



Universitat Autònoma de Barcelona

FACULTAT DE CIÈNCIES POLÍTIQUES I DE SOCIOLOGIA

MÀSTER OFICIAL EN POLÍTICA SOCIAL, TREBALL I BENESTAR

CURS 2019-2020

Una propuesta de renta básica para Brasil

AUTORA: Jeane Jaqueline Costa de Arruda

TUTOR: Jordi Tena Sánchez

AVALUADOR METODOLÓGICO: Francesc Josep Miguel Quesada

Bellaterra (Cerdanyola del Vallès)
07 de julio de 2020

Resumen

En este estudio se hace una propuesta para la implementación de la ley brasileña de renta básica universal aprobada hace 15 años pero que aún no se ha aplicado. Brasil es un país que ha hecho muchos avances en la lucha contra la pobreza, pero en los últimos años éstos han sido pequeños e incluso ha habido retrocesos. La pobreza y la desigualdad siguen siendo problemas que deben abordarse. La política de renta básica se entiende como una alternativa o complemento de las políticas de ingresos actuales. El estudio propone que la renta sea pagada a los más pobres y busca la cantidad que se puede pagar sin aumentar el gasto gubernamental actual. Los resultados muestran la factibilidad de pagar una renta ligeramente superior al valor medio del programa más amplio de la asistencia social brasileña: el Bolsa Família. Por último, se propone una evaluación de la política.

Conceptos clave: renta básica, pobreza, implementación, políticas públicas.

Abstract

This study makes a proposal for the implementation of the Brazilian universal basic income law approved 15 years ago but not yet implemented. Brazil is a country that has made many advances in the fight against poverty, but in recent years these have been small and there have even been setbacks. Poverty and also inequality remain problems that need to be addressed. Basic income policy is understood as an alternative or complement to current income policies. The study proposes that income be paid to the poorest and seeks the value that can be paid without increasing current government spending. The results show the feasibility of paying rent at a value that was shown to be slightly higher than the average value of the largest Brazilian social assistance program, the Bolsa Família. Finally, an evaluation of the policy is proposed.

Key concepts: basic income, poverty, implementation, public policy.

Agradecimientos

En primer lugar, me gustaría darle las gracias a Dios, consciencia omnipresente que me ha dado la oportunidad de realizar este trabajo. Ciertamente, en el contexto pandémico que hemos vivido, no habría sido posible llevar a cabo este trabajo sin el apoyo de una fuerza mayor.

Además, estoy muy agradecida a mi tutor Jordi Tena, que se prestó a orientar mi investigación, brindándome todo su conocimiento, paciencia y objetividad, siempre dispuesto a aclarar cualquier duda respecto a los temas tratados en este trabajo. También contribuyeron de forma especial los profesores Francesc Miguel Quesada y José Noguera, ambos con aportaciones que perfeccionaron este estudio.

A continuación, quisiera dar las gracias a mi familia. A mis padres, Lúcia y Ademir, que me ofrecieron, a lo largo de mi vida, todas las oportunidades para que yo pudiera llegar hasta aquí. A mis hermanas, Tamara, Aline y Nicole, que siempre han estado conmigo, haciendo que la distancia no parezca tan real. A mi marido Fabiano, que enseguida me apoyó en la idea de realizar estos estudios en Barcelona y cuya presencia a mi lado ha sido fundamental para completarlos.

También me gustaría dar las gracias a todo el personal y los profesores con los que he tenido la oportunidad de convivir durante este máster, así como a las amistades que he hecho aquí. Sin duda, han contribuido positivamente a mi crecimiento académico y mi vida en la universidad.

Por último, quisiera agradecerle al Senado Federal de Brasil la oportunidad de desarrollar estos estudios. Espero poder retribuirlo con mi trabajo, que busca, en última instancia, mejorar la vida de la gente de mi país.

Índice

Introducción	5
Capítulo 1 - La Renta Básica Universal	7
1.1 ¿Qué es la renta básica?	8
1.2 El debate sobre las ventajas y desventajas de la renta básica.....	9
1.3 Iniciativas de renta básica	12
1.4 La implementación de una renta básica	15
Capítulo 2 – El panorama de la pobreza en Brasil	17
2.1 Trayectoria reciente de la pobreza en Brasil	17
2.2 Principales programas de asistencia social en Brasil	21
2.2.1 Programa Bolsa Família	21
2.2.2 Beneficio de Prestação Continuada.....	24
2.2.3 Prestación de emergencia destinada a combatir la crisis de la COVID-19	26
Capítulo 3 – Diseño de la renta básica	28
3.1 ¿Qué sustituir?.....	30
3.2 ¿A quién pagar la renta?.....	30
3.3 Financiación de la RB	31
3.4 ¿Cuánto pagar?.....	34
3.5 Consideraciones	34
Capítulo 4 - La implementación y la evaluación de la renta básica	36
4.1 Contexto institucional y organizativo y ámbito territorial	36
4.2 Calendario de implementación.....	36
4.3 Coste.....	37
4.4 Mecanismos de evaluación.....	38
4.4.1 Calendario	39
4.4.2 Indicadores	39
4.5 Consideraciones	40
Conclusiones	42
Referencias Bibliográficas	44

Introducción

El presente trabajo de fin de máster hace una propuesta para la implementación de una política de renta básica en Brasil. Brasil aprobó hace 15 años una ley para aplicar la renta básica universal (RB), que, sin embargo, todavía no se ha aplicado. Aunque el país ha avanzado en la lucha contra la pobreza, en los últimos años los avances han sido pequeños e incluso ha habido retrocesos. Por lo tanto, la pobreza y también la desigualdad siguen siendo desafíos a los que hay que hacer frente. En este contexto, la política de renta básica se entiende como una alternativa o complemento de las políticas de renta actuales. Este estudio propone un diseño para la implementación de la RB en el país según los términos de la ley ya aprobada.

Durante muchos años los debates sobre la renta básica han estado en la agenda. Hay defensores y detractores en todos los espectros ideológicos. Lo que vemos es que más allá del debate, todavía hay pocas pruebas. En cualquier caso, tanto si estamos a favor como en contra de esta política de renta, la cuestión forma parte del debate más amplio sobre los cambios que están experimentando los sistemas de protección social y las relaciones laborales. Por ejemplo, hemos visto la aparición de nuevas formas de empleo, como el aumento de profesionales independientes o el aumento del nivel de desempleo, que plantean desafíos para las nuevas formas de protección social. Además del debate social y económico, el tema también plantea cuestiones ético-morales de respeto a la libertad de los individuos o a la dignidad de las personas. Un reflejo de todas estas preocupaciones puede verse en el surgimiento casi instantáneo en varios países del debate sobre la renta básica en medio de la pandemia resultante del coronavirus (COVID-19).

En el primer capítulo se ofrece una introducción a la renta básica, con su definición, sus ventajas y desventajas, las iniciativas de renta básica y, por último, algunos aspectos relacionados con su implementación. Este trabajo se basa en la concepción de la renta básica originada en las teorías igualitaristas de justicia, cuyo principal teórico es, actualmente, Philippe Van Parijs. La teoría liberal-igualitarista de justicia de Van Parijs entiende que una sociedad justa es aquella que hace posible la libertad real para todos sus miembros. Una sociedad verdaderamente libre cumple tres condiciones (Van Parijs, 1997): a) Hay una estructura de derechos bien ejecutada; b) Esta estructura es tal que cada persona es dueña de sí misma; c) Esta estructura es tal que cada persona tiene la mayor oportunidad posible de hacer lo que quiera. Así pues, la verdadera libertad no es sólo una cuestión de derechos (libertad formal), sino también de medios (libertad real). La consecuencia institucional de esta concepción de la libertad es una distribución equitativa de las oportunidades para todos, y esta igualdad se hace operativa mediante una distribución de la dotación de los recursos. La justicia social

comprendida de esta manera implica una renta incondicional y universal para cada miembro de la sociedad (Van Parijs, 1996).

En el segundo capítulo se aborda el panorama de la pobreza en Brasil, aspecto relevante para el diseño de las políticas de renta. Aunque la renta básica es una prestación universal, su aplicación puede comenzar dando prioridad a los más pobres, por lo que es pertinente conocerlos y saber cómo se benefician de la protección social. Además, también aborda los principales programas de lucha contra la pobreza en el país.

En el tercer capítulo se propone un diseño para la aplicación de la renta básica. La sugerencia se basa en un estudio de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Sostenible, OCDE (OCDE, 2017). Se propone que la RB sustituya a dos de las mayores políticas de renta de la asistencia social brasileña, el Programa Bolsa Família y el Benefício de Prestação Continuada, y que se conceda a todas las personas en situación de pobreza. Así, la renta básica coexistiría con otras políticas de ingresos que no serían reemplazadas. Para su financiación se propone utilizar los recursos de estos dos programas sustituidos, así como los recursos procedentes de las desgravaciones del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF). Con este ejercicio se espera aumentar la progresividad de la medida y, además, poder extender la concesión de la prestación a otros beneficiarios que actualmente no disfrutaban de los beneficios de los dos programas mencionados pero que se encuentran en situación de pobreza. En este ejercicio calcularemos también un valor para la renta básica y evaluaremos hasta qué punto es una cantidad viable.

Por último, el cuarto capítulo trata de los aspectos relacionados con la implementación y la evaluación de la política propuesta.

Capítulo 1 - La Renta Básica Universal

Los debates sobre renta básica (RB) han ganado espacio en las discusiones actuales en el ámbito de la seguridad social. No obstante, el tema no es reciente y ha sido abordado por diferentes corrientes ideológicas. Según Noguera (2019), premios nobeles de economía como James Meade, Jan Tinbergen, James Tobin, Gunnar Myrdal, Friedrich Hayek, Milton Friedman, Herbert A. Simon o Angus Deaton han considerado cuidadosamente, si no apoyado abiertamente, la RB o alguna propuesta muy similar. Otros notables economistas como John K. Galbraith, Robert Theobald o Anthony B. Atkinson, o pensadores políticos como Bertrand Russell, Erich Fromm, Philippe van Parijs, Claus Offe, Thomas Pogge o Philip Pettit han impulsado la idea o simpatizado con ella. Este trabajo se basa en una concepción de la renta básica que tiene su origen en las teorías igualitaristas de justicia y cuyo principal teórico es, actualmente, Philippe Van Parijs.

La teoría liberal-igualitarista de justicia de Van Parijs entiende que una sociedad justa es aquella que hace posible la libertad real para todos sus miembros. Una sociedad realmente libre cumple estas tres condiciones (Van Parijs, 1997): a) Existe una estructura de derechos bien ejecutada (condición de seguridad); b) Esta estructura es tal que cada persona es dueña de sí misma (condición de autopropiedad); c) Esta estructura es tal que cada persona tiene la mayor oportunidad posible de hacer lo que quiera (oportunidad leximin). La libertad formal engloba los dos primeros criterios y la libertad real requiere el tercero: la oportunidad.

Así, la verdadera libertad no es solo una cuestión de derechos (libertad formal), sino también de medios (libertad real). La consecuencia institucional de esta concepción de la libertad es una distribución de las oportunidades igual para todos. Esta igualdad se operacionaliza mediante la distribución de la dotación de los recursos. La justicia social así comprendida implica una renta incondicional y universal para cada miembro de la sociedad (Van Parijs, 1996). El autor subraya que este debate está intrínsecamente relacionado, entre otras cosas, con la amplitud y la naturaleza de nuestro sistema de protección social. El autor destaca que la justicia social así entendida implica un régimen socioeconómico que proporcione de forma sostenible (ecológicamente y económicamente) una renta incondicional a cada ciudadano, es decir, una renta universal.

Este capítulo ofrece una introducción al tema e incluye la definición de la renta básica, sus ventajas y desventajas, las iniciativas de renta básica existentes y, por último, algunos aspectos relativos a su implementación.

1.1 ¿Qué es la renta básica?

En su obra *Real Freedom for All*, Van Parijs (1997) define la renta básica como un ingreso pagado por el gobierno a cada miembro de la sociedad de forma incondicional, es decir:

- a) aunque no esté dispuesto a trabajar;
- b) sin importar si es rico o pobre (test de medios);
- c) sin importar con quién vive (condición del hogar), y
- d) sin importar en qué parte del país vive (lugar de residencia).

Así, podemos definirla como una renta pagada por una comunidad política a todos sus miembros individualmente, independientemente de su condición financiera o de su exigencia de trabajo (Van Parijs, 2000). Por lo tanto, los tres elementos centrales son:

- a) el pago de una renta a un individuo (individualidad);
- b) la universalidad;
- c) la incondicionalidad.

El pago de una renta, en dinero, es condición fundamental de esta prestación. En consecuencia, quedan excluidas las prestaciones que suelen ser concedidas en forma de bienes y servicios. Según Van Parijs (2000), la renta se paga en dinero, sin restricciones en cuanto al ritmo de consumo o a las inversiones que ella ayuda a financiar. Asimismo, el pago no se hace como una dotación única, sino de manera regular. El autor aclara que la regularidad es una forma de conceder poder de compra a intervalos regulares. En general, la RB complementa, en lugar de sustituir, las transferencias en forma de bienes y servicios ya existentes, como la educación pública o la salud básica.

El pago procede de una comunidad política, hecho que constituye otra de las características de la RB (Van Parijs, 2000). En este caso, los recursos son públicos, es decir, controlados por el poder público. No importa aquí si se trata de una distribución o redistribución de recursos. Según Van Parijs una comunidad política no tiene por qué coincidir siempre con un estado o país. El autor explica que la RB puede ser pagada y financiada por una parte políticamente organizada dentro de un Estado-nación, como, por ejemplo, una provincia o comunidad. De igual forma, la RB puede ser pagada por una comunidad supranacional, como, por ejemplo, la Unión Europea.

La universalidad de la prestación implica el pago a todos los miembros de la comunidad política. Los requisitos de afiliación a dicha comunidad política pueden ser más o menos amplios. De acuerdo con Van Parijs (2000), el alcance de la prestación podría limitarse

a los ciudadanos del país, en el sentido jurídico, o, por el contrario, si se entiende la RB cómo una política contra la exclusión, extenderse a los residentes legales en el país. También suele ser frecuente la propuesta de que la renta se limite a los miembros adultos. En ese caso, se suele proponer, en paralelo, un sistema de prestación universal infantil cuyos valores son menores.

La individualidad en el pago es otra característica de la RB. A diferencia de otras prestaciones que se pagan al hogar o a la familia, la renta básica se paga al individuo. Además, el valor es uniforme, es decir, no se ve afectado por la estructura familiar (Van Parijs, 2000). Muchos de los programas de renta existentes reducen el valor de la prestación según la estructura del hogar, debido a la reducción en el coste de vida para aquellos que comparten un hogar.

1.2 El debate sobre las ventajas y desventajas de la renta básica

Noguera (2019) destaca que el debate actual sobre la renta básica ha prestado más atención a las justificaciones pragmáticas de la prestación y que tiene en cuenta circunstancias sociales y económicas. Así, las principales razones para la adopción de la renta básica serían:

- a) Insuficiencia de los programas tradicionales de protección social y de las garantías de renta para erradicar la pobreza.
- b) Punto de vista de gestión: la renta básica tendría costes administrativos más reducidos.
- c) Permitiría reducir la fragmentación del actual sistema de garantías de renta.
- d) Adaptación más flexible a las nuevas trayectorias vitales (individualización de la protección).
- e) Adaptación al desempleo tecnológico estructural.

Gentilini *et al.* (2019) señalan tres narrativas diferentes respecto al problema que la renta básica desea resolver. Para cada una de ellas la renta tendrá un diseño y expectativas distintas. La primera narrativa corresponde al ámbito de la seguridad social. En este caso, la RB tiene el objetivo de solucionar dos problemas de la protección social: la cobertura y la fragmentación. Así pues, la RB sería una posibilidad para alcanzar la universalidad de la cobertura y, también, para ampliar la cobertura al reducir la fragmentación. La fragmentación, según los autores, lleva, sobre todo en los países en desarrollo, a que una clase media, a la que llaman *the strugglers* –que no son los más pobres, cubiertos por la asistencia social, ni son los de clase más alta, protegidos por la seguridad social formal– queden desprotegidos. La renta básica les llegaría también a ellos.

La segunda narrativa tiene que ver con el mercado laboral. En este ámbito los debates se centran en la automatización, el estancamiento y los bajos salarios, así como en la naturaleza cambiante del trabajo. En este caso, Gentilini *et al.* (2019) arrojan luz sobre la importancia y el impacto que el mercado laboral puede tener en las políticas de RB, ya que el empleo es uno de los mecanismos clave para reducir la pobreza.. El creciente número de trabajadores atípicos, autónomos, a tiempo parcial, y, también, informales, erosiona la eficacia de los sistemas de protección social, que fueron diseñados asumiendo una relación laboral única, estable y a tiempo completo. Estos hechos han propiciado nuevas formas de concebir la asistencia social, que sugieren que la RB podría ser una de las opciones para formar la plataforma asistencial.

La tercera narrativa corresponde al modelo de dividendos. Generalmente está relacionada con contextos que se benefician de grandes dividendos provenientes del petróleo y las *commodities*. La redistribución de los recursos puede ser motivada por cuestiones de eficiencia o principios sociales y ambientales. Noguera (2019) denomina a este enfoque de argumento *propietarista*. La RB supondría la participación de todos los ciudadanos en la riqueza y propiedad común de los recursos naturales y en la herencia tecnológica y económica de su comunidad.

En los debates sobre renta básica, la incondicionalidad de la concesión de la prestación parece ser uno de los temas más controvertidos. La incondicionalidad es, de hecho, la gran novedad de la renta básica y también la cuestión ética que genera más controversias y debates. El propio Van Parijs escribió el artículo *Why surfers should be fed: the liberal case for an unconditional basic income* (Van Parijs, 1991) para contestar a una crítica del teórico John Rawls sobre la incondicionalidad y universalidad de la renta básica.

La incondicionalidad, es decir, el pago sin condicionantes de una misma cantidad a los ricos y a los pobres, conduce a diversos cuestionamientos, por ejemplo, al argumento de que la RB tornaría a los ricos más ricos. A este respecto, Van Parijs (2000) aclara que una renta necesita ser financiada, y para que la RB aporte algún beneficio a los más pobres, los relativamente ricos deben contribuir más a su financiación que los relativamente pobres. La mayoría de las propuestas reforman el sistema tributario de tal manera que la RB sustituya la parte más baja de las prestaciones no contributivas y, también, las desgravaciones fiscales y las alícuotas reducidas del impuesto de la renta de las personas físicas. De esa forma, la renta básica no haría a los ricos más ricos.

Siguiendo con el tema de la incondicionalidad, Van Parijs (2000) menciona tres razones por las que es mejor para los pobres que la prestación también se de a los ricos. La primera razón es que la tasa de adhesión (*take up*), la tasa de rescate de las prestaciones, es

mayor en un sistema universal de lo que sería si hubiera una verificación de la condición financiera del beneficiario. La segunda es que, al conceder la prestación a todos, esta no tendría carácter de humillación, sino de ciudadanía. Por lo tanto, el estigma sería menor o inexistente. Por último, el tercer aspecto es que la RB elimina la trampa del desempleo. En este caso, el pago de la prestación no cesa cuando el beneficiario acepta un empleo, algo que no acostumbra a ocurrir con otras políticas de renta.

En el estudio de Gentilini *et al.* (2019) los autores también enumeran los cinco principales argumentos a favor de la universalidad de las transferencias. El primero es que, al no establecer criterios de elegibilidad, la universalidad evita los errores de exclusión e inclusión en los que se incurre en la selección de los beneficiarios. El segundo argumento es que la universalidad reduce la posible estigmatización de los beneficiarios. Estudios en el marco de Europa muestran que la vergüenza es un factor clave para explicar la limitada utilización de los beneficios por parte de aquellos que cumplen los requisitos. El tercer argumento es la reducción en los costes de transacción para acceder a los beneficios. Además de los beneficios económicos, hay una serie de beneficios psicológicos que están asociados a tener una fuente de ingresos estable a lo largo del tiempo, como, por ejemplo, la reducción del estrés, el empoderamiento y no tener que tomar decisiones desesperadas por motivos económicos. El cuarto argumento es que, al ser compatible con el trabajo, no se reduce la oferta de trabajo como podría ocurrir con otros programas. Por último, la universalidad podría ser un poderoso argumento político para obtener apoyos a favor de la RB, ya que todas las personas serían beneficiarias, sin importar su franja de renta o clase social.

Por otra parte, Gentilini *et al.* (2019) también presentan los tres principales argumentos en contra de la universalidad: el coste, la adecuación de la renta a su finalidad y las distintas apreciaciones sobre la magnitud de los posibles beneficios de la renta. El coste de hacer transferencias universales significativas es alto. Además, se requerirían cambios que podrían no ser deseables, como alterar la protección ya existente a ciertos grupos de ingresos y de edad. Otros estudios también indican que el elevado coste es un desafío para la implementación de la RB. Noguera (2019) sitúa la financiación de la renta básica como uno de los mayores, si no el mayor, problema al que se enfrentan las propuestas de renta básica. Casado y Sebastián (2019), por ejemplo, hacen estimativas que van desde alrededor del 23 % del PIB (para una renta básica universal e incondicional) hasta el 5,5 % del PIB (tras ajustes de condicionalidad y selectividad). Por añadido, Colombino (2015) sugiere que financiar la renta básica puede elevar la carga tributaria o reducir otras prestaciones.

El segundo argumento contrario mencionado por Gentilini *et al.* (2019) es que una prestación fija puede no ser adecuada para todos los fines y, además, puede tener un impacto

reducido en la pobreza y la desigualdad. Asimismo, hay evidencias de que los programas actuales de asistencia social no han reducido la oferta laboral.

El tercer argumento relacionado con la economía política de la universalidad de la RB es que hay poca evidencia sobre la magnitud de sus efectos. La mayoría de las implementaciones, hasta ahora, no han sido financiadas por impuestos directos o indirectos, sino por medio de ingresos obtenidos gracias a los recursos naturales, reformas de subsidios energéticos o donaciones privadas.

Por último, la individualidad del pago de la prestación puede tener efectos en la composición de los hogares. Por un lado, una línea de pensamiento sostiene que dar la prestación a todos los miembros de un mismo hogar reduce posibles tensiones, ya que disminuyen las disputas por los recursos cuando estos son escasos. Por otro lado, la concesión de una renta autónoma a cada miembro, es decir, una renta que no depende del hogar, puede entenderse de dos maneras: de una forma emancipatoria, si permite emanciparse a las personas que están unidas en los hogares por necesidad, o como destructiva de los valores familiares, si resultara, por ejemplo, en más divorcios o ancianos que no reciben atención familiar (Gentilini *et al.*, 2019).

1.3 Iniciativas de renta básica

Hoy día hay una variedad de programas piloto o de esquemas más amplios que caben en la categoría de renta básica. Sin embargo, la mayoría de ellos suelen ser lo que Gentilini y Grosh (2019) llaman «de casi-UBI» (*universal basic income*), puesto que no cumplen con todos los requisitos de la renta básica.

En la tabla siguiente, Gentilini *et al.* (2019) hacen una clasificación de los programas según las tres características principales de la RB: la (in)condicionalidad, la modalidad de transferencia (si es en dinero) y la universalidad.

Tabla 1

Iniciativas de renta básica

Iniciativa (año)	Incondicional	Transferencia en dinero	Universalidad	Provisión estatal	Alcance	Frecuencia/tamaño	Cobertura (em miles)
Programas de amplio alcance							
Mongolia (2010-12)	Sí	Sí	Sí	Sí	Nacional	10 000 MNT (7 USD)/mes hasta el 2010; 21 000 MNT (17 USD)/mes hasta el 2012	3000
Rep. Islámica Irán (2011)	Sí	Sí	Sí	Sí	Nacional	445 000 IRR (40 USD - 45 USD)/persona/mes (25% de la renta media)	97% de la población
Variaciones							
Estados Unidos (Alaska)	Sí	Sí	Sí	Sí	Estado	1000 USD - 2000 USD/año	615
Estados Unidos (Eastern Band of the Cherokee Nation)	Sí	Sí	Sí	Sí	Tribo	4000 USD - 6000 USD/año (desembolsos a cada 6 meses)	16
Kuwait (Amir grant)	Sí	Sí	Sí	Sí	nacional	3600 USD /pago único	1100
Italia (Reddito di Cittadinanza)		Sí		Sí	nacional	780 EUR/mes	5000
China (Macau SAR)	Sí	Sí		Sí	Región (residente y no residente poseedores del documento de residentes de Macau)	Pagamento anuales variables; em el 2019, 10 000 CNY para residentes y 6000 CNY para no residentes	~707
India (Telangana)	Sí	Sí		Sí	Estado (agricultores detentores de tierra)	5000 INR/acre biannually (10 000 INR/año)	5800
India (Odisha)		Sí		Sí	Estado (agricultores pequeños y marginales, trabajadores sin terra y hogares agrícolas vulnerables)	5 installments of 5000 INR (25 000 INR/año) para agricultores pequeños y marginales; 3 cuotas de 5000 INR, 3000 INR, and 4500 INR (12 500 INR/año) para trabajadores sin terra; 10 000 INR/año para hogares agrícolas vulnerables	7500

Iniciativa (año)	Incondicional	Transferencia en dinero	Universalidad	Provisión estatal	Alcance	Frecuencia/tamaño	Cobertura
Programas pilotos							
Kenya (GiveDirectly)	Sí	Sí	Sí		Pueblos (aldeas)	RBU largo plazo: pagos mensuales equivalentes a 23 USD (0,75USD/día) por 12 años RBU corto plazo: pagos mensuales equivalentes a 23 USD (0,75USD/día) por dos años Lump-sum UBI: 500 USD/pago único	~21
United States 1970s (Indiana, Iowa, New Jer-	Sí	Sí		Sí	Hogares	Niveles de garantía variables y tipos impositivos marginales	9,92 (objetivo inicial)
Canada (Manitoba)	Sí	Sí		Sí	Hogares	Niveles de garantía variables y tipos impositivos marginales: 3800 CAD, 0,35 4800 CAD, 0,50 5800 CAD, 0,75	1,3
India (Madhya Pradesh)	Sí	Sí	Sí		Individuos	Adultos: 200 INR/mes (aumento posterior para INR 300); niños: 100 INR (aumento posterior para 150 INR)	~6
India (New Delhi)	Si	Sí			Hogares	1000 INR/mes	0,1
Namibia (Otjivero-Omitara)	Sí	Sí	Sí		Individuos	100 USD/mes	0,93
Finlandia (Kela)	Sí	Sí		Sí	Desempleado	560 EUR/mes	2
Estados Unidos (Oakland, CA)	Sí	Sí			Hogares	1500 USD/mes	0,1
Estados Unidos (Stockton, CA)	Sí	Sí			Individuos	500 USD/mes	0,13
Netherlands		Sí		Sí	Individuos	960 EUR/mes	0,25
Korea, Rep. (Gyeonggy)	Sí			Sí	24 años de edad	883 USD/año	170
España (Barcelona)		Sí			Hogares	100 EUR – 1 676 EUR (110 USD - 1850 USD)/mes	1

Fuente: Gentilini *et al.* (2019).

En la clasificación de la Tabla 1, solo Mongolia e Irán tendrían esquemas completos de una RB. Alaska, que suele ser el principal ejemplo de aplicación de la RB hoy en día, es un estado de los Estados Unidos, por eso aparece en la tabla como una variación de la RB nacional. No obstante, en este punto, debe hacerse una nota a la clasificación de la Tabla 1, que diverge de la concepción de Van Parijs. Este entiende que una renta básica es pagada por una comunidad

política y, según su definición, podríamos decir que el estado de Alaska es, efectivamente, una comunidad política. Van Parijs no establece el requisito de que sea nacional.

Los autores muestran que la gran mayoría de los programas son solo variantes de una verdadera RB. Enfatizan, además, que muchos de ellos son iniciativas financiadas con recursos privados, con el objetivo de que se pueda impulsar la discusión respecto al tema y avanzar en la agenda de evaluación del programa. Hacen hincapié en que, de ese modo, tales programas pueden evitar en gran medida las luchas políticas, presupuestarias e institucionales que probablemente afectarían a la implementación de una renta básica a gran escala (Gentilini *et al.*, 2019).

Asimismo, en lo que se refiere a la financiación, Noguera y De Wispelaere (2007) señalan la peculiaridad de Alaska, donde la financiación de la RB se basa en “dividendos sociales”. Este caso no requiere una profunda reforma fiscal y de la protección social, algo que sí se exigiría en la mayoría de países y que representa un gran desafío para la implementación de la RB.

Además, en la Tabla 1 podemos observar que hay diversos programas piloto que ya han finalizado, así como otros tantos que siguen en curso, por ejemplo, en Kenia, en India, en Finlandia, en Estados Unidos y en España (Barcelona).

1.4 La implementación de una renta básica

La sección anterior demuestra que no hay todavía un caso de RB implementada que cumpla todas las condiciones descritas al inicio de este trabajo: el pago de una renta (recursos públicos) individual, universal e incondicional. Este hallazgo nos lleva a cuestionar la viabilidad de la implementación de la RB.

Algunos estudios parecen indicar que aún hay poca comprensión en la sociedad de lo que es la renta básica. Noguera (2019) aborda esta cuestión y nos remite a los resultados de diferentes encuestas sobre la aceptación de la renta básica que han obtenido resultados desfavorables. También hay otras experiencias que nos llevan a pensar que la RB no goza del apoyo de la sociedad. Esto es lo que pasó en Suiza, cuya población rechazó, por medio de un referéndum realizado en 2016, la implementación de una renta básica en el país (Noguera, 2019).

Noguera y De Wispelaere (2012) proponen un marco teórico para analizar la viabilidad política y social de implementación de una RB. Este marco se divide en cuatro variables:

a) Viabilidad estratégica: analiza la viabilidad de articular una coalición política ganadora a favor de una RB.

b) Viabilidad institucional: analiza la viabilidad del encaje de la RB en la arquitectura existente del estado de bienestar y la administración pública.

c) Viabilidad conductual: analiza si la RB producirá nuevos patrones de conducta (por ejemplo, en la esfera laboral) que sean sostenibles en el tiempo.

d) Viabilidad sociopsicológica: analiza si la RB tendrá apoyo social mayoritario de la ciudadanía y de la opinión pública.

En este contexto, resaltamos lo que dicen los autores respecto a la viabilidad sociopsicológica. El desafío es convencer al público de que la RB es una medida deseable y una política efectiva en la práctica. La viabilidad sociopsicológica es importante porque tiene que ver con la legitimación necesaria para que una política sea apoyada (por parte de la población y de los políticos) y perdure (requiere que los sujetos acepten sus reglas). Las disposiciones psicológicas de los sujetos tienen un papel limitador en la viabilidad sociopsicológica. En este sentido, Noguera y De Wispelaere (2012) mencionan la reciprocidad como un factor relacionado con la aceptación social de una política. En el caso de la RB, los autores recuerdan que la mayoría de la gente cree que el trabajo remunerado es una obligación hacia la sociedad y que los beneficios sociales deben ser solo para aquellos que los necesiten o los merezcan.

Frente al desafío que plantea la RB, Noguera y De Wispelaere (2012) sugieren que aspectos del *framing* (enmarcación) de la política pueden afectar la aceptación del público. Un *framing* adecuado de la política evita generar percepciones negativas y, es más, puede generar percepciones positivas. Los autores citan algunas estrategias mencionadas por Vanderborght (2005) que podrían aumentar el apoyo público hacia una política de RB:

- a) la implementación secuencial, instituyendo por separado una prestación universal por hijo, una pensión básica universal, una garantía de ingresos mínimos para los que están por debajo del umbral de pobreza y un crédito fiscal para los trabajadores de bajos ingresos;
- b) la implementación incremental (gradual), empezando por desarrollar e incrementar programas de garantías de renta ya existentes antes de introducir una RB muy baja que irá aumentando después.

Capítulo 2 – El panorama de la pobreza en Brasil

La comprensión del panorama de la pobreza en el país es relevante para el diseño de políticas de renta. Aunque la RB es un beneficio universal, su aplicación puede comenzar dando prioridad a los más pobres, por lo que es pertinente conocerlos y saber cómo se benefician de la protección social.

La seguridad social tiene como objetivo formar una red de seguridad para los individuos. Esta protección tiene dos ejes, uno contributivo y otro asistencial (no contributivo). El objetivo común de los programas de asistencia es combatir la pobreza. El debate sobre la RB se inserta en este contexto, y las diferentes propuestas a veces sustituyen a los programas de asistencia social y a veces los complementan.

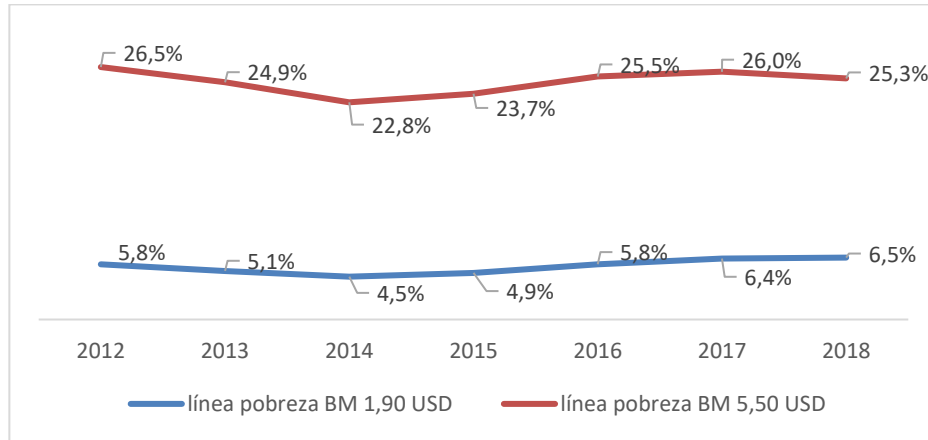
2.1 Trayectoria reciente de la pobreza en Brasil

En Brasil no existe un índice oficial de pobreza. Lo que sí existe son diferentes líneas de pobreza administrativa utilizadas en las distintas políticas públicas de lucha contra la pobreza. Todas las líneas utilizadas son indicadores absolutos para medir la pobreza monetaria; aquellos cuyos ingresos están por debajo de esos puntos de referencia se consideran pobres.

La pobreza en Brasil, tras un largo período de disminución, ha vuelto a aumentar y, en 2018, se encontraba casi a los mismos niveles que al comienzo de la década. En el Gráfico 1 se muestra la evolución de la pobreza según las dos líneas de pobreza establecidas por el Banco Mundial: la línea de 1,90 USD per cápita por día utilizada por el Banco en las comparaciones internacionales y destinada a las mediciones en los países de bajos ingresos, y la línea de 5,50 USD per cápita por día, utilizada para las mediciones en los países de renta media-alta, que es el caso de Brasil. Se puede ver que la tendencia general es la misma para ambas líneas. Sin embargo, hay una diferencia preocupante. Mientras que la línea de 5,50 dólares diarios per cápita muestra una disminución de la pobreza en 2018 en comparación con 2012 (del 26,5 % al 25,3 %), la línea de 1,90 dólares diarios per cápita muestra un aumento (del 5,8 % al 6,5 %).

Gráfico 1

Evolución de la pobreza en Brasil, 2012-2018



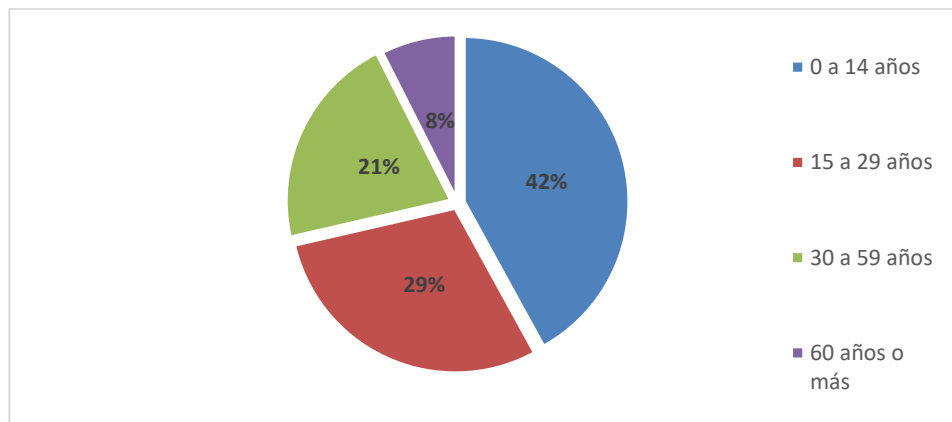
Fuente: Síntese dos Indicadores Sociais, IBGE, 2019.

Estos datos son preocupantes y parecen estar en consonancia con el reciente aumento de la pobreza extrema en Brasil. Según el IBGE, las tasas de pobreza extrema aumentaron del 5,8 % en 2012 al 6,5 % en 2018. Así, en 2018 el país tenía 13,5 millones de personas en esta condición.

La incidencia de la pobreza por grupos de edad nos muestra que la pobreza afecta seis veces más a los niños que a los ancianos. En el Gráfico 2, vemos que mientras que la pobreza entre los niños (0-14 años) era del 42,3 %, entre los ancianos (60 años o más) era del 7,5 %. El segundo grupo más afectado es el de los jóvenes, categoría que sufre más el desempleo, lo que repercute en su situación de pobreza.

Gráfico 2

Porcentaje de personas pobres, por edad, en Brasil, 2018, línea de pobreza de 5,50 USD



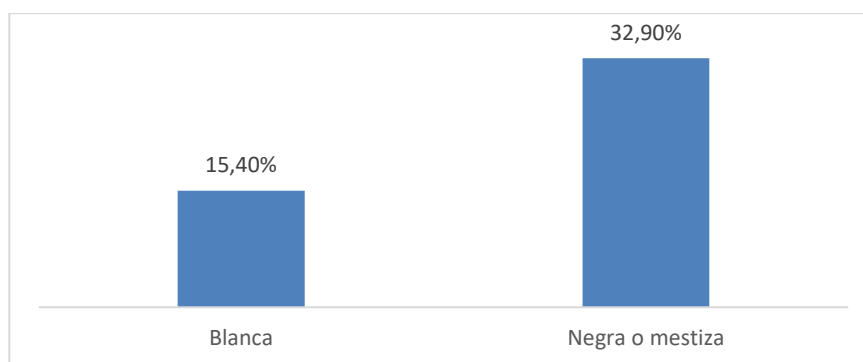
Fuente: Síntese dos Indicadores Sociais, IBGE, 2019.

Sin embargo, tener un trabajo no es un antídoto contra la pobreza. La inserción en el mercado laboral no fue suficiente para superar la pobreza, ya que el 14,3 % de los empleados tenía ingresos por debajo del umbral de 5,50 USD diarios per cápita (IBGE, 2019). Esto se asocia con un aumento de los trabajadores no registrados (informales) y los trabajadores por cuenta propia, categorías que se caracterizan por tener niveles de ingresos más bajos.

En Brasil, un tema que se destaca es la diferencia en la incidencia de la pobreza por raza (véase el Gráfico 3). La población negra sufre mucho más intensamente la pobreza que la población blanca. En 2018, la pobreza de los negros (32,9 %) era algo más del doble que la de los blancos (15,4 %).

Gráfico 3

Incidencia de la pobreza por raza en Brasil, 2018, línea de pobreza de 5,50 USD



Fuente: Síntese dos Indicadores Sociais, IBGE, 2019.

En relación con el género, al analizar la población total, la pobreza afecta a hombres y mujeres casi por igual: un 25,2 % en el caso de los hombres y un 25,4 % en el de las mujeres, en 2018. Sin embargo, un análisis conjunto de las variables de género y raza revela grandes disparidades, especialmente entre los hombres blancos (15,6 %) y las mujeres negras (33,5 %). La pobreza entre las mujeres blancas era de alrededor del 15,2 % y entre los hombres negros del 32,4 %.

Teniendo en cuenta la composición del hogar, en 2017 los más vulnerables eran los hogares formados por mujeres, sin pareja y con menores dependientes (hasta 14 años). Alrededor del 56,9 % de la población pobre se encontraba en esa situación. Después estaban las parejas con hijos (30,4 %), los hogares unipersonales (11,6 %) y las parejas sin hijos (10 %). Por lo tanto, tener hijos es un importante factor de riesgo para la pobreza y merece la atención de las políticas públicas.

En Brasil, hay una gran diferencia entre la pobreza rural y la urbana. La población rural representa actualmente el 15 % de la población total del país, pero el 37 % de todas las personas en situación de extrema pobreza se encuentran en las zonas rurales (IPEA, 2019). Así pues, vemos una vulnerabilidad mucho mayor en la población rural.

En resumen, se puede decir que la pobreza en Brasil tiene las siguientes características:

	Incidencia de la pobreza en Brasil
Línea de pobreza 1,90 USD per cápita al día	4,8 %
Línea de pobreza 5,50 USD per cápita al día	25,3 %
Género	<ul style="list-style-type: none"> • Hombres: 25,2 % • Mujeres: 25,4 %
Incidencia de la pobreza por edad	<ul style="list-style-type: none"> • Mayores tasas: Niños (0 a 14 años), 42,3 % • Menores tasas: Ancianos (65 o más), 7,5 %
Composición del hogar	<ul style="list-style-type: none"> • Menores tasas: pareja sin hijos • Mayores tasas: mujeres, sin pareja, con menores dependientes
Condición de ocupación	<ul style="list-style-type: none"> • Menores tasas: empleados • Mayores tasas: desempleados

La crisis que golpeó a Brasil en 2015, y que el país aún no ha superado por completo, ha contribuido a este escenario, que muestra el reciente aumento de la pobreza debido a la reducción del mercado laboral y de los ingresos promedio de la población trabajadora. El hecho de que muchas políticas de lucha contra la pobreza se basen en el empleo es preocupante y merece atención.

El hecho de que en algunas situaciones ni siquiera el empleo es suficiente para sacar a una persona de la pobreza arroja luz sobre otras medidas de política social. Este es uno de los contextos en los que el debate sobre la RB gana prominencia. Van Parijs (1991) afirma que el ingreso básico es de importancia práctica por su impacto directo sobre el destino de los trabajadores no cualificados en una sociedad próspera, de los jóvenes excluidos, de las amas de casa dependientes, de los padres con doble jornada de trabajo y de los desempleados de larga duración.

2.2 Principales programas de asistencia social en Brasil

2.2.1 Programa Bolsa Família

El Programa Bolsa Família¹ es el programa más amplio de lucha contra la pobreza en Brasil. Consiste en un programa condicional de transferencia directa de renta, destinado a las familias pobres y extremadamente pobres. Por lo tanto, son beneficiarias:

- a) las familias en la extrema pobreza, es decir, con una renta familiar mensual per cápita inferior a 89 BRL², equivalente a unos 17 USD;
- b) familias en la pobreza, es decir, con una renta familiar mensual per cápita entre 89 BRL y 178 BRL, equivalente a unos 34,23 USD.

Para poder recibir esta prestación las familias deben inscribirse en el Registro Único para Programas Sociales del Gobierno Federal (CadÚnico), un amplio registro que recoge la situación socioeconómica de las familias y sirve para poner en práctica gran parte de las políticas sociales de Brasil. Sin embargo, la inscripción no es garantía de que una familia se convierta en beneficiaria del programa. Esto dependerá del número de familias pobres a las que ya haya llegado el programa en relación con el número total estimado de pobres en una región. Además, hay límites presupuestarios que también se tienen en cuenta.

Por otra parte, cómo suele ocurrir con los programas condicionales, las familias abandonan el programa si superan los umbrales de renta o si no cumplen con los requisitos de salud y educación que también son condiciones del programa.

Las prestaciones que reciben las familias varían según su composición. Hay una parte básica que se paga solo a las familias extremadamente pobres y una parte variable, que se paga tanto a las familias extremadamente pobres como a las familias pobres. Puede acumularse según la presencia de niños o jóvenes, mujeres embarazadas y madres lactantes:

- a) prestación básica (89 BRL por persona), pagada a las familias extremadamente pobres;
- b) prestación variable, hasta un máximo de cinco prestaciones acumulables:

¹ Información disponible en <http://mds.gov.br/assuntos/bolsa-familia/o-que-e/como-funciona/como-funciona> .

² El salario mínimo en 2020 es de 1045 BRL.

b.1. prestación para niños o jóvenes hasta los 15 años: 41 BRL,

b.2. prestación para mujeres embarazadas: nueve pagos de 41 BRL,

b.3 prestación para madres lactantes: seis pagos de 41 BRL a las familias con bebés de 0 a 6 meses;

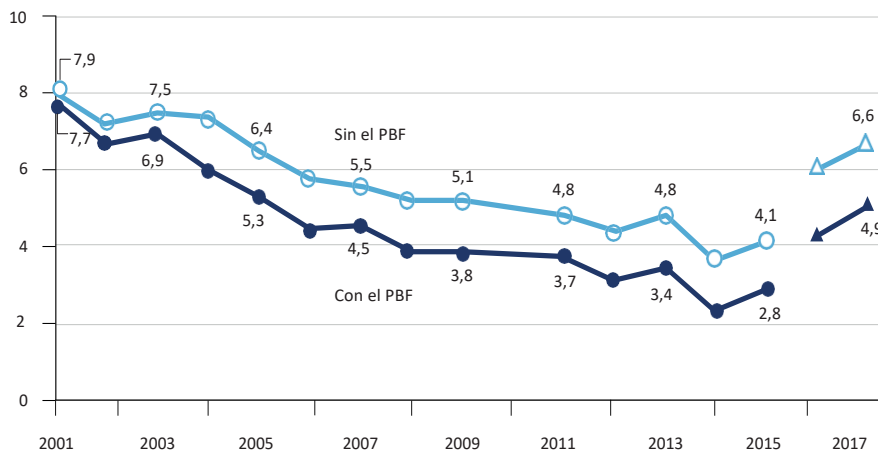
c) prestación para adolescentes (hasta dos por familia) entre 16 y 17 años, con un valor de 48 BRL;

d) prestación para la superación de la extrema pobreza (calculada individualmente). Es la cantidad necesaria para que una familia que está por debajo del umbral de la extrema pobreza salga de dicha situación.

En 2019, el programa pagó 33,1 mil millones de reales en prestaciones a unos 14 millones de beneficiarios (familias). El programa abarca a una cuarta parte de la población brasileña y ha contribuido significativamente a la disminución de la pobreza en el país. El Gráfico 4 muestra el impacto del programa en los niveles de pobreza.

Gráfico 4

Brasil: tasas de pobreza (%) con y sin las prestaciones del Programa Bolsa Família (2001-2017). Línea de 89 BRL per cápita.



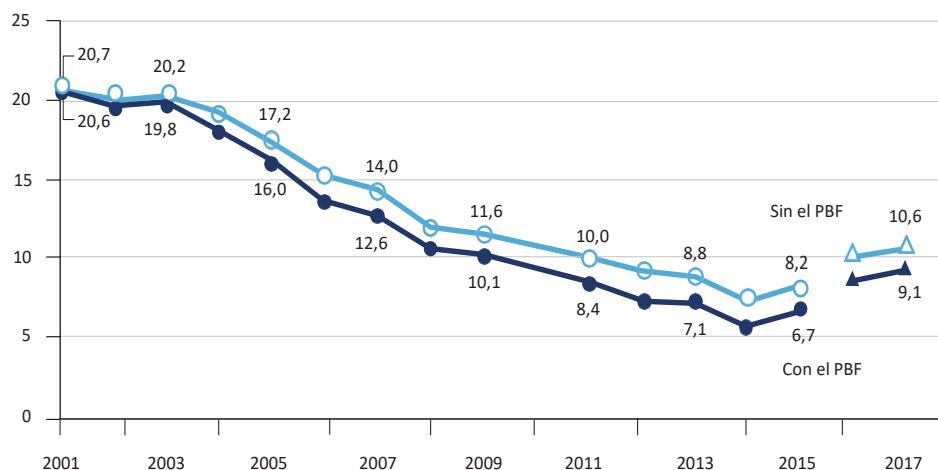
Observaciones: Los datos de 2016 y 2017 no son directamente comparables debido a cambios en la metodología de las encuestas domiciliarias.

Fuente: Osorio *et al.* (2019)

En el Gráfico 5 también se muestran los efectos positivos del programa según la línea de pobreza de 178 BRL, que es la línea de pobreza utilizada en el programa.

Gráfico 5

Brasil: tasas de pobreza (%) con y sin las prestaciones del Programa Bolsa Família (2001-2017). Línea de 178 BRL per cápita.



Observaciones: Los datos de 2016 y 2017 no son directamente comparables debido a cambios en la metodología de las encuestas domiciliarias.

Fuente: Osorio (2019)

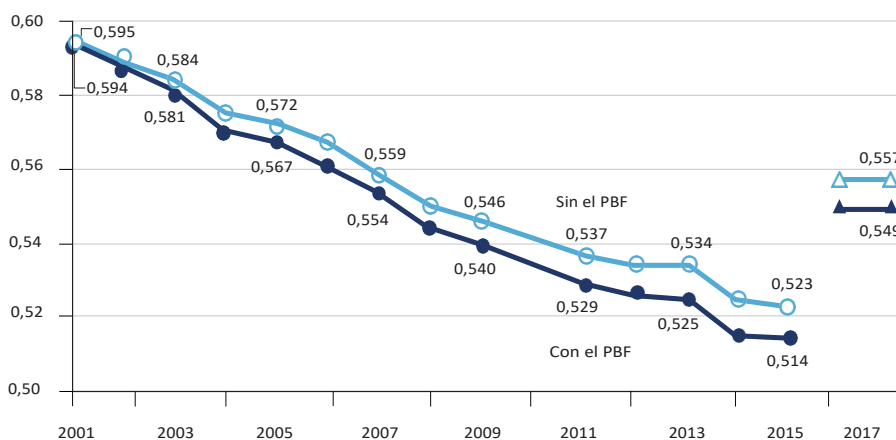
Según el estudio de Osorio *et al.* (2019), el programa destaca en Brasil principalmente por su importante impacto en la pobreza y la desigualdad y, al mismo tiempo, por su reducido presupuesto (el programa es relativamente barato, con un presupuesto inferior al 0,5 % del PIB del país). La cobertura del programa ha evolucionado desde abarcar solo al 20 % de los más pobres hasta abarcar al 60 % de la población pobre. Según Osorio *et al.*, entre 2001 y 2017 el programa logró reducir las tasas de pobreza entre 1 y 1,5 puntos porcentuales. Esto corresponde a una reducción de aproximadamente el 15 % en el número de personas pobres y del 25 % en el número de personas extremadamente pobres.

Los autores señalan que el programa fue relevante para aliviar la pobreza, es decir, ayudó a que las familias salieran de la extrema pobreza, pero no de la pobreza. Hay familias que son pobres, vulnerables, pero que no tienen una renta por debajo del umbral del programa y, por lo tanto, siguen en la pobreza.

Con respecto a la desigualdad de la renta, el Gráfico 6 muestra el impacto positivo del programa en la evolución del índice de Gini para la renta familiar per cápita con y sin las transferencias del programa. Desde la puesta en marcha del programa en 2004, se pueden observar los efectos redistributivos, con una reducción de aproximadamente el 1 % o el 1,5 % en el Gini cada año (Osorio *et al.*, 2019).

Gráfico 6

Brasil: coeficientes de Gini de la renta familiar per cápita, con y sin las prestaciones del Programa Bolsa Família (2001-2017).



Fuente: Osorio *et al.*, 2019.

También en relación con el programa, el estudio llega a la conclusión de que es poco probable que se pueda mejorar significativamente la focalización y que, debido a la volatilidad de la renta de las familias vulnerables, sería aconsejable aumentar el número de beneficiarios. Es más, el estudio recomienda aumentar el número de familias beneficiarias aunque ello signifique un empeoramiento de la focalización. Por último, destaca que lo que impide que el programa sea más eficaz en la reducción de la pobreza y de la desigualdad es el reducido importe de las prestaciones (alrededor de 180 BRL por familia).

Lo que es evidente es que el Programa Bolsa Família es un programa fundamental en la protección social de Brasil y tiene una gran influencia en la reducción de la pobreza y la desigualdad del país. Esto es algo que debe tenerse en cuenta a la hora de hacer cualquier cambio en su estructura.

2.2.2 Benefício de Prestação Continuada

El Benefício de Prestação Continuada (BPC) es un tipo de pensión no contributiva. Se paga una prestación correspondiente a un salario mínimo (1045 BRL) a las personas mayores de 65 años y a las personas discapacitadas cuya renta familiar mensual per cápita sea inferior a un cuarto del salario mínimo (inferior a 261,25 BRL).

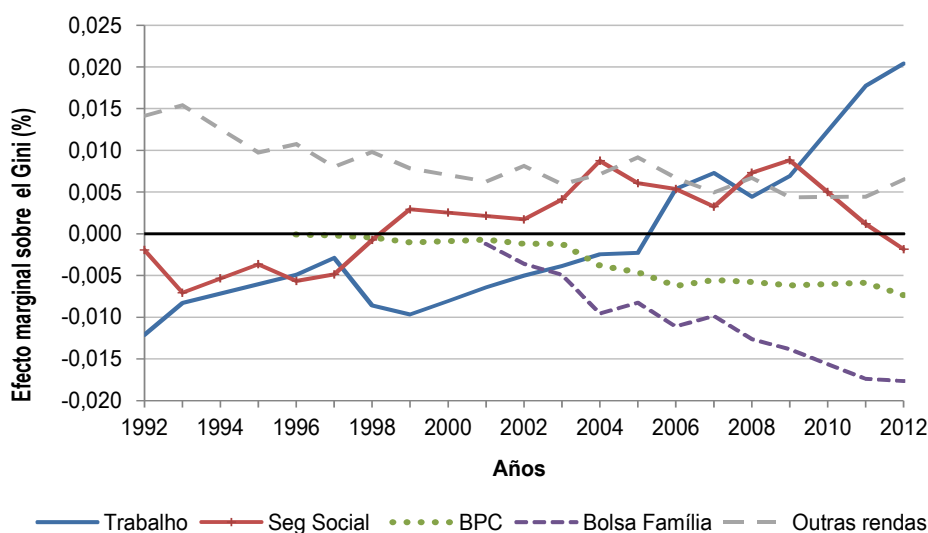
En 2019, el BPC pagó 55,6 mil millones de reales a 4,7 millones de beneficiarios. La prestación acaba de sufrir un cambio³ que amplía su umbral de renta al medio salario mínimo. Se estima que, después de este cambio, el número de beneficiarios aumentará hasta sumar otros 2,8 millones (IFI, 2020).

El BPC, igual que el Bolsa Família, tiene un papel importante en la reducción de la pobreza y la desigualdad en Brasil. Esta prestación es prácticamente el único tipo de asistencia social que reciben los ancianos del país y ha logrado sacar de la pobreza a millones de ancianos y mantener bajos los niveles de pobreza entre ellos. Hoy en día, la extrema pobreza entre los ancianos es casi residual: un 0,78 % de ellos vive con una renta familiar per cápita por debajo de un cuarto del salario mínimo y un 8,7 % con una renta familiar per cápita por debajo de la mitad del salario mínimo (IPEA, 2018).

En el Gráfico 7 se muestra la evolución de la desigualdad en Brasil según la fuente de renta. Los valores por debajo de cero significan que el programa contribuye a reducir la desigualdad y, por el contrario, los valores que están por encima de cero indican que la aumentan. Se puede ver que el BPC es un programa progresivo, es decir, reduce la desigualdad social.

Gráfico 7

Efectos marginales relativos por fuentes de renta, Brasil, 2002-2012.



Fuente: Ipea (2013).

³ En marzo de 2020 el Congreso aprobó un cambio que modifica el umbral de renta del programa, que pasa de ser de un cuarto del salario mínimo a la mitad del salario mínimo.

El BPC y el Bolsa Família son los dos principales programas de la política de asistencia brasileña y, por tanto, se harán algunos breves comentarios adicionales: El umbral de pobreza del Programa Bolsa Família, al igual que sus prestaciones, no se revisa con asiduidad; no hay criterios o períodos definidos para hacer reajustes. Por consiguiente, los reajustes quedan a merced de decisiones políticas puntuales. Así pues, la pérdida de poder adquisitivo de las prestaciones es frecuente. Los umbrales y prestaciones del BPC, sin embargo, se ajustan automáticamente, ya que están vinculados al salario mínimo y este se reajusta anualmente. Por ende, el BPC está algo menos sujeto a interferencias políticas.

En definitiva, el umbral de pobreza y las prestaciones del Bolsa Família se reajustan con menos frecuencia que los del BPC y esto contribuye, por ejemplo, a que la pobreza sea más pronunciada entre los niños que entre los ancianos del país. En Brasil, la pobreza entre las personas mayores fue alta en el pasado, pero ahora está claro que se trata de un problema superado, y esto se debe, en gran parte, al BPC (Jaccoud, Mesquita y Paiva, 2017).

2.2.3 Prestación de emergencia destinada a combatir la crisis de la COVID-19

Como consecuencia de la crisis resultante de la pandemia del coronavirus y el riesgo de un aumento abrupto de la pobreza, la cuestión de la renta básica ha resurgido en el debate público, tanto en Brasil como en otros países. En Brasil, después de algunas discusiones, se aprobó una renta básica con los siguientes condicionantes:

- a) tener más de 18 años;
- b) un máximo de dos prestaciones por familia;
- c) no tener una relación laboral activa (incluye a los trabajadores informales);
- d) no puede acumularse con ninguna otra prestación de la seguridad social o de la asistencia social (excepto el Programa Bolsa Família, en ese caso, prima el de mayor cantidad);
- e) duración temporal de tres meses;
- f) renta familiar mensual per cápita de la mitad del salario mínimo o renta familiar mensual de hasta tres salarios mínimos;
- g) las familias unipersonales encabezadas por una mujer tienen derecho a dos prestaciones;
- h) la prestación es de 600 BRL (poco más de medio salario mínimo, unos 120 USD).

La ley de RB que ya existía en el país todavía no se ha aplicado. Además, la prestación propuesta para paliar los efectos de la COVID-19 es temporal (con posibilidad de prórroga mientras dure el estado de calamidad), no es universal y es condicional.

Capítulo 3 – Diseño de la renta básica

En este capítulo proponemos un diseño para la implementación de la ley de renta básica aprobada en Brasil. El texto legislativo brasileño es bastante amplio y no especifica, por ejemplo, cuestiones cruciales como las fuentes de financiación de la prestación o el diseño institucional para la inserción de la renta básica en el cuadro de las políticas de protección social del país.

Uno de los pocos detalles que contiene la ley es la previsión de que la RB se implementará por etapas, empezando por la población más pobre. Si sumamos eso a las justificaciones que contiene la proposición, donde se dice que la renta no sustituirá pero complementará las transferencias en forma de bienes y servicios, se puede entender que la armonización de la RB con el actual sistema de bienestar empezaría con varias prestaciones coexistiendo.

De hecho, uno de los mayores desafíos a la hora de implementar una RB en Brasil es su armonización dentro de la estructura de protección social con el Programa Bolsa Família, ya que éste es el programa más grande y eficaz del país para combatir la pobreza. Por lo tanto, la extinción de este programa o la reducción de su alcance o del valor de sus beneficios no es una opción. Dada la relevancia del Programa Bolsa Família, la RB propuesta aquí lo sustituye, pero con el claro objetivo de llegar a más beneficiarios y pagar mayores prestaciones. Así, la implementación de una RB en Brasil comenzaría con la expansión del Programa Bolsa Família.

En relación con este aspecto, el propio autor de la ley, el exsenador Eduardo Suplicy, ya declaró que el Programa Bolsa Família puede entenderse como una primera etapa en la aplicación de la ley de RB⁴ en Brasil. Esta declaración no está respaldada por ningún documento oficial, como, por ejemplo, la legislación referente al Programa. Sin embargo, por las razones mencionadas anteriormente, partiremos de esta premisa igualmente: proponemos la expansión del Programa Bolsa Família como una primera etapa de la RB.

En el caso del Bolsa Família, la ampliación se llevará a cabo mediante la inclusión de personas (familias) que se estén en lista de espera para ser incluidas en el Programa (familias elegibles pero aún no beneficiarias). Además de estos casos, hay fallas de focalización que, a la larga, excluyen a sectores pobres de la población potencialmente beneficiarios. Se estima que

⁴ Reportajes disponibles en <https://www.cartacapital.com.br/Politica/precisamos-garantir-renda-basica-para-todos-os-brasileiros-defende-suplicy/> y <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2020/04/tudo-indica-que-vou-viver-para-ver-a-renda-basica-implementada-diz-eduardo-suplicy.shtml> .

hay 1,7 millones de familias (5 millones de personas) a la espera de poder beneficiarse del Programa Bolsa Família (Ipea, 2020).

La propuesta de implementación inicial de una RB parcial (que no abarca a toda la población, es decir, se paga sólo a determinados grupos) también se basa en las sugerencias de algunos estudios sobre implementación de la RB. Según la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, OCDE (OCDE, 2017), la sustitución total o casi total de las prestaciones por una RB podría ocasionar pérdidas importantes a algunas personas o exigir importantes ingresos fiscales adicionales. En este sentido, para la OCDE, una propuesta más realista para la implementación de la RB debería considerar la coexistencia de la RB con algunas otras prestaciones, por ejemplo, las transferencias de renta condicionada a personas discapacitadas.

Noguera y De Wispelaere (2012) también hablan de una implementación secuencial, es decir, por etapas. En este caso, los autores subrayan que la estrategia de implementar una renta básica de forma secuencial o incremental (gradual), empezando por desarrollar e incrementar programas de renta ya existentes, puede afectar a la aceptabilidad del público. Este aspecto de *framing* es bastante relevante en el diseño de la RB, sobre todo cuando la incondicionalidad es uno de los mayores desafíos. La construcción de grupos de beneficiarios «merecedores» reduce las opiniones negativas sobre la política y puede aumentar su aceptabilidad.

Respecto al mismo tema, Parijs (Suplicy, 2013) considera que una prestación universal no necesita ser una prestación única. Parijs sostiene que el diseño de la renta básica (y, por lo tanto, establecer qué prestaciones deben ser sustituidas o mantenidas) afecta a la viabilidad de la misma. El autor afirma que la renta es evidentemente viable si se considera, de forma imprudente, «acabar con todas las prestaciones existentes y redistribuir los ingresos correspondientes en forma de una renta de bajo valor, igual para todos». Por otra parte, no es viable si se trata de «mantener todas las prestaciones existentes y complementarlas con una renta igual para todos los ciudadanos y que permita a una persona soltera vivir confortablemente». Así, el autor concluye que cualquier propuesta sería se encuentra en el medio de estos dos extremos.

3.1 ¿Qué sustituir?

Como apuntan Cobedo y Rubio (2019), el debate sobre el papel que la RB debe ocupar en el esquema de protección parece reducirse al espacio de las prestaciones de asistencia. Esto se debe a que si la RB es compatible con los ingresos laborales (una importante diferencia de la RB con respecto a los demás programas de renta condicionados), de la misma forma debería serlo con las rentas que sustituyen a las rentas laborales, es decir, con las prestaciones contributivas de la seguridad social.

Basándonos en estas consideraciones, en un primer momento algunas prestaciones de asistencia social serían absorbidas por la RB. Brasil tiene una enmarañada red de políticas de renta que se superponen, e introducir una RB supondría una ventaja: reduciría la sobreposición de políticas que, si bien generan solapamientos, también generan brechas en la cobertura.

Dos programas serán reemplazados: el Programa Bolsa Família y el Beneficio de Prestação Continuada (BPC). Esos dos son los programas de asistencia social más importantes del Brasil. En 2019, los dos programas juntos representaron el 95 % de los gastos de la asistencia social brasileña.

3.2 ¿A quién pagar la renta?

Cómo señala Van Parijs (2000), la renta se paga a los miembros de una comunidad política. En este caso, es posible tener más de una conceptualización de quiénes son los beneficiarios. En general, se paga a los ciudadanos o residentes legales.

En términos de la ley brasileña, tienen derecho a la prestación todos los brasileños que residan en el país y los extranjeros que residan en el país por lo menos cinco años. En la implementación inicial de la RB, la prestación se pagará a las familias ya beneficiarias, a las que están en lista de espera para el Programa Bolsa Família y a los beneficiarios del BPC.

Además, se propone extender la RB a los registrados en el CadÚnico. Como se ha explicado, se trata de un registro de la población en situación de pobreza y vulnerabilidad social utilizado para la puesta en marcha de diversas políticas sociales. Las familias registradas allí tienen una renta familiar per cápita inferior a la mitad del salario mínimo o una renta familiar de hasta tres salarios mínimos. El CadÚnico ya incluye a los beneficiarios del Programa Bolsa Família y del BPC (personas mayores y personas discapacitadas en situación de pobreza), pero

también figuran en este registro familias que no son beneficiarias de ninguno de los dos programas, a pesar de ser pobres y vulnerables.

Se propone que la RB se pague a todos los registrados con una renta familiar per cápita por debajo de la mitad del salario mínimo. Este grupo representa la mayor parte del registro, el 85,5 %. Están registradas en el CadÚnico cerca de 28,1 millones de familias (65,3 millones de personas⁵) con renta familiar per cápita inferior a la mitad del salario mínimo, aproximadamente un tercio de la población brasilera. De esta manera, el 30 % de población más pobre estaría cubierta.

Además, la cantidad de dinero otorgada sería diferente para los adultos y los menores de 18 años. Diferentes autores proponen distintas diferenciaciones de la renta por edad (Martinelli, 2018; Casado y Sebastián, 2019; Arcarons et al, 2018). Aquí se propone que la RB para los menores sea el 30 % del valor de la RB del adulto. En la Tabla 2 se muestra la composición de los beneficiarios.

Tabla 2

Número de beneficiarios de la RB

Beneficiarios	Número
Adultos	38 293 408
Menores (hasta 18 años)	27 078 111
Total	65 371 519

A modo de comparación: hoy en día 18,7 millones de personas están cubiertas por el Programa Bolsa Família y por el BPC. Con la implementación de la RB habría 46 671 519 nuevos beneficiarios, personas que actualmente se encuentran en situación de pobreza.

3.3 Financiación de la RB

La renta básica, según Van Parijs (Suplicy, 2013), puede financiarse junto con otros gastos; no tiene que ser financiada necesariamente de manera específica y vinculada. En otras palabras, no es obligatorio crear un impuesto específico. Por ejemplo, en Alaska parte del sistema de dividendos se financia con los rendimientos de un fondo diversificado, constituido por el Estado con los royalties recaudados por su petróleo. Van Parijs también destaca la

⁵ Datos disponibles en <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/cecad20/painel03.php> (valores para diciembre de 2019).

propuesta de James Meade de un dividendo social financiado con los rendimientos obtenidos sobre bienes públicos productivos.

Una propuesta de RB presupuestariamente neutra, equivalente a la suma total de los gastos corrientes, podría sustituir las prestaciones sociales actuales por una RB universal. Sin embargo, la suma total de esos gastos y su distribución equitativa entre todos daría lugar, naturalmente, a un beneficio de escaso valor, posiblemente muy inferior al valor del umbral de pobreza individual. En una propuesta realista, algunas prestaciones focalizadas, como las destinadas a los discapacitados, deberían seguir coexistiendo con la RB. Un RB a niveles social y políticamente significativos requeriría un gasto social adicional y mayores ingresos fiscales para financiarla. Otra alternativa es eliminar los incentivos fiscales (OCDE, 2017).

En este sentido, entendemos que, inicialmente, para una aplicación por etapas, la renta puede ser financiada por los ingresos fiscales existentes, sin aumentar la carga de impuestos. Para su financiación se considerará la suma de los recursos ya asignados al Programa Bolsa Familia, al BPC y, además, la eliminación de las deducciones fiscales del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF).

El uso de la deducción del IRPF se basa en una propuesta de los autores Atkinson y Sutherland (1989). Ellos proponen la sustitución del conjunto de las deducciones del IRPF por una RB parcial como un primer paso para la aplicación de una RB universal.

La inclusión de las desgravaciones se debe al hecho de que los más pobres no se benefician de las políticas instrumentalizadas por medio del IRPF, puesto que no tienen renta suficiente para beneficiarse de las desgravaciones. Además, el hecho de que el IRPF es progresivo significa que los beneficios (por ejemplo, por hijo) son aún mayores para las familias de renta más alta (es decir, es un gasto regresivo).

Según la evaluación de la Hacienda Pública brasileña de estos subsidios del IRPF, las deducciones por gastos de salud en el IRPF son regresivas, es decir, aumentan la desigualdad de ingresos, tanto desde el punto de vista de la distribución de los ingresos (el 1 % de las personas más ricas reciben el 18 % del total de estos subsidios) como desde el punto de vista geográfico (se concentran en las ciudades más ricas). En 2017, las deducciones por gastos de salud en el IRPF totalizaron 15 mil millones de reales. La Hacienda Pública brasileña estima que estos subsidios fueron recibidos casi en su totalidad por el último quintil de ingresos, el 20 % de los individuos con mayores ingresos. Además, según la Hacienda, si se eliminaran estos subsidios, habría ganancias de equidad en términos individuales y geográficos (Brasil,

2019). El hecho de que los beneficiarios de las deducciones de los gastos de salud del IRPF sean también beneficiarios potenciales de la atención de salud pública, que en Brasil es un sistema de atención universal, ya es una prueba de la evidente inequidad de esta política.

El contribuyente puede hacer deducciones en el IRPF para cubrir gastos médicos propios o de sus personas dependientes. No hay límite para tales deducciones. Los gastos se deducen de la base sobre la que se recauda el IRPF. Lo mismo se aplica a los gastos de educación, pero éstos sí tienen un tope de deducción.

Se estima⁶ que las deducciones por gastos médicos en 2019 fueron de 15 500 millones de reales (15 502 081 124 BRL). Este valor correspondería al 0,21 % del PIB brasileño. Se estimó también que las desgravaciones correspondientes a los gastos de educación fueron de 4500 millones de reales (4 596 096 114 BRL). Este valor constituye el 0,06 % del PIB.

La tabla 3 contiene las fuentes de financiación de la RB. En el caso de los beneficios fiscales, se representan recursos que serán recaudados, ya que actualmente son deducciones del IRPF y, en el caso de los dos programas de asistencia, sus recursos serán redirigidos a la RB. En el caso de los programas de asistencia, no se incluyen los gastos de gestión del programa, sino sólo las transferencias directas de renta, ya que se entiende que la RB, al ser pagada de forma parcial, tendrá gastos administrativos similares.

Tabla 3

Fuentes de financiación de la renta básica

Acción o programa	Recursos financieros (reales)
Desgravaciones fiscales médicas	15 502 081 124
Desgravaciones fiscales educacionales	4 596 096 114
Programa Bolsa Família	33 100 000 000
Beneficio de Prestação Continuada (BPC)	58 500 000 000
Total	111 698 177 238

* valores empleados en 2019

⁶ Datos disponibles en <http://receita.economia.gov.br/dados/receitadata/renuncia-fiscal/previsoes-ploa/arquivos-e-imagens/demonstrativos-dos-gastos-tributarios-dgt>.

3.4 ¿Cuánto pagar?

Aquí, el valor de la RB se determina *a posteriori*. Se analizará qué cantidad podría pagarse con los recursos financieros propuestos y a los beneficiarios propuestos.

Así pues, a partir de lo expuesto en los apartados anteriores, el monto total de los recursos es de 111,6 mil millones de reales. Los beneficiarios son 38 293 408 adultos y 27 078 111 menores. Esto resulta en las siguientes sumas de dinero:

Tabla 4

Valor calculado para la renta básica

Recursos para financiación	111 698 177 238 BRL
Número de beneficiarios	38 293 408 adultos
	27 078 111 menores
RB anual	2406,41 BRL por adulto
	721,92 BRL por menor

3.5 Consideraciones

A modo de comparación, he aquí algunas referencias.

Tabla 5

Comparaciones de la renta básica con otras referencias

Valor mensual de la RB	200,53 BRL por adulto
	60,16 BRL por menor
Valor mensual medio de la prestación del Programa Bolsa Família, pagado a la unidad familiar (diciembre de 2019)	191,77 BRL por familia, al mes
Línea de pobreza del Programa Bolsa Família	178 BRL familiar per cápita, al mes
Línea de pobreza del Banco Mundial, 1,90 USD al día	157 BRL, mensual
Línea de pobreza del Banco Mundial, 5,50 USD al día	455,97 BRL, mensual
Valor del salario mínimo	998 BRL, mensual
Valor mensual de la remuneración media	2308 BRL, mensual

Realizar una comparación con algunos puntos de referencia de la pobreza es pertinente. Una primera y más evidente comparación debe hacerse con respecto al Programa Bolsa Família (191,77 BRL frente a los 200,53 BRL de la RB). Lo que se puede observar es que la RB tiene un valor ligeramente superior a la prestación media que se paga a una familia en el marco del programa de asistencia Bolsa Família. Sin embargo, cabe señalar que, a diferencia del Programa Bolsa Família, la RB se paga individualmente, por lo que, en términos familiares, habría ganancias para los beneficiarios del Programa. Además, la RB otorga cantidades más altas en comparación con todos los tipos de beneficios del Programa Bolsa Família. Con todo, los datos aquí analizados no permiten verificar los efectos distributivos o el impacto en la pobreza, por lo que deben realizarse otros estudios sobre estas cuestiones. Sin embargo, es posible anticipar la existencia de ventajas para los beneficiarios de este programa.

Otra referencia pueden ser las líneas de pobreza calculadas por el Banco Mundial. Se puede ver que la RB sería suficiente para superar el umbral de pobreza de 1,90 USD al día. No obstante, no excede la línea de 5,50 USD, que es la que se aplica a los países de renta media-alta, como es el caso de Brasil.

Otras referencias a tener en cuenta serían el salario mínimo y el ingreso promedio. La RB es mucho más baja que estas dos referencias, corresponde al 20 % del salario mínimo. El valor de la RB calculado aquí, 200 BRL, se aproxima al valor propuesto por el Gobierno brasileño en el ámbito de las medidas de lucha contra la pandemia del coronavirus. En este caso, el Gobierno brasileño propuso al Congreso una cantidad de aproximadamente 200 BRL, pero esta suma se cambió en el Congreso a 600 BRL. Hay que recordar que esta ayuda es temporal y no universal.

Otra cuestión que debe observarse tiene relación con el BPC. La RB tiene un valor muy inferior a la prestación del BPC, que equivale al salario mínimo (como ya hemos mencionado anteriormente, la RB es un 20 % del salario mínimo). Entre los receptores de la RB habría un 7 % que actualmente es beneficiario del BPC y, evidentemente, la reducción de sus ingresos representaría un obstáculo. Por lo tanto, quizá se podría considerar una complementación de la RB para ese grupo. Se concedería a todas las personas mayores de 65 años y aumentaría la aceptabilidad de la propuesta.

Por último, por supuesto, siempre se podrían añadir otras fuentes de financiación. En Brasil, el IRPF tiene 13 tipos de deducciones y, además, existen otros subsidios que podrían revalorizarse. Aquí se propuso el uso de dos de ellos. Asimismo, se podrían considerar otras alternativas, como la creación de un fondo para la sostenibilidad de los ingresos a largo plazo.

Capítulo 4 - La implementación y la evaluación de la renta básica

Este apartado trata de los aspectos relativos a la implementación de la política de RB propuesta. Como apunta Blasco (2009b), la implementación es la puesta en marcha de una intervención pública diseñada para dar respuesta a una problemática social. Además, en este apartado también nos ocuparemos de los aspectos relacionados con la evaluación de la política propuesta.

4.1 Contexto institucional y organizativo y ámbito territorial

El ámbito territorial de aplicación de la política es todo el país (Brasil), compuesto por 27 unidades federativas y sus municipios (5570). En cada municipio, la población diana son las personas que están en el registro administrativo del CadÚnico.

En Brasil, la implementación de una política pública implica la participación de tres niveles: las administraciones municipales, que son las administraciones locales, el nivel más cercano de los beneficiarios; las administraciones de los estados federativos, y la administración nacional.

La administración local es un agente clave en la aplicación de las políticas, pues se encarga de recopilar la información que suministra el CadÚnico y del contacto directo con el público. En el municipio y en el caso de la política de RB, ésta se lleva a cabo a través de los Centros de Referencia de la Asistencia Social (CRAS), que son las instituciones responsables de gestionar el registro CadÚnico. El gobierno nacional, a su vez, a través del Ministerio de la Ciudadanía, desempeña el papel de agente normativo y regulador del instrumento, además de gestionar la base de datos nacional y el sistema de entrada de información (a través de la Caixa Económica Federal, que es un banco público). A nivel nacional, el Ministerio de la Ciudadanía es el encargado de este asunto. Los estados, a su vez, desempeñan funciones de diálogo y apoyo a la gestión municipal (Brasil, 2018). Finalmente, la Caixa Económica Federal es la responsable del pago de las prestaciones.

4.2 Calendario de implementación

Se propone que la implementación de la RB se realice a lo largo de tres meses. Puesto que el registro administrativo CadÚnico ya existe, lo que es necesario es cambiar los procedimientos administrativos y operacionales, como, por ejemplo, dejar de pagar las prestaciones de los programas que serán reemplazados (el Programa Bolsa Família y el

BPC) por las prestaciones de la RB. En resumen, el mayor esfuerzo recae en el agente pagador (Caixa Económica Federal) y en las administraciones municipales, que tendrán que ampliar la red de beneficiarios y, por consiguiente, la de pagos. Tomando como referencia lo ocurrido con el pago de las prestaciones de emergencia destinadas a combatir la crisis de la COVID-19, en la que se tardó menos tiempo en iniciar los pagos, se entiende que tres meses se trata de un periodo de tiempo razonable.

Así, la actividad principal recae en los actores locales (los Centros de Referencia de la Asistencia Social) y en el agente pagador (Caixa Económica Federal), que deben identificar a las personas registradas en el CadÚnico como beneficiarias de la RB e implementar las acciones necesarias, como asegurarse de que tienen una cuenta en el banco u otra forma que les permita recibir las prestaciones.

4.3 Coste

La implementación de una política de RB universal significaría una reducción de los costes respecto a los costes de los programas a los que sustituiría, ya que, por ser universal, los costes de gestión de la RB serían menores. Sin embargo, como aquí se propone una implementación parcial de la RB, se estima que tendrá aproximadamente los mismos costes de gestión que el actual Programa Bolsa Familia. Esto se debe a que este programa utiliza el mismo registro administrativo, CadÚnico, para su aplicación, así como otras estructuras que también se utilizarán en la política de RB, como los Centros de Referencias de la Asistencia Social, en los municipios, y la Caixa Económica Federal para el pago de las prestaciones.

Así, no se prevé una reducción de los gastos administrativos al sustituir las actuales prestaciones de asistencia por la RB, que, aun así, tendrá una gestión más sencilla. En 2019, el coste anual de gestión del Programa Bolsa Familia fue de 570,1 millones de reales.

Así pues, podemos resumir la implementación de la RB en la Tabla 6 que figura a continuación, en la que se indican las actividades, el calendario y los recursos propuestos.

Tabla 6

Implementación de la política de RB

Recursos	Actividades	Productos	Impacto
Presupuesto público	- 570 millones de BRL para gestión de la RB.	Cobertura a todo el registro del CadÚnico.	- Sacar de la pobreza los beneficiarios.
Agentes ejecutores: CRAS y Caixa Econômica Federal	- 111,6 mil millones de BRL en prestaciones de RB. - Sustituir las prestaciones de los actuales programas Bolsa Família y BPC por la RB, mediante el pago de una renta a todos los beneficiarios del CadÚnico.		- Variación en el tiempo medio de empleo de los beneficiarios.
Plazo para implementar: 3 meses			

4.4 Mecanismos de evaluación

La evaluación no es un fin en sí mismo, sino un instrumento para mejorar la intervención pública que se está evaluando. Cabe destacar los siguientes objetivos de la evaluación (Blasco, 2009a):

a) Ayudar a tomar decisiones. La evaluación proporciona información para la toma de decisiones clave, decisiones correctivas o decisiones sobre programas-demostración, que son programas con un nuevo diseño, que se crean esencialmente para comprobar si funcionan mejor que otros programas más maduros y establecidos.

b) La evaluación como instrumento de gestión de las políticas públicas.

c) Rendición de cuentas a la ciudadanía. Dado el carácter limitado de los recursos públicos invertidos, las organizaciones responsables de ellos deben rendir cuentas a la sociedad acerca de lo que se consigue efectivamente con los recursos asignados.

d) Conocimiento básico sobre las políticas públicas. La evaluación puede servir para entender mejor el tipo de programa o contexto que mejor funciona para cambiar las condiciones sociales.

Por lo tanto, antes de abordar la evaluación, la atención debe centrarse en el objetivo de la política. En el caso de la ley brasileña de RB, se entiende que el bajo (o inexistente) nivel de ingresos es un problema en el país y que la RB es una propuesta para paliarlo. Se entiende que el primer objetivo de la RB es acabar con la pobreza, ya que la ley establece que la RB debe ser lo suficientemente alta como para cubrir los gastos mínimos de las personas, como la alimentación, la educación y la salud. Por lo tanto, este es el primer objetivo de la RB. No obstante, los objetivos de la RB van más allá e implican, por ejemplo, fomentar la justicia social a través del aumento de la libertad de los individuos (podríamos esperar un impacto, por ejemplo, en la desigualdad). La primera etapa de implementación se centrará en este objetivo, ya que la ley brasileña impone una implementación gradual, empezando por los más pobres. Así pues, sacar de la pobreza a quienes tienen una renta per cápita inferior a la mitad del salario mínimo es el primer objetivo de la implementación gradual de la RB.

Sobre esta base, y considerando que los principales conflictos que se plantean en los debates sobre RB se refieren a su coste y a su posible impacto en la oferta laboral, se propone inicialmente una evaluación basada en tres ejes: el impacto en la pobreza, los costes de la política y las consecuencias conductuales, específicamente aquellas que afecten a la oferta laboral. Esas tres cuestiones son fundamentales para una posterior ampliación del programa hasta implementar una RB verdaderamente universal.

4.4.1 Calendario

Se propone llevar a cabo una primera evaluación completa dos años después de la implementación de la RB. El plazo propuesto se basa en otras experiencias de RB, como la desarrollada en Finlandia (ESPN, 2019). El Ministerio de la Ciudadanía, el mismo agente que la implementa, debe ser el responsable de la evaluación.

4.4.2 Indicadores

Teniendo en cuenta los tres ejes mencionados, un primer indicador debe estar relacionado con la superación de la pobreza. Se ha de evaluar si el programa es suficiente para sacar a los beneficiarios de la pobreza. El criterio de evaluación debe ser la línea de pobreza empleada para la asignación de la RB (renta per cápita inferior a la mitad del salario mínimo).

Por lo tanto, se trata de saber si la población diana está recibiendo las prestaciones previstas (nivel de cobertura) y si dichas prestaciones son suficiente para sacarla de la pobreza.

Un segundo indicador debe estar relacionado con los aspectos conductuales, específicamente con la oferta laboral. Esto se debe a que, como señala la OECD (2017), una de las consecuencias más importantes de la implementación de la RB es la posible reducción de los incentivos laborales y la necesidad de trabajo remunerado. Es decir, una de las mayores preocupaciones sobre las posibles consecuencias de la RB tiene que ver con la oferta de trabajo. A fin de estimar el impacto en este ámbito, se propone el siguiente indicador: del tiempo medio en que los beneficiarios estuvieron empleados en un período. El criterio de referencia debe ser el tiempo medio que los beneficiarios permanecían empleados antes de recibir la prestación. Por lo tanto, el indicador debe definirse *a priori*, antes de la aplicación de la RB.

Por último, una evaluación que atienda a los costes debe contener un indicador de eficiencia que relacione el coste del programa con sus resultados (número de beneficiarios que saldrán de la pobreza). Así, se podrá comparar con las otras políticas de renta existentes.

4.5 Consideraciones

Para Vaquero (2007) la ley funciona como el principal instrumento político para influir en el comportamiento social y es también el instrumento necesario para afrontar y superar los problemas sociales. Sabatier y Mazmanian (1981), citados por Vaquero (2007), consideran que distintos factores influyen en el proceso de implementación de una política: el tipo de política, el contexto, la magnitud del cambio requerido, los recursos financieros, las condiciones socioeconómicas, el apoyo de los medios de comunicación, las actitudes de los ciudadanos, el apoyo de las autoridades, etc.

Además, Van Meter y Van Horn (1975), citados por Vaquero (2007), destacan dos variables que consideran importantes para la implementación de una política: el nivel de cambio y el nivel de consenso requerido. Para ellos, una política tiene más probabilidades de éxito si introduce pequeños cambios y goza de un amplio consenso. Por el contrario, una política tiene pocas posibilidades de éxito si intenta introducir grandes cambios y hay poco consenso. Además, creen que las políticas que implican una redistribución de los recursos se enfrentan a más problemas en su implementación.

Según estos argumentos, podemos concluir que una política de RB, en la medida en que se ocupa de la redistribución de los recursos, sin duda se enfrentará a más desafíos que otras

políticas no redistributivas. Por otra parte, proponer su implementación de manera gradual y tratar inicialmente a los beneficiarios como un grupo «más merecedor», tal y como sugieren Noguera y De Wispelaere (2012), es una forma de aumentar la aceptación de la política por parte de los grupos no beneficiarios.

Kaufman (1973), también mencionado por Vaquero (2007), identifica tres variables relacionadas con el fracaso de la implementación de la política: el proceso de comunicación, las capacidades y las actitudes hacia la política. Así pues, vemos que, en realidad, hay una multitud de factores que influyen en el proceso de implementación y que, sin duda, serán determinantes para el éxito de esta política.

Conclusiones

El objetivo de este trabajo de fin de máster era proponer una implementación de la ley de renta básica brasileña, aprobada hace 15 años y aún no implementada. Así, antes de proponer un diseño para la renta básica, se analizó el marco teórico de la misma. El estudio se basó en las ideas del teórico Van Parijs, quien, según su teoría liberal-igualitaria de la justicia, afirma que una sociedad verdaderamente justa implica el pago de una renta incondicional a todos sus miembros. A continuación, se abordó el panorama de la pobreza en Brasil, país en el que, recientemente, la pobreza y la desigualdad se han intensificado. Sin embargo, aunque los niveles de pobreza siguen siendo altos, ha habido importantes avances tras la aplicación del Programa Bolsa Família. Además de este programa, existe el Benefício de Prestação Continuada, un tipo de pensión no contributiva que también es importante para reducir la pobreza, en este caso entre las personas mayores de 65 años.

El diseño propuesto consiste en sustituir los dos programas de asistencia más importantes de Brasil (el Programa Bolsa Família y el Benefício de Prestação Continuada) por una renta básica y extender ese ingreso básico a todas las personas que viven en la pobreza. En este caso, se trata de personas que están inscritas en el registro administrativo del CadÚnico y tienen una renta per cápita inferior a la mitad del salario mínimo. Se estima que un tercio de la población brasileña se encuentra en esa situación.

Asimismo, la propuesta aquí planteada busca saber qué cantidad de dinero se puede pagar como renta básica sin aumentar los gastos del gobierno pero ampliando, al mismo tiempo, el grupo de beneficiarios (todos los inscritos en CadÚnico). Se ha optado por no universalizar la prestación porque, ciertamente, una propuesta de no aumentar los gastos y de universalizar la prestación daría como resultado cantidades insignificantes. Además, la propia ley de renta básica propone iniciar su aplicación desde los más pobres y, basándose en algunos estudios que proponen una aplicación gradual, por etapas. Este ejercicio dio como resultado una renta básica de 200,53 BRL para cada adulto y 60,16 BRL para cada menor.

Así, la renta básica sería ligeramente superior a la prestación media que se paga a una familia en el marco del Programa Bolsa Família (191,77 BRL). Sin embargo, cabe señalar que, a diferencia del Programa, la renta básica se paga individualmente, por lo que, en términos familiares, habrá ganancias para los actuales beneficiarios del *Programa* Bolsa Família. Además, el valor de la renta básica es superior al de todos los tipos de prestaciones del Programa Bolsa Família. Los datos aquí analizados no permiten verificar los efectos distributivos o el grado de impacto en la pobreza, por lo que deberán realizarse estudios adicionales sobre estas

cuestiones. Sin embargo, es posible predecir la existencia de ventajas para los actuales beneficiarios del Programa Bolsa Família.

También se puede comparar el valor de la renta básica con las líneas de pobreza calculadas por el Banco Mundial. Se puede ver que la renta básica sería suficiente para superar el umbral de pobreza de 1,90 USD al día. Por otro lado, el valor no excede la línea de 5,50 USD, que es la que se aplica a los países de renta media-alta, como es el caso de Brasil.

Otra comparación pertinente es con el salario mínimo y el ingreso medio. La renta básica tendría un valor mucho menor que estas dos referencias: sería un 20 % del salario mínimo. Sin embargo, el valor de la renta básica que se presenta aquí, 200 BRL, se acerca al valor propuesto por el gobierno brasileño en el ámbito de las medidas de lucha contra la pandemia del coronavirus, lo que sugiere que la propuesta es viable.

Por último, tal y como se propone en el último capítulo de este trabajo, la política debe evaluarse para poder verificar en qué medida es suficiente para sacar a los beneficiarios de la pobreza y, además, en qué medida puede universalizarse. Asimismo, se propone evaluar también los aspectos relacionados con el coste de la política y los efectos en el mercado laboral. Se trata, sobre todo, de evaluarla con el objetivo de buscar caminos que conduzcan a su universalización, puesto que, al fin y al cabo, ésa es la característica central de la renta básica y el mayor desafío.

Referencias Bibliográficas

- Arcarons, J.; Raventós, D.; Torrens, L. (2018). *Nuevo modelo de financiación de la renta básica*. Recuperado de <http://www.sinpermiso.info/textos/nuevo-modelo-de-financiacion-de-la-renta-basica> , acceso 7 de abril de 2020.
- Atkinson, A.B. y Sutherland, H. (1989). Analysis of a partial basic income scheme. En A. B. Atkinson, *Poverty and Social Security*. London: Harvester Wheatsheaf.
- Blasco, J. (2009a). Cómo iniciar una evaluación: oportunidad, viabilidad y preguntas de evaluación. *Colección Ivàlua de Guías Prácticas sobre Evaluación de Políticas Públicas (1)*. Barcelona: Ivàlua.
- Blasco, J. (2009b). Evaluación de la implementación. *Colección Ivàlua de Guías Prácticas sobre Evaluación de Políticas Públicas (4)*. Barcelona: Ivàlua.
- Brasil. (2019). Deduções do Imposto de Renda da Pessoa Física (IRPF) de Despesas Médicas. *Boletim Mensal Sobre os Subsídios da União*. Ministério da Economia.
- Brasil. (2018). Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal. *Manual do Pesquisador*. Ministério do Desenvolvimento Social.
- Casado, J. M. y Sebastián, Miguel. (2019). Análisis crítico de la renta básica: costes e incentivos. Aplicación al caso español. Casado y. *Revista Diecisiete* (1). Madrid. ISSN Versión digital (en proceso) (pp. 117-134).
- Cobedo, S. B. y Rubio, A. A. (2019). La implantación de una renta básica en el modelo de protección social en España: prestaciones del sistema de seguridad social y rentas autonómicas. Aprendizajes a partir del modelo de renta mínima de Comunidad Autónoma de Madrid. *Revista Diecisiete* (1). Madrid. ISSN Versión digital (en proceso).
- Colombino, U. (2015). Is unconditional basic income a viable alternative to other social welfare measures?. *IZA World of Labor*, 128 (2). doi: 10.15185/izawol.128.v2.
- ESPN. (2019). *First results from the finnish basic income experiment*. ESPN flash report 2019/17. European Social Policy Network.
- Gentilini, U.; Grosh, M. (2019). UBI as a social assistance: comparative models and instruments. En *Exploring universal basic income – a guide to navigating concepts, evidence, and practices*. World Bank.
- Gentilini, U.; Grosh, M.; Yemtsov, R. (2019). The idea of a universal basic income. En *Exploring universal basic income – a guide to navigating concepts, evidence, and practices*. World Bank.
- IFI (2020). Relatório de acompanhamento fiscal nº 38. Instituição Fiscal Independente. Brasília, 2020. Recuperado de https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/569834/RAF38_MAR2020.pdf .
- IBGE. (2019). Síntese de indicadores sociais 2019: uma análise das condições de vida da população brasileira. *Estudos e pesquisas - Informação demográfica e socioeconômica (40)*. Rio de Janeiro: IBGE. Recuperado de <https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=2101678>.

- IPEA (2013). Duas décadas de desigualdade e pobreza no Brasil medidas pelas PNAD/IBGE. *Comunicado do IPEA 159*. Brasília: IPEA.
- IPEA (2018). *Políticas sociais: acompanhamento e análise (25)*. Brasília: IPEA.
- IPEA (2019). ODS 1, Acabar com a pobreza em todas as suas formas, em todos os lugares – O que mostra o retrato do Brasil?. *Cadernos ODS*. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA).
- IPEA (2020). Evitando a pandemia da pobreza: possibilidades para o Programa Bolsa Família e para o Cadastro Único em resposta à Covid-19. *Nota Técnica (59)*. Brasília: IPEA.
- Jaccoud, L.; Mesquita, A. C.; Paiva, A. B. (2017). O benefício de prestação continuada na reforma da previdência: contribuições para o debate. *Texto para Discussão (2301)*. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada.
- Martinelli, L. (2018). *Which countries would benefit most and which face the greatest fiscal challenges from implementing basic income?*. Recuperado de https://www.iser.essex.ac.uk/files/misoc/events/FOSS18/Luke_Martinelli.pdf, acesso 6 de maio de 2020.
- Noguera, J. A. (2019). La renta básica universal: un estado de la cuestión. En *VIII Informe Foessa sobre exclusión y desarrollo social en España*. Recuperado de <https://www.foessa.es/capitulos/capitulo6/>, acesso 8 de diciembre de 2019.
- Noguera, J. A. y De Wispelaere, J. (2007). La viabilidad social y conductual de una Renta Básica: un programa experimental [Working Paper]. *VII Simposio de la Red Renta Básica*, Barcelona, España, 22-23 de noviembre.
- Noguera, J. A. y De Wispelaere, J. (2012). On the political feasibility of the basic income guarantee. En R. Caputo (Ed.), *Basic income guarantee and politics: international experiences and perspectives on the viability of income guarantee*. New York: Palgrave.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. (2017). *Basic income as a policy option: Can it add up?*. Policy brief on the future of work. Recuperado de <https://www.oecd.org/social/Basic-Income-Policy-Option-2017.pdf>, acesso 15 de abril de 2020.
- Osorio, R. G.; Paiva, L. H.; Soares, S.; Souza, P. H. G. F. Os efeitos do programa bolsa família sobre a pobreza e a distribuição de renda: um balanço dos primeiros quinze anos. *Texto para Discussão (2.499)*. Rio de Janeiro: Ipea.
- Oyarzábal, J. D.; Ullastres, J. A. G. y Frías, V. G. (2019) Modelos de financiación de una renta básica para España. *Revista Diecisiete (1)*. Madrid. ISSN Versión digital (en proceso).
- Van Parijs, P.. (1991). Why surfers should be fed: the liberal case for an unconditional basic income. *Philosophy & Public Affairs* 20 (2): 101-31. Recuperado de www.jstor.org/stable/2265291.
- Van Parijs, P. (1996). La justice comme liberté réelle pour tous. En Jean-Yves Naudet (Ed), *Ethique économique. Fondements, chartes éthiques, justice* (pp. 235-248). Aix-en-Provence: Librairie de l'Université.
- Van Parijs, P. (1997). *Real freedom for all: what (if anything) can justify capitalism*. Oxford: Oxford Scholarship Online.

- Van Parijs, P. (2000). Renda básica: renda mínima garantida para o século XXI?. En Suplicy, Eduardo Matarazzo, *Renda de cidadania: a saída é pela porta*. (7 ed). São Paulo: Corte, 2013.
- Vanderborght, Y. 2005. The basic income guarantee in europe: the belgian and dutch back door strategies. En K. Widerquist., M. A. Lewis y S. Pressman (Eds). *The ethics and economics of the basic income guarantee*. (pp257–281). Aldershot: Ashgate.
- Vaquero, B. R. (2007). La implementación de políticas públicas. *Díkaión 21* (16). Universidad de La Sabana. Chía, Colombia.