

Una propuesta de 'Renta Mankiw' para la pandemia

EsadeEcPol Insight #12 Mayo 2020

AUTORES

Claudia Hupkau

Assistant Professor at
CUNEF & Associate in
the Education and Skills
Programme at the Centre
for Economic Performance
(LSE)

Toni Roldán

Director, EsadeEcPol

Carlos Victoria

Research economist,
EsadeEcPol

RESUMEN EJECUTIVO

- Gobiernos de todo el mundo han establecido **ambiciosos programas de ayudas con el fin de no dejar de lado a ninguna persona afectada por la crisis de la Covid-19**. Sin embargo, en numerosos países, la ayuda está tardando mucho en llegar a quienes más la necesitan.
- Eso se debe, en parte, a que **los gobiernos no están implementando las políticas más adecuadas para abordar esta emergencia**. Ante una pandemia, al igual que ante un desastre natural, las prestaciones sociales convencionales, con sus complejos prerrequisitos, suponen un proceso demasiado lento: es mejor gastar primero y preguntar después para evitar un sufrimiento social innecesario y una recesión económica más profunda.
- En esta nota, primero ilustramos los **retos administrativos a los que algunos gobiernos se están enfrentando para lograr que las ayudas lleguen a tiempo**. En segundo lugar, analizamos si los distintos sistemas convencionales de prestaciones son apropiados para emergencias.
- A continuación, basándonos en la propuesta de Mankiw (2020), estimamos el coste de una **transferencia temporal cuasi-universal de 1.000 euros con una duración inicial de tres meses** para España. Esta transferencia estaría acompañada de un impuesto extraordinario a pagar el próximo año. El coste durante un período de dos años sería inferior al 1 % del PIB. Concluimos que el enfoque de acotar ayudas a posteriori es mejor para tiempos de emergencia.

La ayuda no está llegando a quienes más la necesitan

Los gobiernos han implementado diversas medidas para **responder a la crisis económica y social** provocada por la Covid-19. La mayoría de estas medidas se han centrado en proteger a los trabajadores vulnerables y en garantizar la inyección de suficiente liquidez a las empresas y a la economía real.

Se han aprobado unos **regímenes laborales más flexibles** que permiten la reducción de la jornada laboral para mitigar la incidencia del desempleo, y se ha facilitado una ayuda económica extraordinaria a los trabajadores más vulnerables –incluyendo a aquellos que tienen formas atípicas de empleo.

Se han abierto nuevas líneas de crédito, avales, garantías y subvenciones para **ayudar a las empresas a cubrir la falta de liquidez**, y se ha pospuesto el pago de algunos impuestos y de las contribuciones a la seguridad social para ayudar a las pequeñas y medianas empresas (pymes) y a los autónomos durante el confinamiento. No cabe duda de que los gobiernos han sido muy activos (vid. OCDE, 2020). Sin embargo, ser activo no es lo mismo que ser efectivo.

Un problema al que se enfrentan algunos países es que la ayuda está tardando demasiado en llegar a sus destinatarios

Un problema al que se enfrentan algunos países es que **la ayuda está tardando demasiado en llegar** a sus destinatarios. Veamos el caso de España. Durante los meses de marzo y abril, unas 900.000 personas perdieron su trabajo y solicitaron la prestación por desempleo. En el mismo período, otros cuatro millones de trabajadores, el 21 % de los ocupados, se vieron afectados por ERTE, un régimen laboral temporal similar al sistema de Kurzarbeit alemán o de la activité partielle francesa.

Entretanto, el Gobierno ha aprobado siete Reales Decretos-leyes con **numerosas medidas relacionadas con el empleo** y varias nuevas medidas extraordinarias para ofrecer una protección social *ad hoc* a distintos grupos de trabajadores vulnerables afectados por el confinamiento, como los escasamente protegidos trabajadores autónomos, los trabajadores temporales y los trabajadores domésticos (vid. Tabla 1).

El objetivo del Gobierno con estas prestaciones de nueva creación, como señaló el presidente del Gobierno en el Congreso de los Diputados, era “que nadie se quedara atrás”. El razonamiento económico era sencillo y correcto: nadie tiene la culpa del *shock* ocasionado por la Covid-19, de modo que el Gobierno debe “hacer todo lo que sea necesario” para mitigar el sufrimiento social y mantener el flujo de dinero en circulación para evitar una recesión más profunda (vid. Gourinchas, 2020). En total, 7.162.000 trabajadores están cubiertos actualmente por algún tipo de medidas de sostenimiento de rentas.

Tabla 1

Cobertura de las medidas de sostenimiento de rentas en España

| | Personas | % Población activa |
|---|------------------|--------------------|
| Expedientes de regulación de empleo temporal por causas productivas y de fuerza mayor por la Covid-19 | 4.000.000 | 17 % |
| Prestación extraordinaria por cese de actividad | 1.400.000 | 6 % |
| Subsidio extraordinario por falta de actividad para trabajadores que finalizan un contrato temporal | 462.000 | 2 % |
| Reconocimiento de los periodos de aislamiento por contagio por Covid-19 como incapacidad temporal | 400.000 | 2 % |
| Desempleados a causa de la Covid-19 que reciben prestación | 900.000 | 4 % |
| Total de personas cubiertas | 7.162.000 | 31 |

Fuente: Gobierno de España (2020): Actualización del Programa de Estabilidad 2020.



Un problema al que se enfrentan algunos países es que la ayuda está tardando demasiado en llegar a sus destinatarios (Foto: Clara Soler)

Las leyes se aprobaron rápidamente, pero el diseño de las diferentes ayudas no tuvo suficientemente en cuenta el enorme problema al que se iba a enfrentar la Administración para procesarlos. En primer lugar, **las nuevas prestaciones requieren complejos controles de elegibilidad** para ser aprobadas.

Por ejemplo, para recibir su nueva prestación extraordinaria, los trabajadores autónomos deben acreditar que su actividad durante el período de confinamiento ha caído más de un 70 %. Recabar esta información requiere tiempo y, para muchos trabajadores cuyos ingresos se distribuyen de forma irregular a lo largo del año (como los diseñadores o los arquitectos), puede resultar una pesadilla administrativa.

El diseño de las ayudas no tuvo suficientemente en cuenta el enorme problema al que se iba a enfrentar la Administración para procesarlos

Al final, el Gobierno se vio obligado a modificar los criterios de condicionalidad del Real Decreto-ley inicial tres semanas más tarde, para aclarar el modo de cumplir los prerrequisitos de las diferentes actividades [2]. ATA, una de las mayores asociaciones de trabajadores autónomos, **denunció que la mayoría de los autónomos no podrían acceder a ninguna prestación** o línea de crédito pública durante meses y que ello podría provocar una cascada de cierres de negocios viables.

Las trabajadoras domésticas, para las cuales se aprobó una prestación extraordinaria a finales de marzo, solo han podido comenzar a solicitarla a principios de mayo, casi dos meses después de que muchas de ellas perdieran su empleo.

En segundo lugar, **los sistemas digitales de las administraciones no estaban preparados** para trabajar a distancia y para atender tal cantidad de solicitudes de forma efectiva. Según el Ministerio de Política Territorial y Función Pública, como consecuencia del confinamiento, casi dos tercios de los trabajadores de la Administración pública han tenido que trabajar desde sus hogares.

El Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE) está intentando procesar **cerca de 80.000 solicitudes de ERTE al día**. En abril, el Gobierno reconoció que los pagos correspondientes a cuatro de cada cinco de los ERTE presentados en marzo, cuando se inició el confinamiento, no serían abonados a sus beneficiarios hasta mayo, o incluso hasta junio [3].

Además, el diseño de medidas *ad hoc* específicas para los diferentes grupos de trabajadores (en vez de unos modelos más universales) **no tiene en cuenta a los trabajadores de la economía sumergida**, que se estima que representa entre el 15 y el 20 % del PIB español (Fernández Leiceaga *et al.*, 2018). Estos trabajadores no quedan cubiertos por ninguna de las medidas actuales.

El Servicio Público de Empleo Estatal está intentando procesar cerca de 80.000 solicitudes de ERTE al día

España no es el único país que no está logrando que las ayudas lleguen a tiempo. Reuters [4] informa que **Italia prometió ayudas a 2,3 millones de trabajadores** que se habían visto obligados a suspender su actividad a raíz del confinamiento, pero solo 29.000 de ellos las han recibido por ahora. Ello no es sorprendente, considerando la complejidad del proceso de solicitud: las ayudas italianas a las pymes exigen que las empresas

rellenen un documento de cuatro páginas para cada trabajador; este documento debe enviarse posteriormente al gobierno regional para que efectúe las comprobaciones oportunas antes de que la solicitud pueda remitirse a la agencia nacional de bienestar, el INPS.

España no es el único país que no está logrando que las ayudas lleguen a tiempo

Estos ejemplos contrastan enormemente con los de **otros países que utilizan sistemas de transferencias más simples y rápidos**. En Canadá, por ejemplo, el Gobierno aprobó un programa de sostenimiento de rentas (el *Canada Emergency Response Benefit*) de 2.000 dólares canadienses (unos 1.400 euros) al mes para los trabajadores afectados por el desempleo a causa de las medidas de distanciamiento social, a percibir durante un periodo máximo de cuatro meses.

Según el Gobierno canadiense, **la solicitud puede formularse por internet o por teléfono**, y los requisitos son mínimos (una cuenta bancaria y un número de afiliación a la seguridad social), aunque se podrá exigir a los solicitantes la aportación de alguna documentación adicional para verificar su elegibilidad en el futuro [5].

El dinero se recibe en el plazo de 10 días hábiles. El 12 de marzo de 2020, el Gobierno australiano anunció una **transferencia inmediata de dinero en efectivo** equivalente a 750 dólares para 6,8 millones de asalariados de rentas bajas. El primer ministro Scott Morrison señaló que este paquete se había “diseñado deliberadamente para que estuviera muy concentrado en las fases iniciales, porque (...) es entonces cuando es más necesario” [6].

En muchos casos el dinero no está llegando a tiempo a quien lo necesita y ello causará un sufrimiento social innecesario



En muchos casos el dinero no está llegando a tiempo a quien lo necesita y ello causará un sufrimiento social innecesario (Foto: Clara Soler)

Repensar las políticas sociales en tiempos de emergencia

Como hemos visto, en muchos casos el dinero no está llegando a tiempo a quien lo necesita y ello causará un sufrimiento social innecesario y **profundizará la recesión económica**. Como explica Gourinchas (2020): “Una economía moderna es una compleja red de nodos interconectados: empleados, empresas, proveedores, consumidores, bancos e intermediarios financieros... Todo el mundo es empleado, cliente, prestamista, etc., de alguien (...); la prioridad es cortocircuitar todos los ciclos negativos de retroalimentación y los canales de contagio porque, de lo contrario, amplificarían el *shock* negativo”.

El error de algunos gobiernos ha sido **subestimar la excepcionalidad de los tiempos que estamos viviendo**. En España y en otros países, se han puesto de manifiesto además las lagunas del actual sistema de protección social: amplios sectores de la población no están cubiertos por la red de seguridad social (como el seguro de desempleo), y ello afecta desproporcionadamente a los trabajadores de empleos de bajos ingresos –los más afectados por la crisis.

“El error de algunos gobiernos ha sido subestimar la excepcionalidad de los tiempos que estamos viviendo

En tiempos de emergencia, la política social (como la política monetaria o la educativa) necesita repensarse. **La política ideal ante una emergencia debería ser rápida y simple** (idealmente, debería poder procesarse por vía electrónica o telefónica), y utilizar las actuales fuentes de información de que dispone el Gobierno (esto es, los registros de la seguridad social, el padrón municipal) para realizar los controles de elegibilidad de una forma ampliamente automatizada.

Los criterios de elegibilidad deberían ser los mínimos y **las prestaciones deberían alcanzar a toda la población afectada**. Finalmente, debería tener un coste asumible. Eso significa evitar, en lo posible, el solapamiento con otras medidas existentes y/o lograr acotar las ayudas a posteriori de forma inteligente. En las secciones siguientes, analizamos algunos posibles tipos de prestaciones y su grado de adecuación a una situación de emergencia como la crisis de la Covid-19.

Sistemas de renta mínima

Existen sistemas de renta mínima en numerosos países avanzados. El Gobierno español, ha anunciado que, como respuesta a la crisis de la Covid-19, está acelerando sus **planes para establecer un sistema nacional de Ingreso Mínimo Vital** que complemente a las rentas mínimas autonómicas ya existentes.

En general, estas rentas **se conceden en función de los recursos disponibles** y se dirigen a los segmentos más vulnerables de la población. Por ejemplo, los sistemas de rentas mínimas permanentes bien diseñados como el implementado, por ejemplo, en el País Vasco (la Renta de Garantía de Ingresos) son efectivos para reducir la pobreza extrema (De la Rica y Gorjón, 2017), pero con frecuencia implican complejos y largos controles de elegibilidad con respecto a la renta y a los activos, y sus beneficiarios pueden tardar “entre dos y cuatro meses” en recibir el dinero tras haberlo solicitado (De la Rica y Gorjón, 2020).



En esta crisis se están viendo afectadas muchas personas que a priori no se habrían considerado vulnerables

Además, se dirigen a hogares estructuralmente desfavorecidos, como las familias monoparentales o los desempleados de larga duración (De la Rica y Gorjón, 2017). En esta crisis, sin embargo, se están viendo afectadas muchas personas que a priori no se habrían considerado vulnerables. Por estas razones, un sistema de renta mínima no parece adecuado ante una emergencia como la crisis de la Covid-19.

Jornada reducida

Los programas tipo *short-time work* como los ERTE son programas públicos que **proporcionan una ayuda salarial a los empleados** afectados por reducciones temporales de su horario laboral y que han demostrado ser muy efectivos en crisis pasadas para mitigar la pérdida de empleo. El objetivo de estos programas es reducir la pérdida de puestos de trabajo, permitiendo a las empresas mantener a sus empleados pese a tener temporalmente unos ingresos bajos (Cahuc, Kramarz y Nevoux, 2018).

Los empleados reciben un subsidio del Gobierno, que es proporcional a la reducción de su horario laboral. La base teórica de la reducción del tiempo de trabajo durante la crisis de la Covid-19 es sólida: a través de la retención de la mano de obra, **estos programas permiten a las empresas retener un capital humano específico**, evitando que tengan que recontractar a los trabajadores tras la crisis, facilitando así una recuperación rápida. Por su parte, los trabajadores evitan los costes personales y profesionales que tiene la pérdida del empleo a largo plazo (Giupponi y Landais, 2020).

Sin embargo, los beneficios de la reducción de la jornada laboral solo cubren a aquellas personas que mantienen su empleo. Para algunas empresas, **puede no resultar viable mantener a toda la plantilla**, ya sea porque prevén que la crisis va a tener consecuencias a largo plazo para su negocio o porque no pueden optar al régimen laboral de la reducción de jornada. Y, si bien algunos trabajadores que pierden el trabajo están cubiertos por las prestaciones por desempleo, una parte importante de ellos no lo están, ya sea porque no cumplen los requisitos mínimos de cotización o porque no tienen derecho a dicha prestación por otros motivos (vid. Scarpetta *et al.*, 2020).

Extensión temporal de las prestaciones por desempleo

Las transferencias temporales *ad hoc* como la que se aplica en Canadá están **diseñadas para que pueda optar a ellas cualquier persona que haya perdido su empleo** como consecuencia de la crisis de la Covid-19. Las medidas *ad hoc* de España para los trabajadores nacionales, los autónomos y los trabajadores temporales cuyo contrato haya expirado durante la cuarentena y que no tengan derecho a percibir las prestaciones regulares por desempleo pueden incluirse también dentro de esta categoría. Como acabamos de ver, a diferencia del modelo canadiense, en España cada una de estas medidas tiene sus propios criterios de elegibilidad, lo cual dificulta su solicitud a los interesados y ralentiza el proceso de aprobación.

Este tipo de transferencias pueden resultar beneficiosas en aquellos países en que una **gran parte de los trabajadores no están cubiertos por las prestaciones habituales** por desempleo o por programas de reducción de la jornada laboral. Y, si bien estas transferencias van destinadas a cualquier persona que se haya visto afectada por la pérdida del empleo, quienes trabajan en la economía sumergida no quedan cubiertos por ellas.



Los criterios de elegibilidad de las medidas ralentizan el proceso de aprobación

Además, a diferencia de los modelos laborales de reducción de jornada, **esta fórmula no permite la retención de la mano de obra** por parte de las empresas, con los consiguientes efectos negativos que ello tiene en el capital humano de los trabajadores, al tiempo que se ralentiza el proceso de recuperación de las empresas. Así pues, como medida autónoma, estos sistemas probablemente distan mucho de ser óptimos.

Transferencias temporales incondicionales de efectivo

La literatura sobre emergencias y desastres muestra que **las transferencias temporales incondicionales probablemente son mejores** que otras alternativas. Según el Banco Mundial, existen actualmente 130 nuevas iniciativas de transferencia de efectivo que se han introducido como respuesta a la crisis de la Covid-19 (Rutkowski, 2020). Algunas de estas medidas ya se aplicaron en el contexto de algunos desastres naturales recientes, por ejemplo, como respuesta al tsunami que azotó el océano Índico en 2004, al terremoto de Sudáfrica en 2005, a los huracanes Katrina y Rita de los Estados Unidos en 2005 y a las inundaciones de Alemania en 2002 (Harvey, 2007).

Sin embargo, dado el gran volumen de la población potencialmente afectada por la pérdida del trabajo a raíz de la pandemia de la Covid-19, la aplicación de estas transferencias sin ningún tipo de fórmula para acotar su coste resultaría muy cara para los gobiernos.

“ El diseño que propone Mankiw consiste en una transferencia de efectivo a cualquier persona en edad de trabajar mientras dura la crisis

Mankiw (2020) propone una **transferencia temporal incondicional de efectivo** con criterios de elegibilidad a posteriori, como ya hemos expuesto en un artículo reciente [7]. El diseño que propone Mankiw consiste en una transferencia de efectivo a cualquier persona en edad de trabajar mientras dura la crisis. Al año siguiente (o a lo largo de varios años), se recaudaría un impuesto extraordinario proporcional a la pérdida total de ingresos sufrida en 2020, con respecto a 2019. Dicho impuesto se limitaría a la cantidad de la transferencia de efectivo recibida. Puesto que presumiblemente muchas personas reembolsarían gran parte del pago de la prestación recibida, los costes presupuestarios netos serían muy inferiores al coste inicial del programa.

La ventaja de un programa de este tipo es que **cubre a todas las personas potencialmente afectadas por la crisis** y es fácil de gestionar desde el punto de vista administrativo, porque los criterios de elegibilidad son mínimos, y por tanto la transferencia de efectivo puede llegar a la gente que lo necesita en un breve plazo de tiempo. Además, el enfoque a posteriori permite reducir el coste del programa, con lo cual resulta más eficiente.

Una transferencia temporal incondicional “à la Mankiw”

Coste

Para tener una idea del coste que implica un programa “à la Mankiw”, supongamos que pagamos 1.000 euros a todos los adultos de 18 a 65 años mientras las medidas de distanciamiento social obligan a una gran parte de la población a reducir sus horas de trabajo o a dejar de trabajar [8]. Para simplificar, imaginemos que estos pagos se realizan durante 3 meses a un total de 30 millones de personas (aproximadamente, el número de personas de 18 a 65 años que hay en España). Supongamos también que el 25 % de la población adulta está desempleada, no percibe ingresos durante 3 meses y experimenta una reducción de los ingresos del 25 % en el año 2020 con respecto a 2019, y que otro 25 % de la población activa pierde la mitad de sus ingresos durante este período de tres meses.

El coste inicial de esta medida sería de **90.000 millones de euros**, el 7 % del PIB. La población no afectada por la pérdida del empleo o de ingresos en 2020 reembolsaría totalmente el efectivo percibido y esta prestación habría sido, en realidad, como un préstamo a corto plazo. Las personas afectadas por una pérdida del empleo durante tres meses reembolsarían, por medio de este impuesto extraordinario, el 75 % de los pagos de efectivo que hubieran recibido, lo cual se traduciría en una **transferencia neta de efectivo de 750 euros**.

Las personas afectadas por una **caída de los ingresos del 50 % durante los tres meses recibirían una prestación neta de 375 euros**. Los ingresos fiscales extraordinarios totales ascenderían a los 81.500 millones de euros, de modo que el coste presupuestario neto de esta medida sería de 8.500 millones de euros, eso es, el 0,68% del PIB.

En la tabla 2, presentamos los **costes estimados de este plan**, incluyendo dos escenarios más generosos. Añadiendo una prestación de 150 euros por cada hijo menor de 18 años, el coste presupuestario neto podría ascender hasta el 0,71 % del PIB (8.788 millones de euros). En el tercer escenario, con un umbral de ingresos por debajo del cual las personas no tendrían que reembolsar la prestación (8.500 euros), el coste ascendería a cerca del 2 % del PIB (24.750 millones de euros).

Tabla 2

**Costes estimados de un sistema de ingresos por la pandemia en España
(distintos escenarios)**

| | Base | + 150€ de prestación por hijo | Exención impuesto para ingresos inferiores a 8.500€ en 2020 |
|---|---------------|-------------------------------|---|
| Duración de la prestación | 3 | 3 | 3 |
| Importe de la prestación | 1.000 | 1.000 | 1.000 |
| Pérdida de ingresos (anuales) (personas muy afectadas) | 25 % | 25 % | 25 % |
| Pérdida de ingresos (anuales) (personas menos afectadas) | 12,50 % | 12,50 % | 12,50 % |
| Nº de personas muy afectadas (en M) | 7,5 | 7,5 | 6 |
| Nº de personas menos afectadas (en M) | 7,5 | 7,5 | 6 |
| Nº de personas no afectadas (en M) | 15 | 15 | 12 |
| Nº de personas de 18 a 65 años | 30 | 30 | 30 |
| Coste presupuestario inicial (en M€) | 90.000 | 93.743 | 90.000 |
| Ingresos fiscales extraordinarios (en M€) | 81.563 | 84.954 | 65.250 |
| Coste presupuestario neto (en M€) | 8.438 | 8.788 | 24.750 |
| PIB 2019 (M€) | 1.244.757 | 1.244.757 | 1.244.757 |
| Coste neto (% del PIB) | 0,68 % | 0,71 % | 1,99% |

Fuente: Cálculos de los autores utilizando datos del Instituto Nacional de Estadística (INE).

Ventajas e inconvenientes

Las ventajas de esta propuesta son que es simple, **puede aplicarse de forma rápida** y los costes presupuestarios que implica a lo largo de un período de dos años son similares a los de otros planes que ya se están aplicando en estos momentos (vid. Banco de España, 2020), al tiempo que tiene el potencial de llegar a todas las personas afectadas por la pérdida de ingresos, sin implicar criterios de elegibilidad ex ante que probablemente dejarían fuera a muchas personas y llevarían demasiado tiempo.

Esta medida tiene el potencial de llegar a todas las personas afectadas por la pérdida de ingresos

Además, **es compatible con las medidas ya existentes**, como las prestaciones por desempleo, los ERTE y otras medidas extraordinarias: si estas prestaciones se incluyen en el cálculo de ingresos para 2020, se reduce la pérdida efectiva de renta que han sufrido las personas con respecto a 2019 y se incrementa la cantidad de la prestación que deberá reembolsarse.

Esta prestación extraordinaria de efectivo **es probable que aumente la tasa general de sustitución** –la porción de ingresos perdidos que es reemplazada por el pago de transferencias por parte del Gobierno. Pero no creemos que el hecho de tener una tasa de sustitución generosa vaya a inducir un comportamiento oportunista en la crisis de la Covid-19: los trabajadores se ven obligados efectivamente a dejar de trabajar mientras duran las medidas de distanciamiento social y muchas personas que están buscando trabajo no lo encuentran.

Podría objetarse que este sistema supone un desincentivo al trabajo. El tipo impositivo marginal que implica este régimen es igual a la ratio del pago de efectivo recibido en total (p. ej., 3.000 euros) con respecto a los ingresos obtenidos en 2019. Para todas aquellas personas con unos ingresos superiores a los 3.000 euros en 2019, el tipo impositivo marginal es inferior a 1, lo cual significa que existe un beneficio neto por cada euro extra percibido. **La transferencia debería limitarse estrictamente a los meses en que se registren las mayores caídas de la actividad** y mientras las medidas de distanciamiento social sean esenciales para frenar el avance de la epidemia. Ello reduciría el incentivo a dejar de buscar empleo o de no regresar al trabajo en lo que quede de año.

La transferencia debería limitarse estrictamente a los meses en que se registren las mayores caídas de la actividad

Al Gobierno podría preocuparle el hecho de no poder recaudar en absoluto el impuesto en el caso de algunas personas. Supongamos una persona que no tuviera ingresos en 2019, que se haya gastado todo el efectivo que le ha sido transferido y que no perciba ingresos en 2020. Este podría ser el caso, por ejemplo, de un estudiante a tiempo completo. El Gobierno debería implementar un mecanismo para recuperar el impuesto, por ejemplo ampliando la carga tributaria en años futuros y haciéndola depender de los ingresos futuros.

Finalmente, mientras que **el coste presupuestario neto de la medida es asumible por cualquier gobierno** en estas circunstancias, el coste inicial

supondría aproximadamente el 7% u 8% del PIB. Si este coste se contabiliza íntegramente como gasto del Gobierno, puede tener implicaciones en términos de gasto público y deuda.

Sin embargo, dado que la "renta de pandemia" es, en realidad, un préstamo a corto plazo para la mayoría de las personas, podría contabilizarse como tal en las cuentas nacionales, siguiendo, por ejemplo, el modelo de préstamos para estudiantes del Reino Unido (ONS, 2018): parte del coste debería ser contabilizado como activos financieros (préstamos) en el balance del Gobierno, y solo la parte que se espera que no sea devuelta debería ser tratada como gasto público en 2020. Además, en base al diseño propuesto a continuación, deberíamos esperar que los costes del primer año fuesen significativamente menores que el límite superior propuesto en los cálculos.

Implementación

Enviar un cheque a todos los adultos de un país no es algo que se pueda hacer inmediatamente. Una transferencia bancaria automática tampoco es factible, porque no existe un registro centralizado con todos los datos actualizados de las cuentas bancarias de toda la población adulta española. Por tanto, resulta inevitable habilitar algún tipo de sistema de solicitud.

Una posibilidad para implementar la medida es establecer un procedimiento de solicitud online o telefónica

Una posibilidad es **establecer un procedimiento de solicitud online muy sencillo** (o por vía telefónica para quienes no puedan utilizar internet) que verifique la identidad de los

solicitantes (utilizando el número de su DNI) y les solicite sus datos bancarios [9]. La información facilitada podrá verificarse con el padrón y otras fuentes de comprobación de la identidad (por ejemplo, los registros de la seguridad social). La focalización a posteriori y el pago del impuesto extraordinario podrán gestionarse a través de la declaración de la renta de 2021.

La ventaja de una solicitud online o telefónica simple con **comprobaciones electrónicas de elegibilidad** es que el proceso de aprobación puede automatizarse mucho y se requieren muy pocas acciones de verificación o ninguna por parte del personal administrativo. La desventaja es que incluso la solicitud más sencilla puede suponer un problema importante para las personas más necesitadas, precisamente porque carecen de los recursos, las capacidades o los conocimientos para realizar esta solicitud.

Por tanto, sería importante **publicitar ampliamente este sistema** a través de los medios y con campañas de información, utilizando por ejemplo los datos disponibles en la Tesorería General de la Seguridad Social para enviar SMS y prestar atención telefónica a quienes se vean incapaces de rellenar la solicitud por sí solos.

Incluso los controles de identidad más elementales, por ejemplo el número de DNI, la dirección y los datos bancarios, pueden suponer un obstáculo para las familias más vulnerables

Incluso los controles de identidad más elementales, por ejemplo utilizando el número de DNI, la dirección y los datos bancarios, **pueden suponer un obstáculo para las familias más vulnerables**, como los inmigrantes indocumentados. Si bien

actualmente no disponemos de datos suficientes para cuantificar el número de personas que no están cubiertas por la red de la seguridad social, esta crisis probablemente va a servir de toque de atención a los gobiernos para que reconozcan que las situaciones irregulares en que se encuentran determinados grupos de personas les pueden causar un inmenso padecimiento social, especialmente en situaciones extremas como la pandemia de la Covid-19. También pueden **poner en riesgo la salud pública y prolongar la crisis sanitaria**, por ejemplo en el caso de aquellos trabajadores enfermos que no tienen más remedio que ir al trabajo.

Otra ventaja de disponer de una solicitud es que **sus potenciales beneficiarios pueden decidir ellos mismos** si solicitan o no la prestación: quienes no prevean tener pérdidas generales de ingresos, si saben que van a tener que reembolsar totalmente la suma transferida, probablemente no vayan a solicitar la prestación. Ello reduciría potencialmente, de manera muy significativa, el coste presupuestario inicial de la medida.

La renta de pandemia à la Mankiw habría sido más eficiente si se hubiera aplicado desde el principio del período de emergencia

Podría considerarse **aplicar un pago de intereses a quienes solicitaran la prestación y al final no tuvieran pérdidas de ingresos** en el periodo de dos años, pero ello iría en contra

de la idea de universalidad. Los ingresos por la pandemia deberían entenderse como una forma de seguro previo frente a posibles pérdidas de ingresos, que podrían afectar a muchas más personas de las que se supone actualmente.

La crisis económica probablemente va a extenderse durante mucho más tiempo que el período inicial de cuarentena, e incluso algunos sectores que no se hayan visto afectados inmediatamente por los confinamientos son susceptibles de sufrir reducciones de empleo. Naturalmente, una medida como esta habría sido más eficiente si se hubiera aplicado desde el principio del período de emergencia (cuando inicialmente propusimos la idea en España).

Con todo, viendo los graves retrasos que se están dando en las demás prestaciones y el alto grado de informalidad en España, el Gobierno debería seguir considerando la posibilidad de aplicar esta propuesta. Es importante señalar que **el objetivo de la renta de pandemia à la Mankiw no es solucionar el problema de la pobreza estructural** en España, y por tanto no debería entenderse como un sustituto del sistema de renta mínima recientemente propuesto por el Gobierno.

Aunque consideramos que una renta mínima es importante para luchar contra la pobreza extrema en España, no pensamos que ésta sea una política efectiva en tiempos de emergencia porque esta crisis está afectando a muchas personas que no serían, normalmente, considerados vulnerables.

Conclusiones

En esta nota, hemos ilustrado los retos administrativos a los que se enfrentan algunos países para hacer frente a la avalancha de solicitudes de prestaciones de desempleo, de reducción de la jornada de trabajo y de pagos de otras nuevas prestaciones que se han introducido específicamente como respuesta a la crisis de la Covid-19. Hemos visto que las políticas sociales convencionales, con una compleja condicionalidad previa y unos tediosos controles de elegibilidad, no son una respuesta efectiva a la pandemia, puesto que requieren mucho tiempo para ser procesadas y no cubren a grandes sectores de la población afectada.

“ La implementación de una transferencia de emergencia que evite la burocracia podría ayudar a aliviar el sufrimiento económico

Basándonos en la propuesta de Mankiw (2020), estimamos el coste de **un sistema de transferencia de efectivo temporal cuasi-universal de 1.000 euros durante tres meses para España**. Dicha transferencia iría acompañada de un gravamen único a pagar al año siguiente. El coste neto sería inferior al 1% del PIB, un importe asumible para España y seguramente para la mayoría de los países. Bien diseñada, esta propuesta sería compatible con los modelos de trabajo de reducción de jornada, que son esenciales para preservar las relaciones laborales, y con las prestaciones convencionales por desempleo. Tendría la ventaja de que cubriría a todas las personas necesitadas y las ayudaría a tiempo, lo cual es esencial en tiempos de emergencia.

Un mal diseño de las políticas para dar respuesta a la Covid-19 está provocando un sufrimiento social innecesario y probablemente ocasionará un daño económico más profundo en el futuro. La implementación de **una transferencia de emergencia que evite la burocracia**, como la que se propone en este artículo, podría ayudar a aliviar el sufrimiento económico a las personas que no están cubiertas por ninguna de las prestaciones existentes, y podría servir de crédito puente para quienes todavía están esperando que se procesen sus solicitudes para obtener otras prestaciones.

REFERENCIAS

- Banco de España (2020): **"Escenarios macroeconómicos de referencia para la economía española tras el COVID-19"**. Artículos Analíticos. Boletín Económico 2/2020. Disponible en: <https://www.bde.es/f/webbde/GAP/Secciones/SalaPrensa/COVID-19/be2002-art1.pdf>
- Banco Mundial (2020): **"Social Protection and COVID-19 (Coronavirus)"**. Disponible en: <https://www.worldbank.org/en/topic/socialprotection/brief/social-protection-and-covid-19>
- Cahuc, P.; Kramarz, F.; Nevoux, S. (2018): **"When short-time work Works"**. IZA DP n. 11673. Disponible en: <http://ftp.iza.org/dp11673.pdf>
- De La Rica, S., & Gorjón, L. (2019). **Assessing the impact of a minimum income scheme: the Basque Country case**. SERIEs, 10(3-4), 251-280.
- De la Rica, S.; Gorjón, L. (2020): **"Las ayudas sociales en tiempos de coronavirus"**. Agenda Pública. Disponible en: <http://agendapublica.elpais.com/las-ayudas-sociales-en-tiempos-de-coronavirus/>
- Fernández Leiceaga, X.; Lago Peñas, S.; Martínez-Vázquez, J.; Vaquero García, A. (2018): **"Economía sumergida y fraude fiscal en España: ¿Qué sabemos? Una panorámica de la literatura"**. En: Lago, S. (dir.), Economía sumergida y fraude fiscal en España: ¿Qué sabemos? ¿Qué podemos hacer? FUNCAS. Estudios de la Fundación. Serie Economía y Sociedad. Disponible en: <https://www.funcas.es/publicaciones/Sumario.aspx?IdRef=5-04095>
- Giupponi G.; Landais, C. (2020): **"Building effective short-time work schemes for the COVID-19 crisis"**. VoxEU.org. Disponible en: <https://voxeu.org/article/building-effective-short-time-work-schemes-covid-19-crisis>
- Gobierno de España (2020): **Actualización del Programa de Estabilidad 2020**. Disponible en: https://www.hacienda.gob.es/CDI/Programas%20de%20Estabilidad/Programa_de_Estabilidad_2020-2021.pdf
- Gourinchas, P. O. (2020): **Flattening the Pandemic and Recession Curves**. Policy Brief, 23. Economics for Inclusive Prosperity. Disponible en: <https://econfp.org/policy-brief/flattening-the-pandemic-and-recession-curves/>
- Harvey, P. (2007): **Cash-based responses in emergencies**. HPG Report 24. Overseas Development Institute. Disponible en: <https://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/265.pdf>
- Mankiw, G. (2020): **"A Proposal for Social Insurance During the Pandemic"**. Greg Mankiw's Blog. Disponible en: <http://gregmankiw.blogspot.com/2020/03/a-proposal-for-social-insurance-during.html>
- OCDE (2020): **Supporting people and companies to deal with the COVID-19 virus: Options for an immediate employment and social-policy response**. ELS Policy Brief on the Policy Response to the Covid-19 Crisis. París: OCDE. Disponible en: <http://oe.cd/covid19briefsocial>
- Rutkowski, M. (2020): **"Los sistemas de protección social pueden ayudar a los países a hacer frente a la COVID 19 (coronavirus)"**. Banco Mundial Blogs. Disponible en: <https://blogs.worldbank.org/es/voices/los-sistemas-de-proteccion-social-pueden-ayudar-los-paises-hacer-frente-la-covid-19>
- Scarpetta, S.; Queisser, M.; Garneró, A.; Königs, S. (2020): **"Supporting people and companies to deal with COVID-19: Options for an immediate employment and social policy response"**. VoxEU.org. Disponible en: <https://voxeu.org/article/options-immediate-employment-and-social-policy-response-covid-19>

NOTAS

- [1] Los autores agradecen a Ana Revenga, Ignacio Conde Ruiz, Lucía Gorjón, Ángel de la Fuente y Juan Francisco Jimeno sus útiles comentarios y discusiones.
- [2] Vid. Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo, y Real Decreto-ley 13/2020, de 7 de abril.
- [3] Vid. <https://www.rtve.es/noticias/20200416/colapso-oficinas-empleo-retrasa-pago-erte-necesitamos-ingresos-para-cubrir-necesidades-basicas/2012169.shtml>
- [4] Vid. <https://www.reuters.com/article/us-health-coronavirus-italy-jobs/italy-pledged-aid-to-2-3-million-workers-just-29000-have-got-it-idUSKBN22B2Y6>
- [5] Vid. <https://www.canada.ca/en/services/benefits/ei/ceerb-application/questions.html>
- [6] Vid. <https://www.dss.gov.au/about-the-department/coronavirus-covid-19-information-and-support>
- [7] Vid. https://elpais.com/elpais/2020/03/30/opinion/1585560122_606773.html
- [8] La propuesta de Mankiw va destinada a todos los adultos. Dado que la población mayor de 65 años en España está cubierta mayoritariamente por las pensiones, excluimos a esta parte de la población.
- [9] En el caso de las personas que carecen de cuentas bancarias, las transferencias podrían enviarse a través de los teléfonos móviles. Esta es una práctica común en los países en vías de desarrollo, en que gran parte de la población no tiene acceso a una cuenta bancaria (vid. Banco Mundial, 2020).

