

PROPUESTA

NUEVOS INSTRUMENTOS DE PAGO PARA EL PLAN DE CHOQUE

Despliegue inmediato y eficiente de las ayudas públicas que permitan cubrir necesidades básicas de la población, sin crear deuda con intereses, ante la situación de emergencia generada por el coronavirus COVID-19

Autora: Susana Martín Belmonte

E-mail: susana.martin.belmonte@gmail.com

Fecha: 27/03/2020

Resumen

Ante la urgente necesidad de poner en marcha un plan de estímulo económico para superar el bache económico creado por la situación de emergencia sanitaria, se plantea la idoneidad de aplicar este plan en forma de transferencias directas a la ciudadanía, y de hacerlo mediante un instrumento de pago que fomente, a su vez, especialmente la economía local, social, de autónomos y pymes. Adicionalmente, también argumentaremos las ventajas de dotar a los gobiernos de esta capacidad de pago mediante la emisión de una moneda digital del banco central, desde el Banco de España como miembro del Eurosistema, en lugar de mediante el ya conocido programa de compra de activos del Banco Central Europeo.

Este documento contiene 4 apartados.

1. Una justificación razonada de por qué las ayudas en forma de transferencias directas a la ciudadanía tendrían un impacto mucho mayor como plan de estímulo económico que si toman forma de avales bancarios, independientemente de las distintas formas que tomen estas transferencias directas (renta básica, mínimo familiar, complementos o subsidios).
2. Los beneficios que se obtendrían, en términos de promoción económica local, si en lugar de otorgarse en euros bancarios se otorgasen, parcialmente al menos, en monedas ciudadanas locales, por el aumento del impacto económico local del gasto público. Un medio de pago que, a diferencia de los otros existentes, sería programable para que pudiera ser gastada solo en necesidades básicas y, si así se definiera, en el entorno local del usuario. Estos beneficios se basan en los resultados de un proyecto piloto recién finalizado, cuyo informe se puede acceder [mediante este enlace](#).
3. Las posibles ventajas que derivarían de que la financiación de este gasto público se hiciera poniendo en marcha una moneda digital del banco central de manera experimental, más conocida como CBDC por sus siglas en inglés (Central Bank Digital Currency). Esta moneda digital serviría de respaldo para generar la moneda ciudadana. Esta moneda no devengaría intereses, con lo cual no aumentaría la deuda pública ni empobrecería la ciudadanía con el pago de la misma en los próximos años.
4. El circuito de funcionamiento del sistema, con todas las partes mencionadas diferenciadas.

CONTENIDO

Resumen	1
1. Transferencias a la ciudadanía	2
2. Moneda ciudadana	3
Antecedentes	3
La oportunidad	4
Ventajas de desplegar una renta de cuarentena con una moneda ciudadana	4
Funcionamiento a nivel operativo	4
Definición de las ayudas a otorgar	5
3. Generación de fondos públicos con una CBDC	5
4. Circuito de flujos del sistema	7
Funcionamiento paso a paso	7
Naturaleza del sistema	8
Puesta en marcha	9
Referencias	9

1. Transferencias a la ciudadanía

El plan de estímulo del gobierno tiene un importante componente de avales para el crédito bancario al sector privado. Es comprensible el intento de incrementar el crédito, pues es la forma de incrementar la masa monetaria en circulación y contrarrestar así la contracción monetaria que puede resultar de una posible recesión como la actual. Para que funcionara, este crédito debería ir destinado a operaciones recogidas por el PIB, operaciones de la economía productiva como el consumo o la inversión de pymes y, en ningún caso, a operaciones no vinculadas con el PIB como la compra de activos que ocasiona especulación financiera, tal como ha explicado Richard Werner (2012). Sin embargo, esta provisión de avales tiene pocas probabilidades de ser efectivo por falta de demanda, a causa de las pérdidas ocasionadas por la caída de la actividad económica, la falta de ingresos en muchos sectores y hogares debidos al confinamiento y a la falta de expectativas positivas sobre la marcha de la economía.

Es fundamental entender que la crisis desencadenada por el confinamiento de la población no está afectando a todos por igual, pues algunos sectores se están viendo incluso reforzados, pero hay toda una serie de sectores que están sufriendo dos situaciones diferentes que merecen atención.

1. Caso A, sectores que están sufriendo pérdidas que podrían clasificarse de “temporales”, asumiendo que todo siga igual después de la crisis, el consumo se aplazaría a después del confinamiento (como por ejemplo en el caso de la venta de muebles).
2. Caso B, sectores que están sufriendo pérdidas definitivas no recuperables (por ejemplo, la restauración).

Es fundamental entender que toda la gente que está dejando de ir a trabajar, que está dejando de abrir sus negocios y sufriendo estas pérdidas, lo está haciendo por orden de las autoridades, pero también por el bien común, por ralentizar los contagios y reducir la mortandad causada por la pandemia, y no por no haber gestionado correctamente su actividad económica. Por lo tanto, las pérdidas de los sectores en el caso B, o una parte de ellas, deberían ser cubiertas por el estado, y las del sector A, por el momento también, aunque con la salvedad de que dichas transferencias se conviertan en créditos blandos en el caso de que se compruebe que todo sigue igual tras la crisis y efectivamente consiguen recuperar las ventas aplazadas por los consumidores en gran medida. Esto agilizaría las comprobaciones previas a la concesión de las ayudas.

Incluso podría prescindirse de estas comprobaciones si se pusiera en marcha una **renta básica**, tal como se está reclamando desde sectores muy variados (Arcarons et al 2020, Galí 2020) o renta básica de cuarentena (ATTAC 2020)

Sea como sea, las transferencias directas a las familias afectadas deberían ser un instrumento esencial a utilizar en este momento, por dos razones: se podría liberar temporalmente a las empresas de los sectores A y B del pago de salarios correspondientes (mediante los ERTES u otros instrumentos), reduciendo una importante parte de los costes de dichas empresas y ofreciendo un apoyo a su liquidez y solvencia para reducir al mínimo el número de cierres y despidos, y por otro lado, estas transferencias son las que más probabilidad tienen de convertirse en transacciones asociadas al PIB, como es el consumo de bienes de primera necesidad. Llamaremos a estas transferencias directas, sean del tipo de que sean, **renta de cuarentena**.

Otra cuestión diferente es cómo se financian estas transferencias y de esto nos ocuparemos en el punto 3.

2. Moneda ciudadana

Antecedentes

Tal como se ha mostrado en el proyecto piloto mencionado, es posible amplificar el impacto económico de un subsidio entregado a la ciudadanía gracias al uso de un medio de pago novedoso, como es una moneda ciudadana local, que se podría describir como cuasi-dinero.

El proyecto europeo B-MINCOME, financiado por la Unión Europea y por el Ayuntamiento de Barcelona ha permitido realizar una prueba piloto de ingreso mínimo garantizado (Soporte Municipal de Inclusión), los usuarios debían **gastar un 25% del mismo en moneda ciudadana** en el comercio local. De esta manera, los beneficiarios de la ayuda **descargaban gratuitamente en sus móviles una aplicación de pagos** y compraban en los comercios locales con dicha moneda. Posteriormente los comercios locales podían, o bien cambiar dicha moneda a euros o bien, gastarla nuevamente en otros comercios locales.

El proyecto de moneda ciudadana se ha desarrollado entre 2018 y 2019 y se ha cerrado con un incremento del **multiplicador económico del gasto público local de un 54%** en solo 13 meses de funcionamiento, y con altos índices de satisfacción de los usuarios, tanto los beneficiarios de las ayudas como los comerciantes.

La oportunidad

Pagar transferencias directas total o parcialmente en moneda ciudadana puede convertir **un programa de ayudas** en un programa de **reactivación económica ante la recesión** que esta pandemia causará, si no hay medidas enérgicas que lo impidan. El impacto sería mayor si se impone alguna restricción a la hora de transformar la moneda ciudadana a euros y se promueven medidas que incentiven el gasto en esta moneda, de forma que se potencie la recirculación de la moneda entre los comercios y servicios locales.

Los euros de fondos públicos de las ayudas llegarían a las entidades gestoras de la moneda ciudadana, que los usarían de respaldo para poder emitir las ayudas en moneda local. Así, los beneficiarios recibirían la renta de cuarentena que les permitiría acceder a bienes y servicios de primera necesidad en los comercios locales que acepten la moneda ciudadana.

Ventajas de desplegar una renta de cuarentena con una moneda ciudadana

1. A diferencia de un medio de pago de uso generalizado, **se podría dirigir solo a sectores concretos del sistema económico si se estima pertinente (p.e. bienes de primera necesidad)** como ya se ha hecho en la experiencia piloto.
2. **Promoción de la economía local:** Adicionalmente, se podrían poner límites al cambio a euros. De esta manera, la empresa receptora del pago en moneda ciudadana debería gastarlo localmente (aunque solo fuera un 10% de lo recibido). El proyecto del REC ha demostrado un aumento del multiplicador económico del gasto público local del 54% en 13 meses (de 1,91 a 2,95), incluso sin poner ninguna restricción de este tipo a los comerciantes participantes.
3. **Evita contagios:** si se usa la tecnología del REC el pago se realiza sin ningún contacto físico. Cada usuario interviniente en el pago identifica al otro usuario por código QR y el código PIN se introduce en el propio teléfono. La Autoridad Bancaria Europea recomendaba hace solo unas horas por twitter utilizar los pagos contactless para evitar contagios.
4. **Se puede desplegar inmediatamente y en remoto:** cualquier ciudadano puede descargar la app, registrarse y recibir fondos en dicha moneda cuando las autoridades competentes le transfieran los fondos. El único equipo necesario para cobrar y pagar es un móvil inteligente.
5. **Está conectado con el sistema de pagos convencional:** una vez realizado el consumo de primera necesidad, el comercio receptor de dichos pagos puede redimir de manera automática la moneda ciudadana en euros (depositados en una cuenta bancaria), en los volúmenes y condiciones que se determine.

Funcionamiento a nivel operativo

Previamente, sería necesario dar tres pasos:

1. **Las entidades gubernamentales** competentes (gobierno central, gobiernos autonómicos, locales...) deben definir con criterios ecuanímes quién recibe qué prestación: así se genera un listado de pagos para hacer mensualmente y se transfieren los fondos totales a la entidad gestora de la moneda como entidad colaboradora.

2. **Los usuarios** que deben recibir esta prestación necesitan abrir una cuenta en el sistema de moneda ciudadana. Para ello deben descargar la app y registrarse, así como introducir tres imágenes: de su DNI anverso, reverso y de su cara.
3. **Los autónomos y pymes que ofrecen bienes y servicios de primera necesidad** que deseen entrar en el programa para recibir inmediatamente pagos a través del sistema, deben también descargar la app y registrarse. Ahora bien, para poder cambiar la moneda ciudadana a euros necesitarán dar un paso más: deberán aportar la documentación correspondiente (DNI del autónomo o apoderado y de todos los propietarios con más del 25% de la propiedad, CIF, Alta de Autónomos o estatutos de la sociedad, poderes del apoderado, y recibo bancario donde conste el IBAN). Ante la incapacidad de verificación en persona de dichos comercios por parte de la entidad gestora del sistema, sería necesaria una verificación adicional. Por ejemplo, Hacienda o los municipios podrían verificar que el comercio/empresa existe, y que se dedica a la actividad declarada.

Definición de las ayudas a otorgar

En lo que se refiere al despliegue del sistema, se parte de la enorme labor de coordinación que requiere definir quién, cuánto y por qué recibirá las ayudas, salvo que se decida otorgar una cantidad fija, tipo renta básica universal). Una vez realizada esta labor, se plasmará esencialmente en un fichero CSV con el DNI o NIE de la persona y la cantidad a transferir. Esto es algo que deben elaborar quienes tienen la capacidad de autorizar los pagos (gobierno central, gobiernos autonómicos, gobiernos locales, etc).

Aunque la posibilidad de que la definición de las ayudas se gestione de forma centralizada a través de la Agencia Tributaria o el INEM, es posible que la forma de conseguir un **rápido despliegue de las ayudas sin riesgo de fraude**, y ante la imposibilidad de verificar usuarios y comercios en persona por parte de la entidad gestora del sistema (tanto por las medidas de confinamiento actualmente en vigor, la envergadura territorial de esta medida, como por la urgencia con la que se requiere) la validación más rápida y certera probablemente la puedan ofrecer las haciendas públicas estatales o locales que disponen de las bases de datos fiscales y de residencia de los ciudadanos.

3. Generación de fondos públicos con una CBDC

Existe una corriente de pensamiento económico que defiende la creación de una **Moneda Digital del Banco Central (Central Bank Digital Currency - CBDC)** una especie de **efectivo digital** emitido por los bancos centrales, igual que el efectivo físico. Lo cierto es que los bancos centrales ya disponen de un tipo de moneda digital: los depósitos de los bancos en el banco central. Las propuestas de CBDC se refieren a otros tipos de monedas digitales: que sean de acceso universal (no sólo por parte del sistema bancario), o bien que se pongan en circulación de forma distinta al crédito, que sean de naturaleza distinta (tokens en lugar de anotaciones en cuenta), o bien monedas que no tengan paridad con el euro. La propuesta que aquí recogemos se refiere a una **CBDC en forma de token** con paridad con el euro, que sea accesible también para gobiernos locales y a entidades gestoras de monedas sociales y complementarias (o ciudadanas) y **que se pusiera en circulación por orden o a través de los gobiernos**, de manera que cuando el BCE diga que se pone a disposición un programa de ayudas para determinados sectores de la economía, estas sean

efectivas de forma inmediata, y no a través de los mercados. Esta CBDC permitiría crear dinero público e inyectarlo en la economía real, allí donde se necesita.

Aquí es importante destacar que un programa de flexibilización cuantitativa, como los puestos en marcha por parte del Banco Central Europeo hasta ahora, genera liquidez en el circuito bancario, pero no fuera de él, donde estamos los ciudadanos y la economía real.

Es posible que otras propuestas de CBDC tengan sus ventajas y sean interesantes desde otros puntos de vista. El análisis de pros y contras es demasiado extenso para entrar en detalle.

Sin embargo, tal como alguna literatura plantea, la puesta en circulación de una CBDC podría generar inestabilidad a corto plazo en el sistema bancario actual. Esto se pone de manifiesto en un artículo reciente del entorno del FMI (Gross & Siebenbrunner, 2019). La crítica parte de que la idea de crear un dinero en efectivo del banco central (CBDC) pone en entredicho el futuro del sector bancario privado y abre un interrogante respecto a las nuevas formas de emisión monetaria que deben poner en circulación este tipo de dinero.

Para afrontar este reto, una solución es que la CBDC pueda ponerse en circulación como respaldo de monedas ciudadanas que tengan unas características mínimas que garanticen el bien común. De este modo, no se trataría de una moneda para todo tipo de propósitos sino con limitaciones en su uso. Esto no causaría disrupción alguna en el sistema financiero y permitiría la adaptación paulatina del mismo a los inevitables cambios. De hecho, el artículo mencionado prevé una introducción del CBDC en estas condiciones, en las que encaja esta propuesta:

*“Las reglamentaciones relativas al uso del CBDC pueden hacer frente a algunos de los riesgos para la estabilidad financiera que plantea su introducción. Aunque es concebible que una CBDC sea tratada siempre como moneda de curso legal, el soberano todavía **puede restringir su uso como moneda social**, (...). Al imponer límites a la cantidad de CBDC que puede tener un individuo (limitaciones de existencias), el soberano podría **restringir efectivamente su uso como depósito de valor**. La imposición de límites adicionales a los volúmenes de transacciones (limitaciones de flujo) puede utilizarse para reducir su uso como medio de pago, **restringiendo su uso a transacciones más pequeñas y, por lo tanto, haciéndolo más similar en su utilización al efectivo físico**.”(Gross & Siebenbrunner, 2019, p. 21)*

Por lo tanto, esta propuesta evitaría causar un riesgo de inestabilidad financiera, ya que no se trataría de un dinero para todo tipo de propósitos. Este argumento es también esencial para justificar un programa que ponga a prueba este tipo de instrumento, puesto que si bien, podría considerarse que contraviene el **artículo 123 del tratado fundacional de la Unión Europea**, que impide que los bancos centrales cubran descubiertos de los gobiernos, este tipo de CBDC no supondría un dinero para todo propósito, como el euro convencional y el euro del dinero bancario, sino un nuevo tipo de euro que, en su fase de puesta en circulación tiene unas capacidades más restringidas: no podría ser usado por los gobiernos de forma indiscriminada, sino solo para poner en manos del público quasi-dinero en forma de monedas ciudadanas, por lo que su experimentación es justificable en aras del bien público.

Ventajas hipotéticas de la introducción de una CBDC (a evaluar)

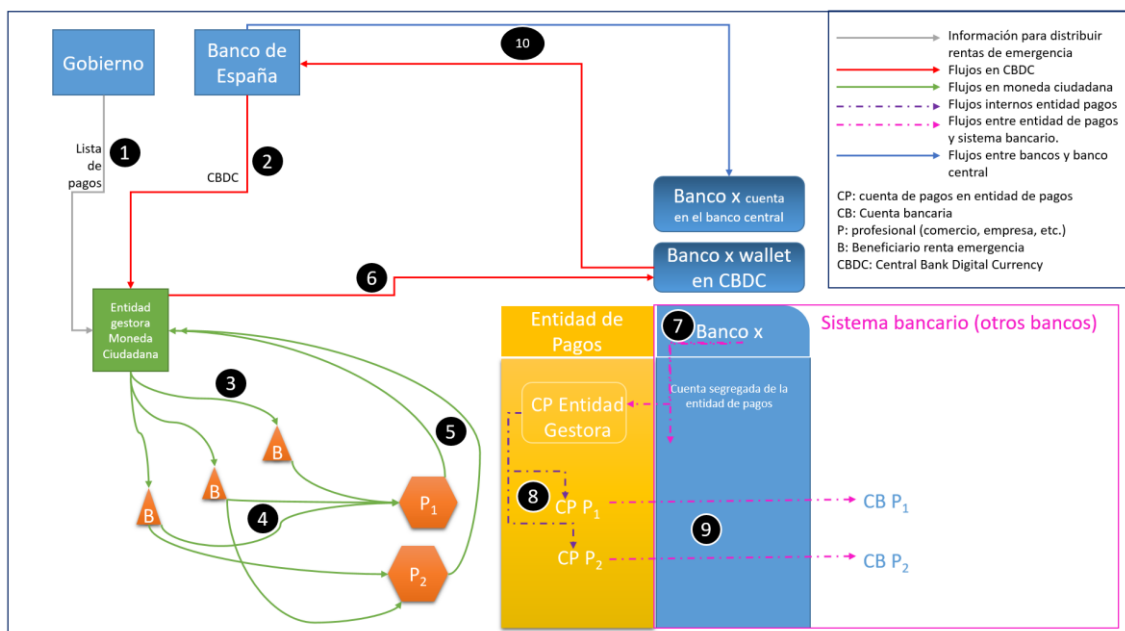
1. **El sistema de bancos centrales podría hacer inyecciones monetarias directas a la ciudadanía**, que aumentarían la cantidad de dinero (o quasi-dinero, si así queremos considerar las monedas complementarias) en circulación, compensado una muy probable contracción monetaria debida al choque de la pandemia en el sistema de crédito.

- Estas inyecciones de CBDC se harían por orden del gobierno, a través de las entidades gestoras de moneda ciudadana que colaboren, a un coste financiero menor para los estados que los programas de flexibilización cuantitativa, y con efectos inflacionarios controlados.
- El dinero así creado no se quedaría en el circuito bancario, como suele ocurrir con las medidas de flexibilización cuantitativa, sino que **llegaría directamente a la economía real** y sería utilizado para transacciones vinculadas con el PIB, lo que es esencial para reactivar la economía.
- A nivel legislativo, sería un instrumento de política económica muy útil, que permitiría que el gobierno pudiera hacer llegar financiación directa en CBDC a sectores económicos con impacto social y medioambiental positivo, simplemente definiendo el tipo de entidad que puede canalizarla y utilizarla como respaldo.
- No debería suponer un problema a la estabilidad del sistema financiero**, ya que la moneda ciudadana no sería para cualquier propósito sino para ciertos propósitos determinados y la CBDC no sería de acceso generalizado sino que sólo tendrían acceso a ella las entidades gestoras de monedas ciudadanas colaboradoras y los bancos. Por lo tanto, a corto plazo no sería un sustituto a los depósitos bancarios y no implicaría un activo refugio que pudiera ocasionar una retirada masiva de depósitos bancarios, garantizando así la estabilidad del sistema bancario.

4. Circuito de flujos del sistema

El circuito de flujos está representado en el siguiente gráfico:

Gráfico funcionamiento Medio de pago para renta de emergencia (tentativo)



Funcionamiento paso a paso

- Una vez elaborado el listado de pagos del mes, se envía a la entidad gestora del sistema.

2. El Banco de España transfiere CBDC a la entidad gestora por el total de las transferencias a realizar definidas por el gobierno.
3. La entidad gestora paga las rentas de emergencia en moneda ciudadana de acuerdo al listado. Los beneficiarios (B) reciben la moneda ciudadana en sus cuentas del sistema.
4. Los beneficiarios (B) pueden pagar a los profesionales (P) con la misma app de pagos, en la que además disponen de información geoposicionada de los comercios que están adheridos al sistema y sus productos.
5. Los profesionales (P), para poder cambiar la moneda ciudadana recibida en pago a euros, una vez comprobada la documentación de KYC pertinente, activan la opción en la app y automáticamente sus fondos en moneda ciudadana vuelven a la entidad gestora (lo que supone la primera parte del proceso del cambio inverso de moneda ciudadana a euros).
6. La entidad gestora transfiere las cantidades correspondientes al total de money-out (cambios de moneda ciudadana a euros) en CBDC al banco comercial que tiene la cuenta segregada del sistema de pagos utilizado por la moneda ciudadana.
7. El banco mencionado anota dinero bancario en la cuenta segregada del sistema de pagos (una de sus cuentas de clientes) por el mismo importe recibido en CBDC, la entidad de pagos lo anota en la cuenta de pagos de la entidad gestora.
8. La entidad gestora transfiere dentro del sistema de pagos, los fondos en euros a las cuentas de pago de los profesionales (P) que estén en el proceso de money-out.
9. Se procede al money-out, en euros, desde la cuenta de pagos de los profesionales en la entidad de pagos asociada a la moneda ciudadana hasta su cuenta bancaria.
10. Opcionalmente, el banco comercial puede canjear sus fondos en CBDC a su cuenta en el banco central, o sea, cambiar CBDC por reservas en euros. Esto tendría sentido mientras esta experiencia de CBDC sea temporal.

Es importante anotar sobre esta operativa: por un lado, todo el proceso que figura en el gráfico está ya en funcionamiento y automatizado, excepto justamente los tres pasos que conciernen a la introducción de la CBDC (en rojo) - pasos 2, 6 y 10. El sistema puede funcionar sin esta parte, que sería la más experimental de todas. En su lugar, la transferencia del paso 2 se podría hacer desde el gobierno hasta la cuenta segregada de la entidad de pagos colaboradora del sistema de moneda ciudadana (que aparece en el paso 7), y esta no es la única opción.

Naturaleza del sistema

Este sistema puede ponerlo de inmediato en marcha NOVACT, la asociación que creó el REC dentro del programa B-MINCOME como socia del ayuntamiento de Barcelona, que tiene la propiedad industrial del sistema REC y el contrato con una entidad de pagos.

Podría hacerlo en colaboración con la empresa desarrolladora de la tecnología, propietaria del código fuente, que ya ha manifestado su disponibilidad para realizar las adaptaciones necesarias.

También podría colaborar el consorcio [GMerits](#), al que pertenecen ambas entidades, así como dos universidades europeas y otros dos proyectos. Este consorcio es finalista del premio de la Comisión Europea [Blockchain for social good](#). Igualmente, es posible clonar este sistema y ponerlo bajo la tutela del Banco de España o de otra entidad, según se vea oportuno, aunque habría que asumir una serie de retrasos debidos a los cambios de contrato que exigiría.

Puesta en marcha

El contenido de este documento es solo una aproximación preliminar. La puesta en marcha de tal sistema exigiría dar los siguientes pasos:

1. Establecer la naturaleza del sistema.
2. Firmar un acuerdo de colaboración entre las partes implicadas.
3. Definir la entidad gubernamental con la que se coordinarían la definición y los detalles y condiciones de las ayudas, así como las condiciones del cambio de la moneda ciudadana al euro.
4. Coordinar con la o las entidades correspondientes el diagrama de procesos.
5. Definir un plan de puesta en marcha y un presupuesto.
6. Definir las modificaciones necesarias para los contratos de alta y política de protección de datos del sistema.
7. Poner en funcionamiento el sistema.
8. Acordar un sistema de seguimiento, control y evaluación.
9. En caso de usar la CBDC, poner el stock completo de CBDC en manos del Banco de España.

Referencias

Informe REC Moneda Ciudadana (2020). Disponible en el enlace: <https://rec.barcelona/es/los-datos-del-rec/>

Werner, R. A. (2014). *Can banks individually create money out of nothing? — The theories and the empirical evidence. International Review of Financial Analysis*, 36, 1–19. <https://doi.org/10.1016/j.irfa.2014.07.015>

Arcarons, J., Raventós, D., Brana, F.J., Torrens, L. (23/03/2020) *Ante la pandemia del coronavirus, más que nunca, necesitamos una renta básica* – Diario público. Disponible en: <https://blogs.publico.es/dominiopublico/31374/ante-la-pandemia-del-coronavirus-mas-que-nunca-necesitamos-una-renta-basica/> Consultado por última vez: 25/03/2020.

ESTA VEZ, RESCATAR A LA GENTE (26-3-2020) ATTAC España. Consultado 26 Marzo 2020, disponible en: <https://attac.es/esta-vez-rescatar-a-la-gente/>

Gross, M., & Siebenbrunner, C. (2019, Diciembre). *Money Creation in Fiat and Digital Currency Systems*. IMF. Consultado por última vez: 19/02/2020. Disponible en: <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2019/12/20/Money-Creation-in-Fiat-and-Digital-Currency-Systems-48843>

Galí, J. (17/3/2020) *Helicopter money: The time is now*. Disponible en <https://voxeu.org/article/helicopter-money-time-now> Consultado por última vez: 26/03/2020