SERVICIO DE ESTUDIOS DE LA CONFEDERACIÓN

ANÁLISIS Y CONTEXTOS

EL INGRESO MÍNIMO VITAL COMO RESPUESTA A UNA POBREZA ESTRUCTURAL

19 junio 2020

ANÁLISIS

ÍNDICE

- INTRODUCCIÓN
- POBREZA SEVERA E INDICADOR AROPE
- COLECTIVOS VULNERABLES
- TRABAJADORES POBRES
- SISTEMA PÚBLICO DE PROTECCIÓN SOCIAL
- RENTAS MÍNIMAS AUTONÓMICAS: COBERTURA Y CUANTÍAS
- CONCLUSIONES

Resumen

Más allá de recoger un análisis exhaustivo sobre las características y cómo se articula el Ingreso Mínimo Vital (IMV), este documento pretende resaltar la importancia de su aprobación a partir de un análisis cuantificado que refleja cómo la pobreza en España, expresada a través de distintos indicadores, alcanzaba antes de la aprobación de esta renta básica uno de los niveles más elevados en el contexto europeo, situación que se agrava especialmente en algunos colectivos específicos.

La segunda parte del trabajo pone de relieve el déficit asociado al sistema de protección pública a la hora de reducir los niveles de pobreza, determinado en parte por una dotación insuficiente de recursos y una cobertura muy limitada.

En todos los apartados se insertan comentarios sobre la posible incidencia en esos ámbitos del IMV, así como se señalan de manera constructiva y argumentada algunos de sus puntos más dudosos, que debieran ser objeto de negociación en el seno del diálogo social y modificación para seguir mejorando el sistema de protección social en su conjunto.

INTRODUCCIÓN

El pasado 31 de mayo se llegó a un acuerdo en el Consejo de Ministros para la aprobación del Ingreso Mínimo Vital (IMV, en adelante) y finalmente, una vez ha sido publicado en el BOE, se podrá solicitar a partir del 15 de junio, aunque las solicitudes presentadas en los 3 primeros meses tendrán efecto retroactivo desde el 1 de junio. Nace como un derecho subjetivo que garantizará un nivel mínimo de rentas a aquellas personas en situación de vulnerabilidad económica, teniendo a su vez un carácter indefinido, siempre que persistan los condicionantes que dan acceso a la misma (tabla 1, Anexo).

Se trata de una prestación de carácter complementario, cuyo importe a recibir será la diferencia entre la renta garantizada a la que se tendría derecho según la composición del hogar (tabla 2, Anexo) y el total de ingresos de la persona beneficiaria o de los miembros que componen la unidad de convivencia. La renta garantizada, que oscila entre los 461,5 y los 1.015 euros (12 pagas) para el ejercicio de 2020, se eleva a medida que aumenta el tamaño familiar, además de incrementarse en 100 euros en caso de familias monoparentales. Configurado como una prestación no contributiva a cargo de la Seguridad Social, será también compatible con otras rentas, como los ingresos procedentes del trabajo o las rentas mínimas de las CCAA, aunque estás no se tendrán en cuenta en el cómputo de la cuantía a recibir[1].

Respecto a su impacto, el IMV pretende dar cobertura a 850.000 hogares (aproximadamente 2,3 millones de personas) y beneficiará especialmente a aquellos en los que residen menores (30%) o sean monoparentales (16%), encabezados en más de un 80% de los casos por una mujer. El coste de esta medida alcanza los 3.000 millones de euros -según previsiones del Gobierno-, siendo complementario con el sistema de rentas mínimas de las comunidades autónomas, lo cual exigirá un mayor grado de cooperación entre los distintos niveles administrativos implicados. Por tanto, esta medida supone un hito en la lucha contra la pobreza, una problemática que si bien se había agravado bajo el contexto del COVID-19, responde a un problema estructural en el caso de nuestro país. De esta forma, sirve para corregir uno de los vacíos en la cobertura de protección social de nuestro país, además de equipararnos a un gran número de países europeos que ya contaban con una red de ingresos mínimos de ámbito estatal.

[1] Además de la información aportada en los cuadros del Anexo, un esquema más detallado de sus características esenciales se puede consultar en esta infografía: https://www.ugt.es/sites/default/files/info_ingreso_minimo_vital_0.pdf

El IMV responde parcialmente a una demanda histórica de los sindicatos, como se refleja en el horizonte más cercano con la propuesta de la Iniciativa Legislativa Popular (ILP) sindical para una Prestación de Ingresos Mínimos (tabla 3, Anexo), presentada conjuntamente por UGT y CCOO hace 4 años con el aval de 710.000 firmas de la ciudadanía, sin cuyo precedente muy probablemente el IMV no se hubiera llegado a implementar. Aunque la cobertura de la ILP sindical es superior y difiere en algunos de sus planteamientos, el IMV supone sin duda un avance en la buena dirección que hay que valorar muy positivamente.

POBREZA SEVERA E INDICADOR AROPE

El IMV supone una prestación no contributiva que pretende ejercer de red de seguridad para alrededor de 850.000 hogares que sufren pobreza severa en España y que, según previsiones del Gobierno, cumplirían los requisitos para acceder a esta ayuda. Como ya se ha comentado en la introducción, esta medida pretende ayudar por tanto a resolver un problema que resulta especialmente grave en nuestro país[2], como revela el hecho de que en 2018 registrásemos la cuarta mayor tasa de pobreza severa (9,2%, al igual que Bulgaria) de toda la UE, lo cual supone 3,2 puntos más que la media europea.

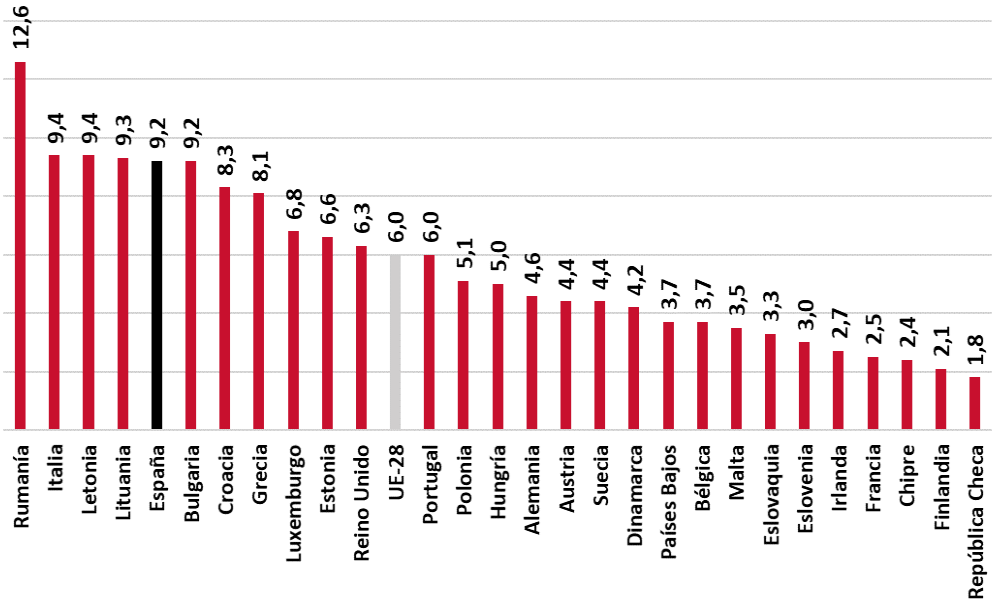
Igualmente, su evolución reflejaba una tendencia desfavorable en los últimos 10 años, pues el porcentaje de pobreza severa registrado al inicio de la pasada crisis económica (2008) era prácticamente 2 puntos porcentuales inferior (7,4%). En definitiva, una problemática alarmante que precisaba del diseño de nuevas políticas para tratar de romper el círculo vicioso de pobreza al que se ven sometidos miles de hogares.

Otro indicador habitualmente utilizado para reflejar el grado de pobreza en un país es la tasa AROPE[3] (gráfico 2), que además de tener en cuenta el nivel de ingresos (a partir de un umbral de la pobreza que se eleva al 60% de la mediana de ingreso nacional), incluye los problemas de baja intensidad de empleo y privación material severa. De esta forma, se cuantifica el número de personas que vive en hogares que cumplen al menos uno de estos 3 criterios.

[2] De cara a analizar la comparativa de los niveles de pobreza respecto a la UE se utilizan los últimos datos disponibles que ofrece la base de datos de Eurostat; mientras que el análisis del sistema público de protección social y las rentas mínimas autonómicas se lleva a cabo a partir de fuentes nacionales y europeas, que se señalan convenientemente en cada caso.

[3] Acrónimo de *At Risk Of Poverty and/or Exclusion*.

G1 –Pobreza severa, población por debajo del 40% de la mediana de ingresos
UE-28. Porcentaje sobre población total, 2018



Fuente: Eurostat

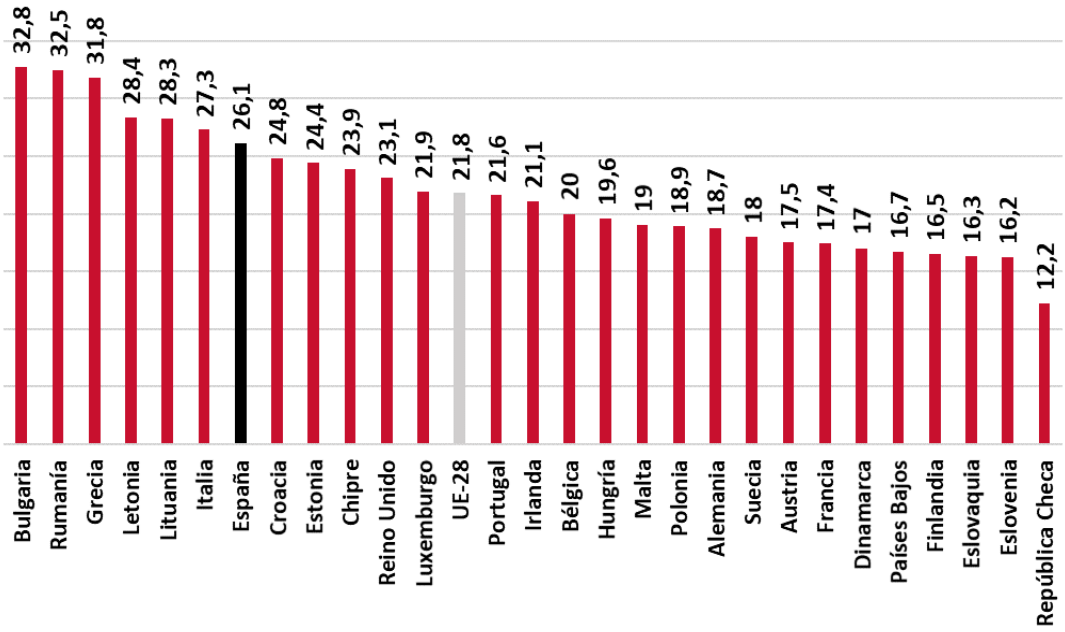
De nuevo, España también ocupa una de las posiciones más altas en Europa (el séptimo mayor porcentaje), de forma que en 2018 un 26,1% de la población (12 millones de personas) vivía en hogares en riesgo de pobreza o exclusión social, hasta 4,3 puntos porcentuales más que la media de la UE. Si atendemos a los criterios descritos anteriormente: el 21,5% de la población residía en hogares en riesgo de pobreza, un 10,7% de personas vivía en hogares con baja intensidad laboral y un 5,5% en hogares con privatización material severa, siendo la dificultad de acometer gastos imprevistos el fenómeno más extendido. Por último, en el desglose del indicador por la variable edad y sexo, encontramos que la pobreza afecta en mayor proporción a mujeres (27,1 % frente al 25,1% de los hombres) y al grupo de jóvenes de entre 16 y 24 años, con un porcentaje que supera el 30%.

En síntesis, los datos mostrados reflejan cómo, si bien la propuesta de un IMV puede resultar efectiva para corregir la pobreza severa en España, debería contemplarse más adelante una ampliación de su cobertura, puesto que hasta un cuarto de la población reside en hogares en riesgo de pobreza o exclusión social.

Por último, cabe matizar que los datos expuestos hacen mención a 2018, por lo que las cifras de pobreza podrían ser superiores en la actualidad debido a la drástica reducción de ingresos que han sufrido muchas familias en el contexto de la crisis del COVID-19. No obstante, a pesar de que los requisitos de acceso tendrán en cuenta los ingresos de 2019,

finalmente se ha habilitado una opción para que aquellas personas que se encuentren en situación de vulnerabilidad económica durante este año puedan acceder a esta prestación, aunque bajo una serie de requisitos, como no estar cobrando una prestación por desempleo.

G2 - Indicador AROPE, población en riesgo de pobreza y/o exclusión social
UE-28. Porcentaje sobre población total, 2018



Fuente: Eurostat

COLECTIVOS VULNERABLES

Respecto a la identificación de distintos colectivos vulnerables que podrían verse especialmente beneficiados por esta prestación, si observamos la evolución según la situación profesional (gráfico 3), se constata un notable incremento del riesgo de pobreza dentro del segmento de desempleados, cuya tasa ha crecido 15,5 puntos en el periodo 2008-2018. Así pues, en 2018 existía un 46,8% de desempleados en situación de riesgo de pobreza relativa, lo cual guarda una vinculación estrecha con el incremento del paro de larga duración[4], la reducción de la tasa de cobertura de la prestación por desempleo y el ineficaz y limitado ecosistema de ayudas estatales y autonómicas como última red de protección económica.

[4] El porcentaje de personas que llevaba buscando empleo durante más de dos años se situó en un 30% en 2019, triplicando los valores de 2009.

En relación con el IMV, teniendo en cuenta la conveniencia de que las personas beneficiarias participen en itinerarios personalizados de inclusión laboral y social, no previstos expresamente en la norma, resultaría imprescindible el rediseño y refuerzo de los Servicios Sociales y de los Servicios Públicos de Empleo, con el objetivo de realizar el seguimiento de cada caso y lograr que los beneficiarios logren una reinserción social y laboral plena y tengan acceso a oportunidades de empleos dignos y decentes.

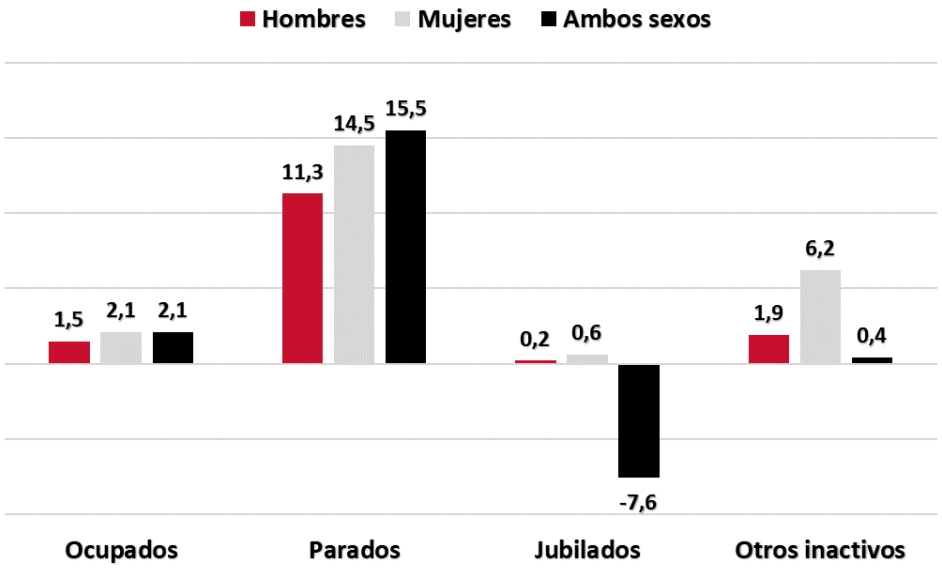
Además, aunque no queda recogido en el RD-Ley, se han producido declaraciones a cargo de responsables políticos que recogían la intención de que el IMV sustituyese en el próximo año al subsistema de prestaciones asistenciales por desempleo, lo cual produciría una serie de efectos muy negativos. En este sentido, conllevaría que se utilizasen los ahorros obtenidos por la supresión de los subsidios por desempleo para sufragar el IMV, por lo que el gasto en protección social podría verse incluso disminuido, además de generar una caída en los niveles de protección de una parte mayoritaria de los actuales beneficiarios de este subsidio.

Siguiendo el análisis del resto de colectivos, el grupo de otros inactivos -personas mayores de 16 años que no trabajan ni están desempleadas- en riesgo de pobreza relativa apenas ha variado durante todo el periodo, aunque se erige como el segundo grupo más vulnerable, con una tasa absoluta del 28,3% en 2018, lo que de nuevo muestra las deficiencias de nuestro sistema de prestaciones no contributivas. En contraste, el grupo de personas jubiladas en situación de vulnerabilidad económica se ha reducido 7,6 puntos en la última década, presentando así el menor de los ratios de pobreza relativa en 2018, con un 12,8%. Esto es fruto de un sistema de pensiones que, como sostienen Ayala y Cantó (2020), supone el instrumento con el mayor efecto redistributivo del conjunto de prestaciones de nuestro país[5], sin que eso suponga ni que las cuantías de las pensiones sean suficientes en términos absolutos –que no lo son-, ni que se deba reducir la protección al colectivo de mayores para aumentar la de la infancia y la juventud, como a veces se presenta de manera sesgada. En este sentido, es preciso recordar aquí la especial vulnerabilidad de las personas de más edad en aspectos que no se reflejan de manera adecuada con los indicadores de pobreza relativa o con el análisis de la variación del poder de compra de las pensiones, y que se han hecho dramáticamente visibles con el impacto de la pandemia COVID-19.

[5]En el siguiente enlace se puede ver el documento completo de los autores, donde se aborda un análisis sobre el carácter redistributivo de los distintas prestaciones e impuestos que coexisten en nuestro país: https://observatoriosociallacaixa.org/documents/22890/231709/RedistribucionEstadodelacuestion_CAST_21GN_C.pdf/56731049-3e5f-6ce3-1bf5-79f5aed41770

Respecto a los trabajadores que se ven sometidos a una situación de pobreza relativa, el porcentaje aumentó en un 2,1% durante el periodo 2008-2018, registrándose una tasa del 12,9% en 2018. Por último, cabe destacar el hecho de que la pobreza en España presente un sesgo de género pues, como se observa en el gráfico 3, la evolución ha sido más desfavorable en el caso de las mujeres, con indiferencia de la situación profesional.

G3 – Variación de la tasa de población en riesgo de pobreza relativa[6]
España. Variación en puntos porcentuales por situación profesional y sexo, 2008-2018



Fuente: INE

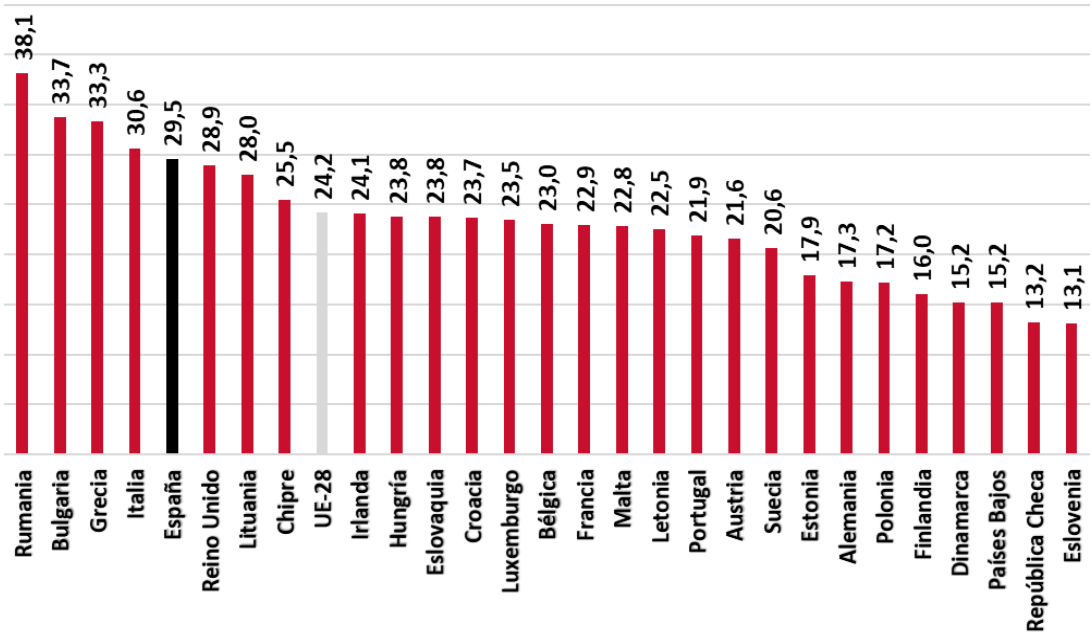
Respecto al análisis de la situación de vulnerabilidad según el nivel de edad (en este caso, utilizando el indicador AROPE), en línea con lo expresado al inicio del documento, afecta en mayor proporción a las personas menores de edad, lo cual es reflejo de la condición socioeconómica de las familias con las que conviven. En cuanto a la comparación europea, España presenta la quinta tasa más alta de pobreza infantil (29.5%): 12 puntos porcentuales más que países como Alemania y casi el doble que los Países Bajos. Además, cabe destacar también el hecho de que España muestre la tercera tasa más elevada de pobreza infantil persistente[7] (20,2%) de la UE-28, por lo que 1 de cada 5

[6] El concepto de pobreza relativa hace referencia a la proporción de población con ingresos por debajo del umbral de riesgo de pobreza, que se establece en el 60% de la mediana de ingresos nacional por unidad de consumo (después de transferencias sociales)..

[7] La tasa de riesgo de pobreza persistente mide el porcentaje de personas que en el año en curso o en al menos 2 de los 3 últimos años viven o han vivido en hogares en riesgo de pobreza relativa (ingresos inferiores al 60% de la mediana nacional por unidad de consumo).

menores conviven en hogares con problemas persistentes de pobreza, con las implicaciones que ello puede tener en su desarrollo y en la igualdad de oportunidades.

G4 - Indicador Arope, población infantil en riesgo de pobreza y/o exclusión social
UE-28. Porcentaje en menores de 18 años, 2018



Fuente: Eurostat

Como se ha indicado, puesto que la mayor parte de la población que este grupo no puede acceder aún al mercado laboral, el dato se explica por la condición de las personas que conforman el hogar. En este sentido, los perfiles de población infantil en situación de pobreza relativa más habituales se asocian con hogares monoparentales, además de aquellos menores que conviven con jubilados o población inmigrante. En la tabla 1, que expone la distribución de la pobreza relativa según la composición del hogar, se confirma cómo los hogares monoparentales son el grupo más afectado: hasta un 42,9% está en riesgo de pobreza relativa, mientras que si lo medimos a través del índice AROPE, el dato asciende al 50%, es decir, uno de cada dos hogares monoparentales (de los cuales, en un 82% de los casos están encabezados por mujeres) se encuentra en riesgo de pobreza o exclusión social, de acuerdo a un estudio de la Red Europea de Lucha contra la Pobreza[8]. Por tanto, en este sentido resulta positivo que en el cómputo de la cuantía a recibir en el IMV se añadan 100 euros más para este tipo de hogares.

[8]https://www.eapn.es/ARCHIVO/documentos/documentos/estudio-sobre-las-familias-monoparentales-perceptoras-de-rentas-minimas.pdf

T1 – Población en riesgo de pobreza relativa por tipo de hogar

España y UE-28. Porcentaje de hogares, 2018

Tipo de Hogar	España	UE-28	Diferencia
Hogares sin hijos dependientes a cargo	17,1	15,7	-1,4
Una persona menor de 65 años, sin hijos dependientes a cargo	24,5	27,1	2,6
Una persona de 65 o más años, sin hijos dependientes a cargo	17,0	24,9	7,9
2 adultos, ambos menores de 65 años, sin hijos dependientes a cargo	17,8	11,2	-6,6
2 adultos, al menos uno de 65 o más años, sin hijos dependientes a cargo	16,0	12,0	-4,0
3 o más adultos, sin hijos dependientes a cargo	14,8	11,3	-3,5
Hogares con hijos dependientes a cargo	25,9	18,4	-7,5
1 adulto con 1 ó más niños dependientes	42,9	35,2	-7,7
2 adultos con 1 hijo dependiente a cargo	18,7	12,3	-6,4
2 adultos con 2 hijos dependientes a cargo	23,3	14,7	-8,6
2 adultos con 3 o más hijos	36,2	25,7	-10,5
3 o más adultos con hijos dependientes a cargo	29,7	18,7	-11,0

Fuente: Eurostat

Por otra parte, se observa de forma generalizada cómo el grado de pobreza es superior en casi todos los tipos de composición del hogar respecto a la UE, con una diferencia de hasta 10,5 puntos en familias numerosas (2 adultos con 3 o más hijos), cuya tasa de pobreza relativa se sitúa en un 36,2%. El IMV sustituirá a la prestación por hijo a cargo, salvo en los casos de discapacidad superior al 33%, y deberá servir para corregir las deficiencias asociadas a esta ayuda, pues como ya fue advertido por parte del Alto Comisionado para la Lucha contra la Pobreza Infantil[9], goza de una cobertura limitada (apenas alcanza al 15,1% de los menores) y una cuantía reducida (291 euros) en comparación con otros países europeos.

Por último, resulta importante modificar uno de los actuales fallos en el diseño de los requisitos de solicitud del IMV, pues discrimina de forma negativa a aquellas familias que están pagando por acceder a una vivienda en alquiler, que absorbe gran parte de sus ingresos, en contraste con las que ya la poseen en propiedad. En este sentido, habría que deducir del cómputo de los ingresos de estos hogares el importe destinado al pago del arrendamiento.

Como conclusión, será necesario que el IMV contribuya a ampliar la cobertura de rentas a aquella población que sufre pobreza extrema, pudiendo posteriormente ser complementado por las Rentas Mínimas Autonómicas de acuerdo a las necesidades y características específicas de cada territorio. Además, aunque el gobierno espera que el IMV reduzca la pobreza extrema en más de un 80% de hogares monoparentales y hogares con hijos -como se recoge en la presentación que aportó el ministro en su presentación de la medida el 29 de mayo-, esto debe entenderse como un primer paso

[9] https://www.comisionadopobrezainfantil.gob.es/sites/default/files/DB004_0.pdf

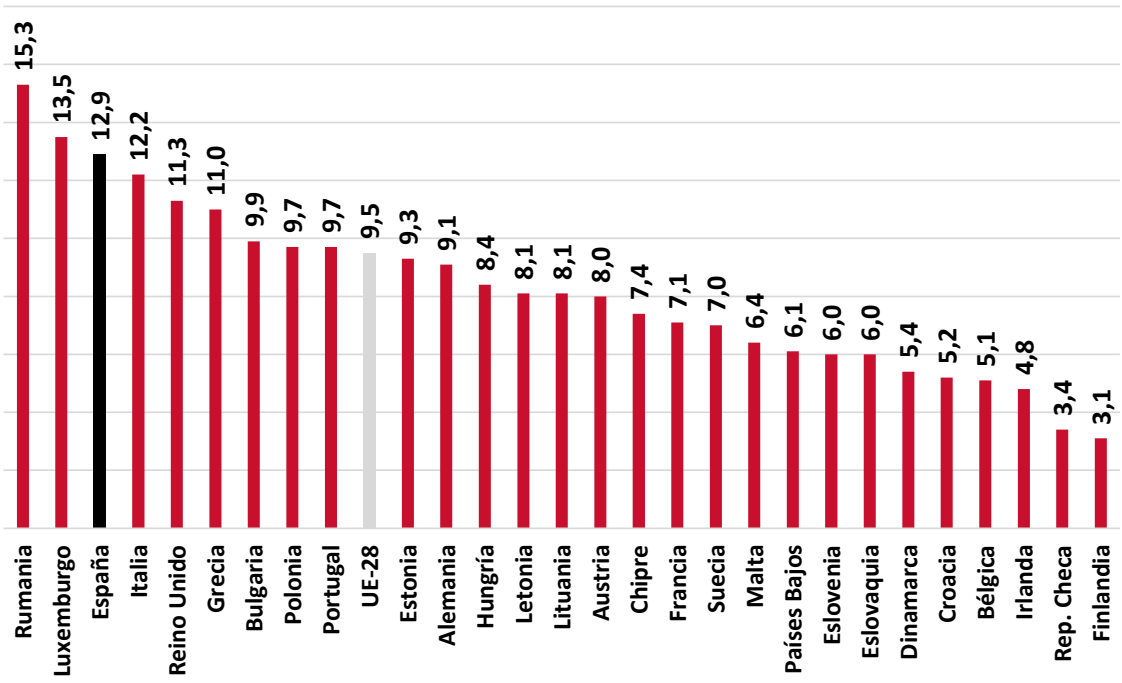
hacia la ampliación de una cobertura que termine llegando a cada vez más personas y grupos de riesgo, con independencia de las necesarias transformaciones estructurales a acometer en distintos ámbitos para corregir el origen de dicha pobreza.

Lo que sí parece evidente a tenor de los datos expuestos es que la medida responde a un problema estructural de nuestro país: el grado de pobreza presenta una evolución desfavorable en la última década y unos niveles superiores a los que registran gran parte de los países europeos. Además, esta problemática se expresa por multitud de factores y variables que guardan relación con la aplicación de otras prestaciones y la precariedad asociada al mercado de trabajo, aspecto que se comentará en el siguiente punto.

TRABAJADORES POBRES

En relación con el porcentaje de trabajadores en situación de vulnerabilidad, como se muestra en el gráfico 5, España presenta el tercer mayor ratio (12.8%) de trabajadores pobres de toda la UE, solo por detrás de Rumanía o Luxemburgo. Sin embargo, no se trata de un fenómeno puntual, puesto que hemos registrado ininterrumpidamente uno de los 5 peores ratios de toda la UE en los últimos 10 años.

G5 – Porcentaje de trabajadores en riesgo de pobreza relativa
UE-28. Porcentaje, 2018



Fuente: Eurostat

Además, en base a los datos de Eurostat para el año 2018, el porcentaje de trabajadores pobres con contrato a tiempo parcial y baja intensidad del empleo también es más elevado respecto a la media europea, con diferencias de hasta 6.9 y 8,4 puntos, respectivamente.

Precisamente uno de los temas más comentados en el debate público ha sido la vinculación y los efectos que podría tener el IMV en el mercado laboral. En su diseño actual, será compatible con los ingresos laborales, reduciéndose la cuantía recibida del IMV una proporción inferior al salario adicional del trabajador, ya sea en el caso de que encuentre un empleo o que su salario se vea incrementado. El objetivo teórico es generar incentivos para favorecer la inserción laboral y proporcionar ayuda a aquellos trabajadores que enlacen empleos inestables y con salarios reducidos. Sin embargo, este punto no entrará en vigor hasta que se negocie un reglamento de desarrollo con los sindicatos más representativos, que han mostrado su oposición a este planteamiento por los posibles efectos perversos que puede tener.

La mencionada complementariedad retributiva determina la necesidad de extremar la cautela y vigilancia ante la aparición de efectos distorsionadores e indeseados. En la situación de elevado desempleo existente, dada la extrema precariedad que caracteriza el mercado laboral español y la enorme discrecionalidad de la que disponen las empresas para determinar las condiciones de trabajo, existe una elevada posibilidad de que muchas empresas aprovechen este contexto para reducir aún más los niveles salariales, pudiéndose incrementar además el uso fraudulento de contratos a tiempo parcial. De esta forma, el IMV podría acabar derivando en un instrumento adicional de devaluación salarial en el marco de un sistema de transferencias indirectas del Estado hacia aquellas empresas que decidan reducir los salarios, que además suelen ser las más ineficientes productivamente. Por todo ello, UGT y CCOO han propiciado que todos estos aspectos se analicen y se detallen en un proceso de negociación del desarrollo reglamentario la norma.

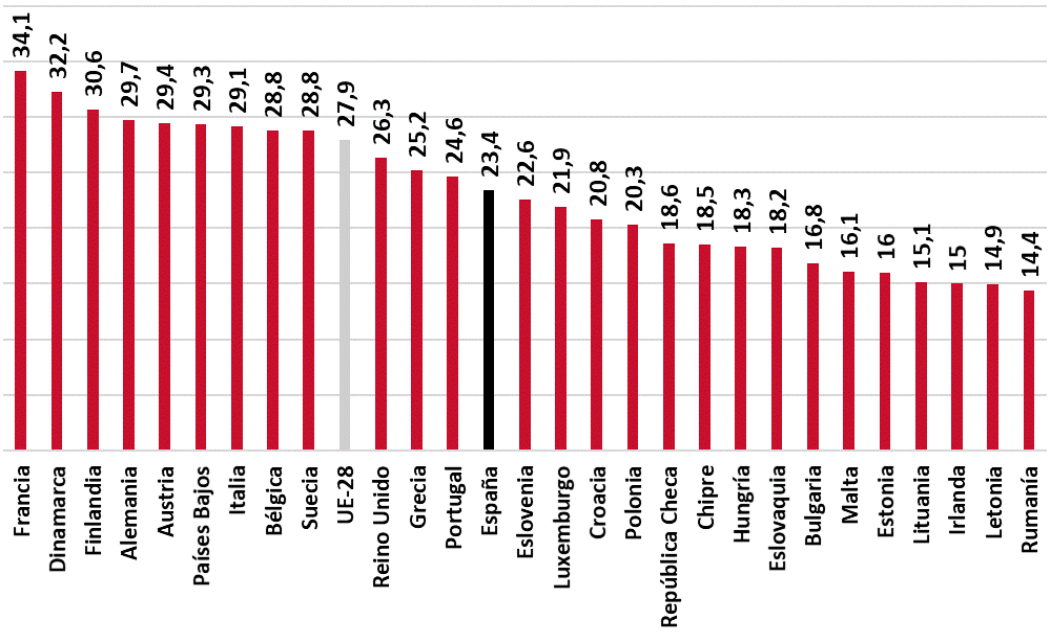
Es evidente que el IMV no está diseñado para solventar los problemas de precariedad que genera el mercado laboral de nuestro país, sino que sus potenciales efectos positivos en este ámbito solo podrán manifestarse si se liga a unas políticas activas de empleo eficaces y se acompaña de políticas que combatan el origen de la precariedad, recuperen el equilibrio en la negociación colectiva y promuevan y consoliden un SMI en un nivel decente. Además, todo ello está unido al desarrollo, aún pendiente, de políticas que hagan frente a algunos de los desafíos productivos ya ineludibles, como el apoyo a la transición energética y la generación de empleos verdes, la gobernanza del proceso de

digitalización o la aprobación de un Plan Industrial que eleve estructuralmente el peso del sector y sirva, entre otras cosas, para evitar que se repitan casos como el de Nissan en otros puntos del país.

SISTEMA PÚBLICO DE PROTECCIÓN SOCIAL

El problema estructural de pobreza que existe en España se explica en buena parte por la existencia de un sistema de protección social que presenta un gasto reducido y una cobertura limitada, lo cual provoca que no resulte eficaz a la hora de corregir las desigualdades y los elevados niveles de pobreza. Así lo determina también un informe publicado por el FMI[10] en enero de este mismo año, que alertaba a su vez de la ineficiencia y la falta de coordinación de los sistemas administrativos en relación con los programas de asistencia social.

G6 – Gasto Público en Protección Social
UE-28. Porcentaje del PIB, 2017



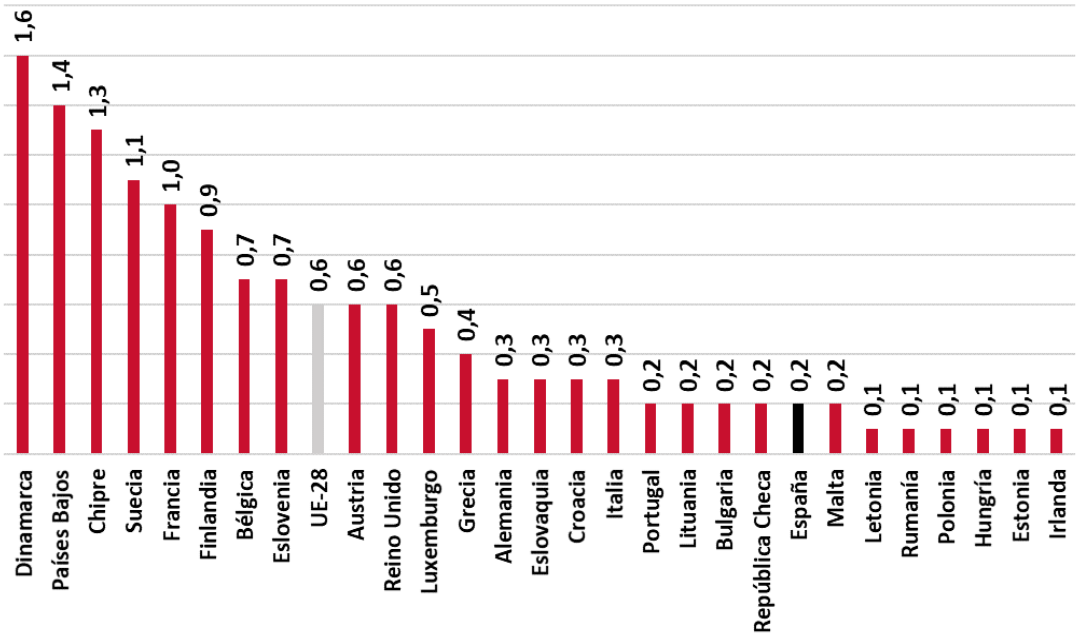
Fuente: Eurostat

Por tanto, si bien la pobreza se combate con multitud de respuestas institucionales, ya sea corrigiendo los factores que la motivan o combatiéndola a través de la combinación efectiva de una batería de políticas redistributivas y de gasto social, una primera conclusión preliminar a la que podemos llegar es que existe una carencia en relación con

[10] https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2020/01/30/Effectiveness-and-Equity-in-Social-Spending-The-Case-of-Spain-48936

los recursos presupuestarios que se destinan a contrarrestar la situación de exclusión social, que como se expuso anteriormente, afecta a un cuarto de la población. Por ello, el IMV nos sitúa en el camino correcto para alcanzar a gran parte de países europeos respecto al presupuesto destinado a gasto social.

G7 – Gasto Público en Exclusión Social
UE-28. Porcentaje del PIB, 2017



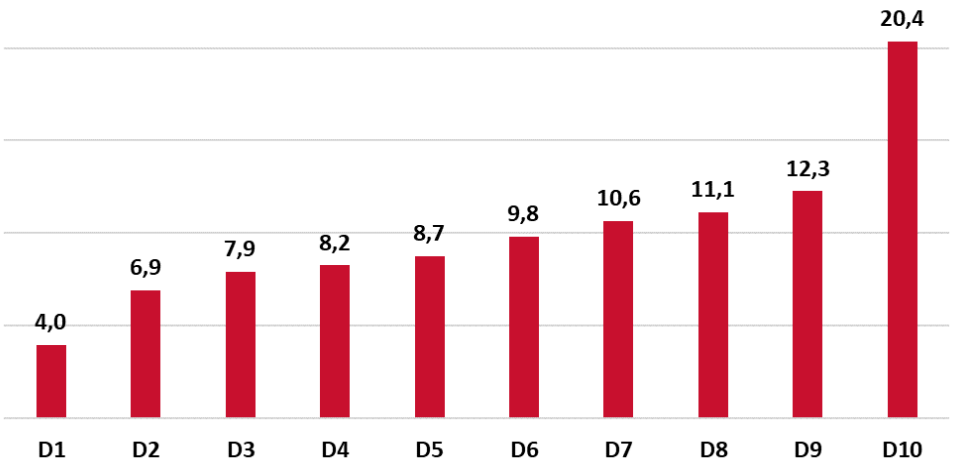
Fuente: Eurostat

Sin embargo, no solo se trata de un problema de insuficiencia de recursos, sino también de cobertura y alcance del sistema de transferencias sociales. En este sentido, el gráfico 7 resulta muy claro al respecto: el decil de población con menos ingresos apenas recibe un 4% de las transferencias monetarias del Estado, 5 veces menos que la proporción que acumula el decil más rico. De esta forma, España se convierte en uno de los países europeos donde la población más vulnerable recibe menos transferencias sociales por parte del Estado[11] (Anexo: gráfico 12).

[11] Esta situación también fue reflejada por un informe de la Comisión Europea (2018, pp.86-87), que mostraba como España e Italia eran los países de toda la UE donde la población con menos ingresos se beneficiaba en menor medida de las transferencias sociales. Además, mientras que en países como Bélgica y Suecia el 50% más rico de la población es contribuyente neto, es decir, aportan más vía impuestos que lo que reciben a través de transferencias, en España solo se da este caso en 10% de la población con más ingresos. El informe se puede ver en el siguiente enlace: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/ip069_en.pdf

G8 – Transferencias sociales recibidas por decil de ingresos

España. Porcentaje de transferencias en efectivo recibidas sobre el total, 2017



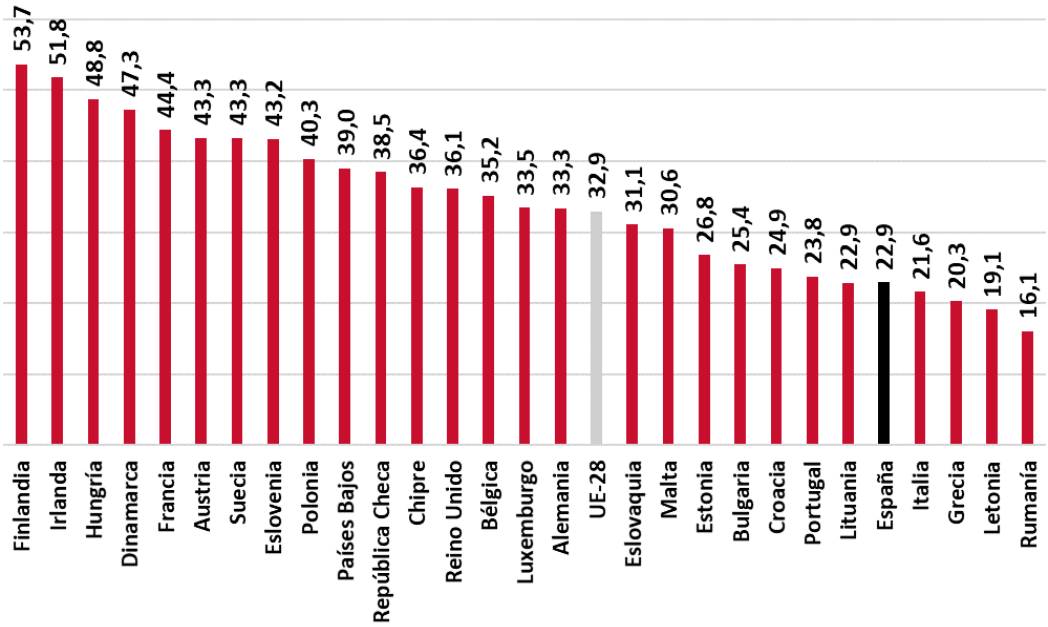
Fuente: Economic Surveys Spain 2017

Los datos expuestos muestran por tanto cómo el sistema redistributivo español presenta cierto carácter regresivo, pues concentra la redistribución en los deciles centrales[12], siendo resultado de un modelo contributivo basado en la participación en el mercado de trabajo, lo cual acaba penalizando a aquellas familias que quedan excluidas[13] o que se insertan en el mismo de forma precaria. Como consecuencia de todo ello, España es el quinto país de la UE que menos reduce la tasa de pobreza relativa a partir de las transferencias sociales, con un impacto del 22,9% sobre la misma, un 10% menos que la media de países de la UE-28 (gráfico 9). En síntesis, la aprobación del IMV viene a suplir también la ineficacia de una red de políticas y ayudas públicas que no estaba consiguiendo llegar a los grupos más vulnerables.

[12] Mientras que el 20% más pobre apenas recibe un 10,9% de las transferencias, el segmento de la población que abarca del decil 3 al decil 7 acumula el 45,2% de todas ellas.

[13] Los datos de la Encuesta de Población Activa (EPA) del primer trimestre cifran en 1.073.800 el número de hogares con todos sus miembros activos en paro, lo cual indica la situación de vulnerabilidad a la que sometían muchas familias antes de que estallase la crisis derivada del COVID-19.

G9 – Reducción de la pobreza por transferencias sociales (excluidas pensiones)
UE-28. Porcentaje que se reduce la tasa de pobreza relativa, 2017



Fuente: Eurostat

RENTAS MÍNIMAS AUTONÓMICA: COBERTURA Y CUANTÍAS

El IMV aterriza en un ecosistema de Rentas Mínimas Autonómicas (RMA, en adelante) caracterizado por las diferencias territoriales en torno a las cuantías otorgadas, su grado de cobertura y las condiciones de acceso al mismo, como refleja el informe que encargó el Consejo de Ministros a la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIREF)[14]. Otros estudios[15] también han señalado como uno de los principales fallos de este modelo la falta de coordinación operativa y complejidad a la hora de poder acceder a estas prestaciones, un problema que el IMV pretende ayudar a corregir.

En cuanto al impacto del sistema de RMA, el último informe publicado por el Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social (2018)[16] refleja que supuso un coste de 1.519 millones de euros, la mitad de lo que se prevé que costará el IMV. La cuantía básica media de estas prestaciones fue de 463 euros, coincidiendo prácticamente con el umbral

[14] https://www.airef.es/wp-content/uploads/RENTA_MINIMA/20190626-ESTUDIO-Rentas-minimas.pdf
[15] https://www.mscbs.gob.es/ssi/familiasInfancia/ServiciosSociales/EstudiosNacionales/SistemGarantingresosEs_R_E.pdf
[16] https://www.mscbs.gob.es/ssi/familiasInfancia/ServiciosSociales/RentasMinimas/Informe_2018.pdf

mínimo que establece el IMV. No obstante, como se observa en el gráfico 10, la divergencia en torno a la cuantía mínima establecida por las comunidades autónomas es elevada, con diferencias de más de 300 euros entre Ceuta y comunidades autónomas como Navarra o el País Vasco, que serán las únicas que podrán gestionar el IMV en su territorio.

Así pues, el IMV podría elevar la cuantía mínima en hasta 13 comunidades autónomas, lo cual no quiere decir que perjudique a los posibles beneficiarios del resto de territorios, pues ambas prestaciones (IMV y RMA) serán compatibles. En este sentido, es muy importante dejar claro que el IMV no conculca la capacidad de las CCAA para establecer prestaciones (rentas mínimas o de inserción, en cualquiera de sus denominaciones) en su ámbito de competencia, y que tampoco puede modificar nada de lo establecido por las mismas en el contexto de sus prestaciones de rentas mínimas. En suma, nada de lo establecido en cada comunidad autónoma se verá alterado por el Real Decreto-ley del IMV (puesto que podría ser objeto incluso de un recurso de inconstitucionalidad). De modificarse algo de ello (sean las cuantías de las rentas mínimas autonómicas o sus requisitos y procedimientos) solo podrá serlo por decisión exclusiva de las CCAA.

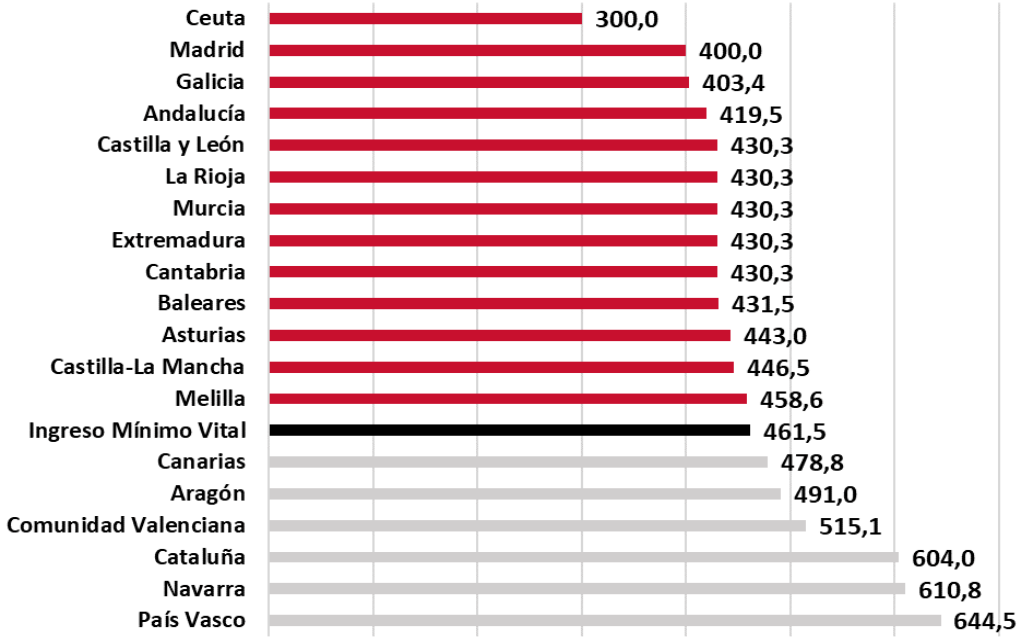
Esto implica, de facto, una duplicidad imperfecta (porque no coinciden exactamente el IMV y las autonómicas en su definición, requisitos y beneficiarios) de prestaciones. Lo cual puede hacer que 1) de entrada puede haber beneficiarios simultáneamente de ambas prestaciones, y 2) que las CCAA, libremente, decidan aprobar cambios (incluso la desaparición total) en sus prestaciones autonómicas para liberar recursos (ahorrando o no, según los casos, en su gasto social) o para crear asimismo con plena libertad (y de modo diferente en cada una) prestaciones complementarias del IMV, ajustando asimismo para ello la regulación de sus prestaciones autonómicas.

Por último, dada la naturaleza del IMV, que constituye una renta de subsistencia garantizada, no debería perder nunca valor en términos reales, y mucho menos en tiempos de crisis o dificultades económicas o sociales. Por tanto, será fundamental establecer legalmente que las cuantías correspondientes al IMV se actualicen automáticamente cada año al menos en la misma cuantía que el IPC, para que no pierdan nunca poder adquisitivo.

Respecto a la cobertura de las RMA, en 2018 el número total de beneficiarios ascendió a 679.180 personas, mientras que el IMV pretende llegar a 2,3 millones de personas (850.000 hogares), de los cuales un 70% sufren pobreza extrema (renta inferior a 2.950 euros anuales) o muy alta (renta entre 2.950 y 4.350 euros), de acuerdo a las estadísticas que aportó el ministro Escrivá en su presentación de la medida tras el Consejo de

Ministros del día 29 de mayo. Así pues, el grado de cobertura mejoraría sustancialmente, algo que era fundamental corregir, ya que, como se observa en el gráfico 11, ésta muestra una diferencia notable entre comunidades autónomas, desde la mayor protección en País Vasco (71,2%) o Navarra (66,7%), hasta un porcentaje residual en Andalucía (1,8%) o Castilla-La Mancha (1,6%). De esta forma, en España solamente un 7,6% de las personas con ingresos por debajo del umbral de la pobreza se beneficiaron en 2018 de las RMA.

G10 – Cuantía mínima de las Rentas Mínimas Autonómicas y del IMV
CCAA. Euros, 2018

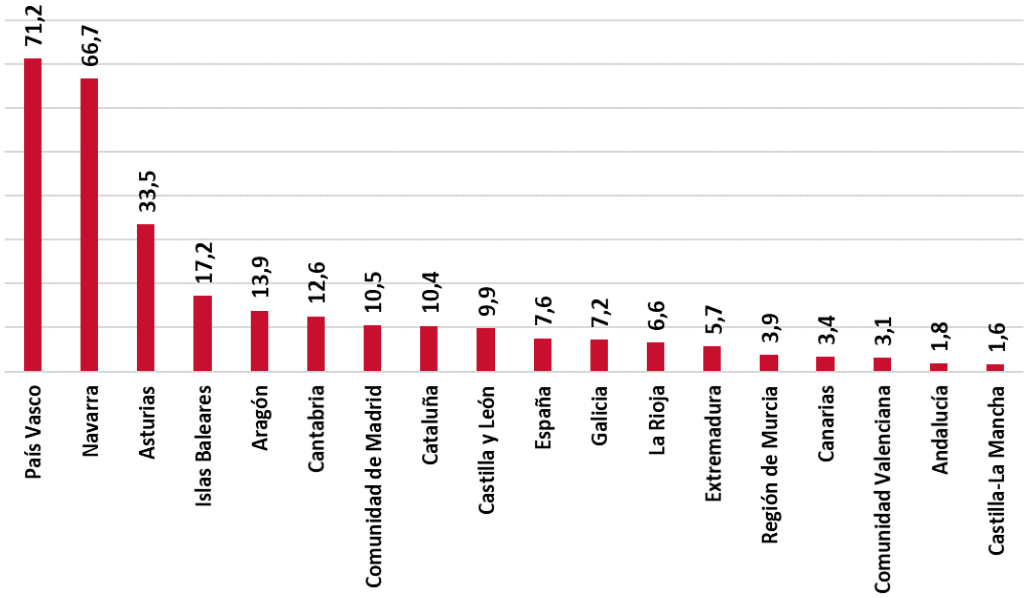


Fuente: Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social

En definitiva, la aprobación del IMV debe servir para ayudar a corregir las deficiencias estructurales del sistema de RMA. Sin embargo, para asegurar que finalmente el IMV llegue a todas las personas que cumplen los requisitos y evitar indeseados conflictos competenciales, será necesaria una mayor coordinación entre los distintos niveles administrativos implicados. En todo caso, la aprobación de esta medida podría suponer un ahorro de recursos de las CCAA debido a que, en el marco de sus competencias, pueden modificar la cobertura y cuantía de las RMA. Sin embargo, estos fondos no deben salir del sistema de protección social, sino que deben ser aprovechados por las autoridades autonómicas para reforzar otros servicios sociales básicos, ampliar aún más el grado de cobertura de ayudas a la población y complementar al IMV en función de las necesidades de cada territorio.

G11 – Cobertura de las Rentas Mínimas Autonómicas

CCAA. Porcentaje de población bajo el umbral de la pobreza que recibe la prestación, 2017



Fuente: Asociación de Directores y Gerentes de Servicios Sociales

CONCLUSIONES

Como se ha podido comprobar a lo largo del documento, la aprobación de una renta mínima vital responde a una necesidad estructural en nuestro país de introducir políticas públicas que resulten efectivas a la hora de reducir los niveles de pobreza, que además se había acentuado con la incidencia del COVID-19. Por tanto, el IMV se presenta como un primer paso fundamental a la hora de conformar un sistema de protección social con una cobertura de prestaciones no contributivas más amplias, una vez vistas las graves limitaciones que existían en este sentido.

Se trata, en consecuencia, de una medida muy relevante, que es preciso poner en valor adecuadamente. Pero, siendo muy importante, la situación estructural de la pobreza en nuestro país exige que la extensión de la protección social vaya más allá de paliar las formas más terribles de la pobreza severa. Igualmente, una prestación de estas características debe ir acompañada de políticas para lograr dos cosas absolutamente esenciales: la inclusión social y la reinserción en el empleo.

En ambas cuestiones tenemos que trabajar eficazmente todas las partes interesadas: las Administraciones competentes (la del Estado, protagonista de la prestación económica, y las comunidades autónomas, responsables de la inclusión social, con la cooperación

de las entidades locales), los interlocutores sociales representantes de los intereses en juego y las organizaciones de la sociedad civil que trabajan en esos ámbitos. En este sentido, el papel de los sindicatos es fundamental e insustituible, como sujetos preferentes en la representación de los intereses económicos y sociales reconocidos constitucionalmente, cuya representatividad deriva de los resultados de unas elecciones sindicales desarrolladas en miles de empresas del país.

En cualquier caso, para que se cumplan las previsiones de que alcance a los 850.000 hogares que cumplen las condiciones será necesario que los trámites de acceso al IMV sean sencillos, superando así las deficiencias asociadas a las numerosas trabas administrativas que presenta la red de rentas mínimas autonómicas. A su vez, se debe facilitar que todas aquellas personas en situación de vulnerabilidad económica como consecuencia del contexto actual puedan finalmente acceder a esta prestación, reforzando también de forma complementaria el gasto social de otras partidas.

Respecto a su vinculación con el mercado de trabajo, es imprescindible evitar que el IMV se convierta en una renta que favorezca el mantenimiento de unos salarios reducidos o su devaluación, por lo deben introducirse las cautelas precisas en el reglamento de la norma, así como implementarse políticas que combatan de raíz la precariedad que genera el actual diseño y funcionamiento del mercado de trabajo. Además, se requerirá también una mayor ligazón del IMV con las políticas activas de empleo, efectuando una necesaria estructuración de un sistema de acompañamiento y ayuda a los beneficiarios, combinada con una evaluación continua de los itinerarios de formación e inserción laboral, de cara a garantizar la efectividad de los mismos en relación con las personas que reciban la prestación. Todo ello comporta también un reto en relación con el grado de coordinación de las distintas administraciones implicadas en la puesta en marcha del IMV, por lo que la comunicación con las comunidades autónomas y entes locales debe ser fluida en este aspecto; una cuestión no desarrollada en el actual marco regulatorio.

Así pues, si bien el IMV representa un hito histórico dentro del modelo del Estado de Bienestar, será necesario seguir dando pasos hacia adelante para corregir las posibles deficiencias que se detecten y lograr así que la prestación esté al alcance de todas las personas que lo necesiten.

Anexo

T1– *Cuadro explicativo con los requisitos que deben cumplir los beneficiarios del IMV*

Requisitos económicos fundamentales
▪ Los ingresos mensuales de la unidad familiar deben ser por lo menos 10 euros menores que la cuantía del IMV que corresponda en cada caso.
▪ Los miembros de la unidad familiar tienen que tener un patrimonio inferior (si son personas solas) a 3 veces la renta garantizada anual para un hogar unipersonal (16.614 euros), con una escala de incrementos por número de miembros en el hogar (hasta un máximo de 43.196 euros).
Otras condiciones a cumplir por los beneficiarios (23-65 años) **(pueden ser menores de 23 años si tienen hijos a cargo)**
▪ Deben cumplir al menos 1 año de residencia legal en España de forma continuada e ininterrumpida.
▪ El titular, si no hay menores a cargo, debe haber constituido el hogar al menos hace 3 años. Si hay menores a cargo, al menos hace 1 año.
▪ Aquellas personas capacitadas para trabajar deben estar inscritas como demandantes de empleo.
▪ Deben solicitar obligatoriamente todas las pensiones y prestaciones vigentes a las que tengan derecho, incluidas las del derecho alimentario.
▪ Respecto a las personas que viven solas, deben haber estado de alta en cualquiera de los regímenes que integran el sistema de la Seguridad Social durante al menos 12 meses, continuados o no, y acreditar que su domicilio ha sido distinto al de sus progenitores durante tres años inmediatamente anteriores a la solicitud.

Fuente: SEC UGT en base a Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones

T2 – Cuantía de IMV a recibir según composición del hogar

Cuantías aprobadas para el ejercicio 2020.

Cuantías de las rentas garantizadas según composición del hogar	
Un adulto	**461,5 €**
Un adulto y un hijo a cargo	**700 € (incluyendo complemento familia monoparental de 100 €)**
Un adulto y dos hijos a cargo	**838 €**
Un adulto y tres hijos menores a cargo	**977 €**
Dos adultos	**600 €**
Dos adultos y un hijo a cargo	**738 €**
Dos adultos y dos hijos a cargo	**877 €**
Dos adultos y más de dos hijos menores a cargo	**1.015 €**
Tres adultos	**738 €**
Tres adultos y un hijo a cargo	**877 €**
Tres adultos y 2 o más hijos a cargo	**1.015 €**
Cuatro adultos	**877 €**
Cuatro adultos y un hijo a cargo	**1.015 €**

Fuente: Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones

T3 – ILP Sindical para una Prestación de Ingresos Mínimos

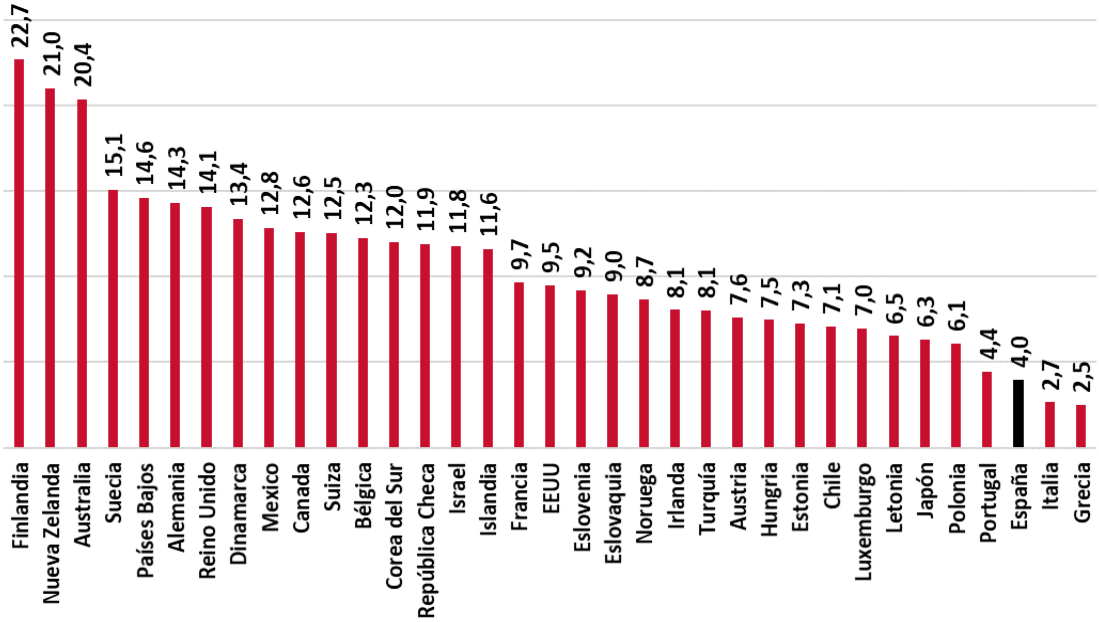
Presentada conjuntamente por UGT y CCOO, 2016

Principales características de la ILP sindical	
Naturaleza y objetivo	▪ Prestación no contributiva de derecho subjetivo gestionada por el Sistema Seguridad Social y destinada a garantizar unos ingresos adecuados a las personas que, con disponibilidad para trabajar, carecen de empleo y de unos recursos económicos básicos para sí y, en su caso, para los familiares a su cargo.
Requisitos	▪ Tener entre 18 y 65 años ▪ Residir legalmente en España y haberlo hecho de forma ininterrumpida en los 6 meses anteriores a la fecha de solicitud. ▪ Carecer de recursos económicos, fijado en unos ingresos inferiores al importe del 75% del SMI (cómputo anual) ▪ No reunir requisitos para acceder a prestaciones por desempleo, RAI u otras ayudas asociadas a los programas temporales de protección por desempleo. ▪ Encontrarse como inscrito como demandante de empleo, al menos durante los 12 meses ininterrumpidos anteriores a la solicitud.
Cuantía	▪ La cuantía a percibir será igual al 80% del IPREM (con datos de 2020 sería 430,27 euros al mes). ▪ Se establecerá un complemento anual en la Ley de Presupuestos Generales del Estado por cada uno de los menores u otros familiares a cargo de la persona beneficiaria de la prestación.
Duración	▪ El derecho a la prestación subsiste mientras se mantengan las condiciones que dan acceso a la misma.
Compatibilidad	▪ Es compatible con prestaciones de atención a la dependencia; ayudas o prestaciones a favor de la infancia; y otras ayudas o prestaciones de naturaleza asistencial, independientemente de la Administración Pública o entidad que las proporcione. ▪ Es incompatible con el trabajo por cuenta ajena y con el trabajo por cuenta propia, aunque existe la opción de que el Gobierno pueda regular reglamentariamente su compatibilidad por un periodo máximo de 3 meses. ▪ Tampoco es compatible con las prestaciones de la seguridad social (en sus modalidades contributivas y no contributivas), a excepción de las prestaciones familiares no contributivas.
Obligaciones del beneficiario	▪ Comunicar a la entidad gestora cualquier variación de su situación y proporcionar la documentación o información que les sea requerida en relación con el reconocimiento o mantenimiento del derecho. ▪ Participar en las acciones de mejora de ocupabilidad, programas de empleo, o en acciones de promoción, formación o reconversión profesionales.
Impacto y coste esperado	▪ 2,1 millones de potenciales beneficiarios, de los cuales 1,8 millones vivían en hogares con rentas inferiores a 5.837 euros anuales. ▪ Cuantía mínima estimada de 11.000 millones de euros, financiados vía impuestos y a través de los Presupuestos Generales del Estado.

Fuente: UGT

G12 – Transferencias recibidas por el decil de ingresos más bajo

Europa. Porcentaje de transferencias recibidas sobre el total, 2017



Fuente: Economic Surveys Spain 2017

Esta colección nace con la voluntad, bien de aportar soluciones o herramientas útiles para el mundo del trabajo, o bien de efectuar un análisis de no excesiva enjundia, pero sí con el rigor y claridad que precisa el objeto de estudio. ***Análisis y Contextos*** pretende atender las necesidades de muy diversa índole –jurídica, económica, social, etc.- que pueden surgir en el ámbito del mundo social, siempre desde una perspectiva práctica, a fin de servir a la mayoría.