la gestió, ja que seria un canvi més rellevant respecte a la situació actual, en la qual ja hi ha diferents ajuts dirigits a cobrir aquestes necessitats més específiques.

4.3. En quina mesura ser beneficiari de la renda mínima garantida pot afectar el dret a rebre altres ajuts o prestacions.

Per exemple, si la renda mínima garantida està per sobre del llindar establert per poder ser beneficiari d'ajuts destinats al pagament de subministraments, habitatge o educació, es podria perdre el dret a percebre aquestes prestacions. En el cas que es produeixin aquestes interaccions entre els diferents ajuts i prestacions, podria passar que no sempre sigui rendible per a les famílies accedir a la prestació de renda mínima garantida, o es podrien generar situacions d'inequitat, tant horitzontal (quan persones amb el mateix nivell de renda i necessitats rebin diferents prestacions per tenir

diferències d'informació, per exemple) com vertical (quan persones amb diferents nivells de renda en relació amb les seves necessitats acabin tenint una renda disponible diferent després de la implantació de la renda mínima garantida).

5. Reflexions finals

Durant els darrers anys, s'ha observat una creixent participació del nivell local de govern en polítiques de caire redistributiu, per tal de donar resposta a les necessitats de la ciutadania.

D'aquesta manera, han anat proliferant diferents tipus d'ajuts i prestacions socials, dirigits a cobrir les diferents necessitats bàsiques dels ciutadans, els quals impliquen elevats costos de gestió i de provisió i en alguns casos poden arribar a col·lapsar els seus serveis socials. En aquest context, i en vista que nombroses famílies continuen vivint en situacions de pobresa, diversos municipis, entre els quals hi ha Barcelona, s'estan plantejant la possibilitat d'implantar un sistema de garantia de rendes.

D'acord amb la discussió anterior, doncs, si bé la teoria del federalisme fiscal estableix que la implantació d'un sistema de garantia de rendes en l'àmbit local podria generar certs efectes negatius sobre la hisenda de les seves administracions i sobre la segregació social de la població, alhora que pot donar lloc a un nivell de redistribució insuficient, aquests efectes no és clar que es produïssin a la pràctica, degut a l'existència de costos de desplaçament i per les condicions del mercat de treball. A més, es podrien veure molt minimitzats si aquest sistema de garantia de rendes s'implantés des d'un nivell de

govern supramunicipal o de manera coordinada entre els municipis d'una determinada àrea geogràfica funcional.

En el cas que s'avancés cap a la implantació d'una renda mínima garantida de manera coordinada entre diferents municipis, seria possible establir certs mecanismes de solidaritat entre aquests, de manera que l'esforç fiscal que hagués de fer cadascun per finançar aquesta política no fos substancialment diferent a causa de diferències en els seus nivells de necessitats o de capacitat fiscal (KSNET, 2018). Així mateix, nivells de govern superiors podrien contribuir també al finançament d'aquesta política, encara que es desenvolupés en l'àmbit local. Cal tenir en compte que el cost d'implementació d'una política redistributiva d'aquest tipus pot ser molt elevat, i pot representar un esforç fiscal molt alt per a determinats municipis. Si bé és possible que també comportés estalvis importants en altres prestacions que deixarien de ser necessàries, o derivats dels menors costos de gestió que implicaria la simplificació del mapa de prestacions, seria convenient que altres nivells de govern contribuïssin a finançar també aquesta política.

Bibliografia

ARRIBA, A. “El papel de la garantía de mínimos frente a la crisis”. VII Informe sobre exclusión y desarrollo social en España 2014. Madrid: Fundación Foessa, 2014. Documento de trabajo 5.7.

BAYER, P.; MCMILLAN, R. “Tiebout sorting and neighborhood stratification”. *Journal of Public Economics*, 96 (2012), p. 1.129-1.143.

BIRD, M.; SLACK, E. “An Approach to Metropolitan Governance and Finance”. *Environment and Planning C: Politics and Space*, 25(5) (2007), p. 729-755.

BOADWAY, R. “Long-run Tax Incidence: A Comparative Dynamic Approach”. *The Review of Economic Studies*, 46(3) (1979), p. 505-511.

D’ALEPH. “Càlcul del salari de referència de l’àrea metropolitana de Barcelona”. Actualització. Estudis socioeconòmics de l’Àrea de Desenvolupament Social i Econòmic, Àrea Metropolitana de Barcelona, 2017.

GORDON, R. H.; CULLEN, J. B. “Income redistribution in a Federal System of governments”. *Journal of Public Economics*, 96 (2012), p. 1.100-1.109.

KOLLMAN, K.; MILLER, J. H.; PAGE, S. E. “Decentralization and the search for policy solutions”. *Journal of Law, Economics, and Organization*, 16(1) (2000), p. 102-128.

Knowledge Sharing Network. “Implantació d’un sistema de garantia de rendes a Barcelona. Marc teòric i recomanacions”. Àrea de Drets Socials, Ajuntament de Barcelona, 2016.

Knowledge Sharing Network. “Estudi sobre les necessitats de renda als municipis de l’Àrea Metropolitana de Barcelona”. Estudis socioeconòmics de l’Àrea de Desenvolupament Social i Econòmic, Àrea Metropolitana de Barcelona, 2018.

MASLOW, A. H. “A Theory of Human Motivation”. *Psychological Review*, 50 (1943), p. 370-396.

MUSGRAVE, R. A. “National Economic Planning: The U.S. Case”. *American Economic Review*, 1977, 67(1) (1977), p. 50-54.

OATES, W. E. “An Essay on Fiscal Federalism”. *Journal of Economic Literature*, 37(3) (1999), p. 1120-1149.

PAINTER, A.; THOUNG, C. “Creative Citizens, Creative State”, 2015. <https://www.thersa.org>.

PAULY, M. V. “Income redistribution as a local public good”. *Journal of Public Economics*, 2(1) (1973), p. 35-58.

REED, H.; LANSLEY, S. “Universal Basic Income: An idea whose time has come?”. *Compass* (2016).

RYAN, J. A. *A Living Wage: Its Ethical and Economic Aspects*. Nova York: Macmillan Co, 1906.

TIEBOUT, C. M. “A pure theory of local expenditures”. *Journal of Political Economy*, 64 (1956), p. 416-424.

URQUIJO, M. J. “La teoría de las capacidades en Amartya Sen”. *EDETANIA*, 46 (2014), p. 63-80.0.