



LA GARANTÍA DE INGRESOS COMO DERECHO DE CIUDADANÍA

**El impacto del Ingreso Mínimo Vital y su articulación
con las Rentas Mínimas autonómicas: una estimación**

Febrero 2024

Resumen

El presente informe analiza el impacto del Ingreso Mínimo Vital (IMV) sobre la pobreza y la desigualdad en España, así como su articulación con las Rentas Mínimas de las Comunidades Autónomas, centrándose en tres de ellas: la Comunidad de Madrid, Cataluña y el País Vasco. Partiendo de una contextualización y diagnóstico de los principales cambios y tendencias en la política de garantía de ingresos mínimos en España durante los últimos años, caracterizada sobre todo por la introducción del IMV, se simula el impacto potencial de dichos programas sobre la pobreza severa y la desigualdad de ingresos, teniendo en cuenta tanto escenarios hipotéticos con take-up completo (en que todos los hogares elegibles serían beneficiarios de las prestaciones correspondientes), como otros que ajustan dicho take-up a los parámetros de beneficiarios y gasto reales, con el objetivo de hacer una estimación de impacto que se aproxime más a la real. Asimismo, se analiza el impacto de estos programas tanto por separado como conjuntamente, dada la compatibilidad entre IMV y Rentas Mínimas autonómicas. A partir del análisis de estos escenarios, simulados con los datos más recientes que están públicamente disponibles, se formulan algunas conclusiones y recomendaciones para mejorar el diseño e implementación de los programas de garantía de ingresos mínimos en España, en la línea de mejorar la cobertura y la protección de la población en situación de pobreza severa, con el objetivo último de su erradicación, y de avanzar hacia un sistema de garantía de ingresos de vocación más universalista.

01

INTRODUCCIÓN

Políticas de garantía de ingresos y pobreza
El sistema español de rentas mínimas antes del IMV
La introducción del Ingreso Mínimo Vital
La articulación del IMV con las Rentas Mínimas

04

17

02

**¿Cuánto reducen la pobreza el IMV y las RRMM?
La metodología de estimación de impacto del IMV y las RRMM**

La metodología de estimación de impacto del IMV y las RRMM

La cobertura del IMV y las RRMM: el problema del non-take-up

El impacto del IMV y las RRMM sobre la pobreza y la desigualdad

03

Hacia una garantía de ingresos eficaz e inclusiva

¿Qué nos muestran los resultados de las estimaciones?

Hacia un ingreso mínimo garantizado

34

01 Introducción



Políticas de garantía de ingresos y pobreza

Uno de los mejores indicadores de equidad, solidaridad y cohesión social de que podemos disponer es, sin duda, el grado en que las sociedades consiguen reducir la pobreza a través de sus políticas públicas. La pobreza y la exclusión social son fenómenos multidimensionales y causados por una multiplicidad de factores, pero la persistencia de esas situaciones en sociedades desarrolladas y democráticas constituye un problema de primera magnitud desde un punto de vista de justicia distributiva y de eficiencia económica, por los costes de todo tipo que supone (Cantó et al., 2023). Y, aunque son muchas las políticas que pueden tener un efecto importante sobre las tasas de pobreza de un país, los programas de prestaciones monetarias tienen un papel fundamental. Las políticas de garantía de ingresos son un eje central del Estado de Bienestar y juegan un rol crucial en la protección contra la pobreza y en la prevención de la misma (Noguera, 2021).

De entre las numerosas herramientas de que disponen los Estados de bienestar para el sostenimiento de los ingresos de la población en situaciones de necesidad, la mayor parte han estado tradicionalmente vinculadas a una participación regular y estable en el mercado de trabajo. Es el caso de las prestaciones contributivas o semicontributivas, como muchos subsidios de desempleo que requieren haber trabajado y cotizado previamente. Ahora bien, para que estas políticas sean efectivas como mecanismo contra la pobreza, deben ser tanto accesibles como suficientes en cuanto a intensidad protectora. Estos objetivos se ven dificultados por las nuevas formas de exclusión social o “nuevos riesgos sociales” que emergen en el contexto de mercados laborales duales y la creciente complejidad e inestabilidad de las estructuras familiares, unida a la falta de conciliación entre la inserción progresiva de las mujeres en el mercado laboral y el trabajo de cuidados. Los programas contributivos, que condicionan el acceso a la prestación a la participación previa en el mercado laboral, a menudo no alcanzan a proteger a quienes trabajan en condiciones precarias, de inestabilidad laboral, temporalidad y con bajos

salarios. Esta dinámica ha generado en las últimas décadas un creciente colectivo de población que, a pesar de tener empleo, se encuentran en riesgo de pobreza (Marí-Klose y Marí-Klose, 2016; Noguera, 2017; OCDE, 2011; Zalakaín, 2016).

Los programas no contributivos de rentas mínimas aparecieron en Europa durante el pasado siglo para dar respuesta a las crecientes situaciones de pobreza que no pueden cubrirse con los supuestos de las prestaciones contributivas. Se trataba de establecer una red de último recurso para aquellas personas y hogares que hubieran agotado o no pudieran acceder legalmente a las prestaciones tradicionales del sistema de garantía de rentas, como las pensiones o las prestaciones por desempleo (Natilli, 2019). Este tipo de transferencias sociales están focalizadas en hogares en situación de pobreza y, por tanto, están condicionadas a la carencia o insuficiencia de ingresos en función de un umbral predeterminado, que suele ser inferior al de la pobreza relativa.¹ En muchos casos, a los requisitos de ingresos se añaden también máximos patrimoniales. Tampoco constituyen un derecho de carácter individual, sino que se conceden a las familias o unidades de convivencia, y, por tanto, tienen en cuenta los ingresos de todo el hogar, además de requerir unos períodos previos mínimos de residencia y constitución del hogar. Suelen estar condicionadas a determinadas conductas por parte de los beneficiarios, como la escolarización de menores, la participación en programas de activación laboral o incluso la realización de trabajos públicos, y, en ocasiones, son incompatibles con los ingresos por trabajo.

Más aún, son generalmente prestaciones diferenciales que completan los ingresos existentes en el hogar hasta el umbral garantizado. Finalmente, acostumbran a incorporar requisitos de edad mínima y/o máxima.

Estas características de las rentas mínimas tienen consecuencias subóptimas de cara a la cobertura total de la población en riesgo de pobreza, por al menos tres motivos:

- En primer lugar, por la definición restrictiva de los umbrales de ingresos, con la consiguiente insuficiencia de las prestaciones, unida a la exclusión por diseño de determinados colectivos de población que no cumplen condiciones como las de edad o tiempo de residencia.
- En segundo lugar, el carácter diferencial de las transferencias, sumado en ocasiones a la incompatibilidad con el empleo, produce las llamadas “trampas de pobreza” (Zalakain, 2021; Noguera, 2017). Dado que se establecen tasas impositivas marginales del 100% sobre cualquier ingreso extra (es decir, se descuenta un euro de prestación por cada euro de ingreso adicional que se pueda obtener), se genera un fuerte desincentivo al empleo. Más aún cuando las personas han de insertarse en mercados laborales precarizados donde, muchas veces, el tipo de contratos a los que tienen acceso proporcionan salarios insuficientes, jornadas laborales fragmentarias y reducidas, y escasas garantías de estabilidad.
- En tercer lugar, la comprobación de los requisitos y el control de ingresos acostumbran a generar excesivas restricciones burocráticas, trámites dilatados en el tiempo y dificultades de gestión, que alimentan el fenómeno del non-take-up: un porcentaje notable de los beneficiarios potenciales de las rentas mínimas

no las solicitan o desisten de la solicitud, a pesar de tener derecho legal a percibir las. La falta de información sobre unos programas que aparecen como “residuales” en el Estado del bienestar, por supuesto, también puede ser una importante causa de este fenómeno (Céline et al., 2022; EUROFOUND, 2015; Hernanz et al., 2004; Janssens y Van Menchelen, 2022; Kidd y Diloá, 2019).

En definitiva, las nuevas dinámicas de la pobreza y la exclusión en las sociedades occidentales contemporáneas favorecen una cierta asistencialización de la protección social. Este fenómeno genera, a su vez, dos problemas: por un lado, importantes lagunas de cobertura (afectando muy especialmente a los trabajadores pobres) y, por el otro lado, una insuficiencia que difícilmente permite a los hogares beneficiarios salir de su situación de pobreza.

El sistema español de rentas mínimas antes del IMV

En España, el sistema de garantía de ingresos se desarrolló en línea con los llamados regímenes de bienestar continentales (Esping-Andersen, 1990; Noguera, 2020), que articulan los sistemas de protección social en torno al principio de contributividad. A su vez, el mercado laboral español también se ha caracterizado por estar altamente segmentado, dividido entre los llamados insiders y los outsiders, por tener una alta tasa de temporalidad (que, si bien se ha reducido notablemente tras la última reforma laboral, continúa siendo del 17,7% en 2022) y por la importancia de un sector terciario poco intensivo en conocimiento y vinculado a tipos de empleo especialmente precarios e inestables. Una consecuencia de esto es la elevada tasa de pobreza laboral en España, que en 2022 se situaba en un 11,7%³.

A pesar de que las tasas de desempleo y de pobreza han sido comparativamente altas durante todo el período democrático (Ayala, 2008 y 2015), la red de último recurso que suponen los programas de rentas mínimas no se puso en marcha en nuestro país hasta prácticamente la década de los noventa del siglo pasado, siendo la administración pionera en ello la del País Vasco en 1989. Como casi todo el resto del edifi-

cio del Estado de bienestar en nuestro país, este nuevo nivel de protección se fue construyendo en las Comunidades Autónomas de manera poco coordinada, al aluvión de reivindicaciones sociales y sindicales o de contingencias políticas y presupuestarias. Y lo hizo, además, con una justificación altamente empleocéntrica y algunos problemas de legitimación social y política que también encontramos habitualmente en este tipo de programas (Cantillon et al., 2020; Noguera, 2019c).

Más de treinta años después, la mayoría de los programas autonómicos de rentas mínimas están lejos de haber cumplido satisfactoriamente sus funciones de lucha contra la pobreza e inserción social y laboral. Todavía en 2021, con el Ingreso Mínimo Vital (IMV) parcialmente implementado, la tasa de pobreza relativa en España se elevaba al 20,4% de la población, según la última Encuesta de Condiciones de Vida (ECV, 2022) del INE, y la de pobreza severa al 9,7%⁴. En parte debido a las políticas de contención presupuestaria, pero también a las propias limitaciones del diseño de estos programas y a la carencia de impulso político y presupuestario, los índices de pobreza y desigualdad en nuestro país arrojaban cifras excesivas a finales de

la pasada década (Ayala y Ruiz-Huerta, 2018; Ayala et al., 2016 y 2018; Noguera, 2019c). Sin embargo, los programas de rentas mínimas autonómicos en su conjunto cubrían a menos de una décima parte de los hogares en situación de pobreza relativa, y su presupuesto agregado no alcanzaba el 0,18% del PIB.

Las políticas de rentas mínimas en España han tenido, en efecto, un desarrollo muy desigual en el modelo de bienestar español, lo cual ha condicionado su capacidad de combatir la pobreza y garantizar una red de protección mínima a las personas en situación de vulnerabilidad. Una importante consecuencia de la carencia de un programa de renta mínima a escala nacional ha sido el surgimiento de importantes desigualdades territoriales en la protección de la población más vulnerable. Si bien Comunidades Autónomas como las forales han consolidado una renta mínima que ha ido ampliando progresivamente su cobertura, generosidad y compatibilidad con los ingresos laborales, el desarrollo de este tipo de prestación ha sido más moderado en otras y, en muchas Comunidades, encontramos rentas mínimas con un grado de implementación muy débil, debido al carácter restrictivo de sus umbrales, su insuficiencia y su nivel alto nivel de condicionalidad.

En suma, puede decirse que, a inicios de la presente década, los programas de rentas mínimas autonómicos, aunque estaban consolidados y cumplían sin duda un papel en la protección de la población más vulnerable, en su mayoría eran débiles para reducir sustancialmente la tasa de pobreza a nivel nacional. Existía demasiada heterogeneidad territorial entre ellos, aunque las reformas efectuadas desde 2015 convergieron hacia una mayor generosidad y existían casos de éxito relativo como el del País Vasco. Sin embargo, las insuficiencias del modelo invitaban a replantearse el sistema de garantía de ingresos contra la pobreza. Es en este contexto donde nace el Ingreso Mínimo Vital.

La introducción del Ingreso Mínimo Vital

Los efectos de la crisis económica y los recortes iniciados en 2010, más las insistentes recomendaciones de la Unión Europea y otros organismos internacionales, hicieron mucho más prominente la anomalía española en políticas de garantía de ingresos: la ausencia de un suelo nacional de ingresos mínimos, en un contexto de altos niveles de pobreza relativa y exclusión, así como de desigualdades territoriales muy notables en términos de protección. Este contexto favoreció que, en el ciclo político que se inicia en 2014, las propuestas de garantía de ingresos se situasen en la centralidad de la agenda política (Aguilar y Arriba, 2020; Arriba y Aguilar, 2021; Noguera, 2019a y 2019b).

Finalmente, tras décadas de inacción por parte de la administración central, el 10 de junio de 2020 el Congreso de los Diputados aprobó sin votos en contra el Proyecto de Ley por el que se establecía en España el IMV, una nueva prestación monetaria del sistema de la Seguridad Social cuyo objetivo declarado era la reducción de la pobreza severa en nuestro país, así como la articulación de un suelo de ingresos homogéneo en todo el territorio nacional. El IMV nace, sin embargo, no solo en respuesta a dichas carencias, y a un compromiso del acuerdo de coalición progresista tras las elecciones de 2019, sino también en respuesta a la emergencia social producida por la pandemia de Covid-19.

A pesar de acelerarse su diseño e implementación a causa de la pandemia, a diferencia de otras prestaciones de urgencia con vigencia temporal que se aprobaron en numerosos países (y también en España), el IMV se configuró como un programa permanente contra la pobreza y una nueva prestación dentro del nivel no contributivo de la Seguridad Social. Esta tensión entre la premura del contexto pandémico y la vocación de permanencia, no obstante, se deja notar en el diseño inicial de la prestación, que sufre numerosas reformas y retoques durante los dos años subsiguientes, hasta culminar en la ley de 20 de diciembre de 2021.

En el escenario actualmente vigente (cuya regulación básica puede observarse en la tabla 1), que constituye el foco del presente informe, el IMV se presenta como una prestación monetaria de ingresos mínimos con algunas características básicas que merece la pena recordar:

- Se regula como un *derecho subjetivo* para aquellos solicitantes que cumplan los requisitos legales, y, por tanto, no dependiente de disponibilidad presupuestaria (a diferencia de algunos programas de rentas mínimas en el pasado).
- Se concede por *unidad de convivencia*, y no individualmente.
- Como los programas autonómicos de renta mínima, es una prestación *diferencial*: complementa las rentas existentes en el hogar hasta un umbral definido según la composición del mismo.
- Es una prestación *focalizada*: para percibirla se requiere un *control de ingresos* que demuestre que las rentas de la unidad de convivencia caen por debajo del umbral establecido para ese tipo de hogar.
- Tiene un alto grado de *incondicionalidad conductual*, en el sentido de que, hasta la fecha, no exige condiciones de conducta importantes a los beneficiarios, más allá de estar inscritos como demandantes de empleo (con ciertas excepciones, y pudiendo los solicitantes realizar esa inscripción con posterioridad al reconocimiento del derecho al IMV).
- Es *compatible con otros ingresos*: particularmente, con ingresos provenientes del trabajo y con algunas prestaciones sociales como las rentas mínimas de las Comunidades Autónomas.

- La *actualización* de sus cuantías está indexada a la cuantía de las pensiones no contributivas, que, a su vez, lo está al IPC.
- Desde diciembre de 2021, incluye un *complemento de ayuda por infancia* (CAPI) que proporciona cuantías adicionales fijas (descendientes con la edad) por menores a cargo, a las que se tiene derecho con umbrales de ingresos tres veces superiores a los que dan derecho a la prestación “base”. Ello implica que numerosos hogares con ingresos por encima del umbral de la pobreza deberían poder acceder a estos complementos aunque no sean elegibles para la prestación “base”.
- Desde enero de 2022, además, el IMV incluye también un *incentivo al empleo* que se configura como un complemento salarial limitado a los beneficiarios de la prestación “base” que hayan mejorado sus ingresos laborales respecto de los que se tuvieron en cuenta para el reconocimiento de la prestación. El incentivo permite excluir del cómputo de ingresos una parte o toda la renta proveniente del trabajo, y se estructura, como es habitual en los programas de complemento salarial, en tres tramos: uno ascendente, otro plano, y otro descendente. De este modo, se busca combatir la “trampa de la pobreza” y se asegura que la renta disponible final siempre crecerá cuando crezca el salario, eliminando el desincentivo al empleo en tramos de bajos ingresos.



Tabla 1. Diseño del IMV (2023)

Edad	Mínima de 23 años
	Mínima de 18 años si hay menores a cargo, personas dependientes a cargo, u orfandad de ambos progenitores
Umbral de renta	Ingresos mensuales 10 euros inferiores a la cuantía de prestación correspondiente de cada tipo de hogar
Cuantía en € mensuales	Una persona: 565,37 x 0,3 por miembro adicional hasta el 220% de la cuantía unipersonal x 0,22 en caso de familia monoparental
Umbral de patrimonio	IMV x 3 (excluyendo vivienda habitual y vehículos)
Requisitos laborales	Compatible con ingresos laborales
Residencia	Residencia legal en España
	12 meses de residencia continuada (excepto víctimas de trata de personas y violencia machista)
Incompatibilidades	Prestación de servicio residencial permanente (excepto víctimas de violencia machista y trata) y asignación económica por hijo o menor acogido a cargo
Otros beneficiarios	Mujeres víctimas de violencia machista
	Personas entre 18-22 años que provengan de centros de protección de menores que se encuentren solos
	Personas sin hogar
Complementos	
Umbral de renta CAPI	IMV x 3 (excluyendo vivienda habitual y vehículos)
Cuantía CAPI (€/mes)	115 (menores 3 años) 80,5 (mayores de 3 años y menores de 6) 57,5 (mayores de 6 años y menores de 18)
Umbral de patrimonio CAPI	Patrimonio IMV x 1,5
Complemento salarial	Aplicable a beneficiarios del IMV cuyos ingresos laborales hayan aumentado respecto al año previo

Fuente: Elaboración propia.

A finales de febrero de 2023, dos años y ocho meses después de su creación, el despliegue del IMV, según los datos facilitados por el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones⁵, había alcanzado las 578.000 solicitudes aprobadas, lo que representaba más de 1,63 millones de personas beneficiarias. Estas cifras son importantes en relación con el despliegue de otras prestaciones similares, como las Rentas Mínimas de las CCAA, pero siguen lejos del objetivo inicial declarado en 2020: llegar a unos 850.000 hogares en los que viven en torno a 2,3 millones de personas en situación de pobreza severa. Además, debe tenerse en cuenta que se trata de expedientes acumulados de beneficiarios que han estado en nómina desde junio de 2020, por lo que la cifra de expedientes vigentes (una información que el Ministerio no ofrece públicamente) debe ser notablemente inferior.

Dado que el presupuesto disponible para el IMV no se ha ejecutado en su totalidad, las razones del desajuste entre objetivos y alcance real del IMV, como han puesto de relieve algunos análisis realizados hasta la fecha (AIREF, 2022), pueden ser fundamentalmente de dos tipos:

1. *Insuficiencias de diseño.* La voluntad de focalizar la prestación al máximo posible en los hogares en peor situación de ingresos puede haber conducido a introducir requisitos y condiciones de acceso que dificultan la extensión de la cobertura. Todo indica que este es el caso de la aplicación de estrictos umbrales de patrimonio, umbrales de renta y cuantías iniciales relativamente bajos, el cómputo de ingresos basado en el ejercicio fiscal anterior a la solicitud, (que, salvo dificultosas excepciones, impide que la prestación opere frente a la pérdida de ingresos sobrevenida) o la exclusión de algunos colectivos de jóvenes y personas con patrones residenciales no estándar.
2. *Problemas de implementación.* Es habitual en los Estados del bienestar que muchas personas y hogares elegibles para una determinada prestación no la soliciten: es el conocido fenómeno del non-take-up. La evidencia disponible nos dice que, de entre una miríada de causas posibles del non-take-up, tres son las más frecuentes: a) la ignorancia o falta de información, tanto sobre las prestaciones como sobre la propia elegibilidad; b) la dificultad y los costes directos o indirectos de la solicitud (mayores en sociedades donde la brecha digital es amplia y la economía sumergida está muy extendida); c) el estigma social asociado a las prestaciones (mayor cuando las percepciones de merecimiento son más exigentes y/o cuando el número de beneficiarios es menor). En el caso del IMV, todo indica que tanto la falta de información como las dificultades burocráticas y de gestión de las solicitudes pueden haber sido una causa cuantitativamente importante para que muchos hogares desistan de iniciar o completar los trámites (a menudo farragosos y poco ágiles) de la solicitud. Incluso en el caso del CAPI, su integración dentro de un programa asociado a la lucha contra la pobreza como es el IMV, puede haber favorecido que muchos hogares elegibles con ingresos por encima del umbral de la prestación básica no lo soliciten a pesar de cumplir con los requisitos.

Adicionalmente, hay un factor institucional que puede afectar sustancialmente al despliegue del IMV: su compatibilidad con las Rentas Mínimas de las Comunidades Autónomas. Esto requiere una no siempre fácil articulación con las mismas, que será también objeto de análisis en este informe.

La articulación del IMV con las Rentas Mínimas

La complejidad de la organización territorial en España aconseja una especial atención a la distribución de competencias en un tema como el de las políticas de garantía de ingresos mínimos. El respeto a las competencias que en materia de asistencia social son reservadas a las comunidades autónomas por el artículo 148 de la Constitución, conduce a que cualquier intervención de la administración central en este campo deba vehicularse, o bien como una prestación no contributiva integrada en el sistema de la Seguridad Social, o bien como un beneficio fiscal que tome la forma de un impuesto negativo. La primera ha sido la vía escogida en el caso del IMV.

Sin embargo, la existencia de programas de Rentas Mínimas en todas las CCAA que, como se ha visto, tienen niveles de intensidad protectora, cobertura y requisitos de elegibilidad muy desiguales, plantea un problema de encaje con el IMV que se podría haber resuelto de maneras diversas. Algunas de esas vías plantean obvias dificultades o resultan difícilmente transitables: la financiación finalista a las CCAA para garantizar un suelo de ingresos mínimos a nivel estatal hubiera chocado con la dificultad de hacer efectiva por igual esa garantía en todos los territorios; la recentralización de competencias era descartable por motivos constitucionales y políticos; crear un complemento estatal de los programas autonómicos hubiese generado incentivos perversos a reducir la protección, así como la anomalía de que un programa estatal sea subsidiario respecto de uno regional.

La opción de introducir una prestación estatal básica compatible con las autonómicas, que “absorba” total o parcialmente las mismas, emerge así como la que minimiza los problemas de encaje, aunque no los elimine. Esta es la vía adoptada por el IMV, cuya compatibilidad con las rentas mínimas autonómicas, añadida al hecho de que estas no sean ingresos computables a la hora de determinar la elegibilidad, deja en el tejado de las administraciones autonómicas el configurar sus programas como subsidiarios del IMV, considerando a

este como prestación computable a la hora de determinar el derecho a sus propias rentas mínimas.

Esta situación, sin embargo, origina una casuística algo compleja debido a la diversidad de regulaciones y umbrales de ingresos en los diferentes programas de rentas mínimas, así como a las diferencias entre las condiciones de elegibilidad para el IMV y las de dichos programas. Dicha complejidad resulta en gran medida inevitable al partir de una dinámica histórica de descentralización en cuanto a la garantía de ingresos mínimos contra la pobreza. La tabla 2 distingue los cinco escenarios posibles que puede abrir el mutuo encaje entre IMV y rentas mínimas autonómicas.

De este modo, en los escenarios 2 y 3, el IMV introduciría mejoras netas de protección, tanto por mejorar o mantener los umbrales de ingresos garantizados de los programas de rentas mínimas (escenario 2) como por cubrir a colectivos de población no elegibles para la renta mínima (escenario 3). Aunque en estos casos podría producirse una subsunción de los programas autonómicos en el IMV, cabría esperar que el ahorro así producido se destinase a complementar y mejorar este, tanto en términos de cobertura efectiva como de generosidad.

Tabla 2. Escenarios de encaje entre el IMV y las rentas mínimas (RRMM) autonómicas

		Elegible para RRMM autonómicas		
		Sí		No
		RRMM > IMV	RRMM < IMV	
Elegible para el IMV	Sí	1. La RRMM autonómica complementa el IMV hasta su cuantía actual	2. El IMV sustituye y mejora la RRMM autonómica	3. El IMV cubre déficits de cobertura potencial de las RRMM
	No	4. La RRMM cubren déficits de cobertura potencial del IMV		5. Déficit de cobertura potencial pendientes

Fuente: Noguera y De Quintana (2021).

Los casos 1 y 4 representan los escenarios opuestos: en algunas comunidades autónomas, los umbrales de ingreso garantizados por sus RRMM serían superiores a los del IMV, y sería lógico que los programas autonómicos los mantuviesen como complementarios de este. En varias CCAA pueden existir, además, colectivos elegibles para sus RRMM pero no para el IMV. Mantener e incluso ampliar esa protección adicional, evitando cualquier reducción en la cobertura o generosidad en sus programas actuales, sería la tendencia esperable en estas comunidades.

En suma: la compatibilidad del IMV con las RRMM generaría un ahorro en estas que ofrece margen a las CCAA para mejorar la cobertura y la intensidad protectora del IMV, extendiendo así el sistema de garantía de ingresos contra la pobreza. Ahora bien, la articulación entre ambos programas puede resultar compleja en la práctica: requiere coordinación y cruce de datos entre las administraciones central y autonómicas, y armonización legal por parte de los programas autonómicos si se pretende simplificar la solicitud de prestaciones y su compatibilidad real. En la actualidad, nueve comunidades ya han legislado para favorecer la adaptación de sus programas de RRMM a la nueva situación con IMV, pero, tanto en las que lo han hecho como en las demás, la tipología de reacciones parece estar siendo diversa:

- desde la simple y llana “desaparición” progresiva de la renta autonómica y su sustitución por el IMV,
- hasta la integración del IMV en un programa más generoso y con mayor cobertura,
- pasando por la complementación del IMV por parte de la renta autonómica.

De cara al análisis de impacto que se presenta en este informe, se han seleccionado tres CCAA que se incardinan con notable nitidez en cada una de estas tres posibilidades: respectivamente, la Comunidad de Madrid, el País Vasco y Cataluña (la regulación de sus programas de RRMM puede observarse en la tabla 3). En el siguiente apartado, se intentará responder a las siguientes preguntas: ¿hasta dónde podrían llegar el IMV y las RRMM de estas CCAA en la reducción del riesgo de pobreza severa, y de la desigualdad? ¿A cuántos hogares llegan efectivamente estas prestaciones en comparación con los que serían elegibles para recibirlas? ¿Aumenta sustancialmente la cobertura y el impacto de las mismas cuando se tiene en cuenta su articulación? ¿Qué modelo autonómico de RRMM y de articulación con el IMV puede llegar más lejos en la reducción de la pobreza y la desigualdad?

Tabla 3. Diseño comparado de la RGI, la RGC y la RMI (2023)

	RGI (País Vasco)	RGC (Cataluña)	RMI (Madrid)
Edad	Mínima de 23 años	Mínima de 23 años	Mínima de 25 y máxima de 65 años
	Mínima de 18 años si hay menores o personas dependientes a cargo, víctimas de violencia machista, orfandad de ambos progenitores, perceptores de pensiones de invalidez, o matrimonio al menos 6 meses antes de la solicitud.	Mínima de 18 años si hay menores a cargo, personas dependientes a cargo, orfandad de ambos progenitores, víctimas de violencia machista, o condición de persona en riesgo social.	Mínima de 18 años si hay menores o personas dependientes a cargo, y sin máximo es titular de una pensión de jubilación.
Umbral de renta	No disponer de ingresos superiores al importe correspondiente de la RGI	No disponer de ingresos superiores al importe correspondiente de la RGC	No disponer de ingresos superiores al importe correspondiente de la RMI
Cuantía en € mensuales	Una persona: 789,24 x 0,3; dos personas x 0,1; tres o más personas	Una persona: 717,12 x 0,5; dos personas x 0,1; cada persona a partir de la tercera hasta el quinto miembro adicional	Una persona: 469,93 x 0,25; dos personas x 0,15 cada miembro adicional a partir del tercero hasta la cuantía del SMI
Umbral de patrimonio	RGI x 4 (excluyendo vivienda habitual, lugar de trabajo y vehículos)	No compatible con patrimonio, a excepción de vivienda habitual y vehículos	RMI x 3 (excluyendo vivienda habitual y vehículos)
Requisitos laborales	Compatible con ingresos laborales	No compatible con ingresos laborales. Excepciones: empleo a tiempo parcial en familias monoparentales, numerosas o donde la persona que trabaja sea mayor de 55 años y parado/a de larga duración	Compatible con ingresos laborales
		No haber renunciado a un empleo en los últimos 12 meses	
Residencia	Residencia legal en País Vasco	Residencia legal en Cataluña	Residencia legal en Madrid
	36 meses de residencia continuada	24 meses de residencia continuada	12 meses de residencia continuada
Incompatibilidades	Residir en un centro o residencia de carácter social. No haber solicitado otras ayudas y prestaciones a las que se tiene derecho.	Prestación de servicio residencial permanente. Encontrarse en régimen penitenciario ordinario. Tener derecho a percibir una pensión compensatoria o de alimentos para los hijos / hijas sin haber interpuesto una reclamación judicial.	No haber solicitado otras ayudas, pensiones o prestaciones a las que se tiene derecho.

Complementos			
Complemento de pensionistas (€/mes)	905,53	x	x
Complemento de monoparentalidad (€/mes)	57,4	x	x
Complemento de alquiler (€/mes)	250-320	x	x
Complemento salarial	Aplicable a trabajadores/as hasta aproximadamente el 150% del importe de la RGI	x	x

Fuente: Elaboración propia.

02 ¿Cuánto reducen la pobreza el IMV y las RRMM?



La metodología de estimación de impacto del IMV y las RRMM

Los escenarios simulados

Con objeto de tener una idea lo más aproximada posible a la realidad del impacto que el IMV y las RRMM pueden tener y están teniendo en la reducción de las situaciones de pobreza monetaria, en este apartado del informe presentamos una estimación de ese impacto realizada con metodología de simulación aritmética. El análisis incluye:

- Una estimación del impacto del IMV a nivel nacional, así como en tres Comunidades Autónomas seleccionadas: la Comunidad de Madrid, Cataluña y el País Vasco. Se han escogido estas Comunidades por representar, cada una de ellas, un modelo bien diferenciado de RRMM así como de articulación de las mismas con el IMV.
- Asimismo, se ha estimado también el impacto de los respectivos programas autonómicos de RRMM en esas tres Comunidades: la RMI madrileña, la RGC catalana y la RGI vasca.
- Adicionalmente, se ha simulado, en esas tres CCAA, el impacto conjunto de la articulación del IMV con las respectivas RRMM autonómicas.
- Todas estas estimaciones se llevan a cabo bajo dos supuestos diferentes: un escenario de *take-up* completo, en el que todos los hogares elegibles obtienen las prestaciones a que tienen derecho, y otro en el que existe un nivel de *non-take-up* ajustado a las cifras de hogares que efectivamente son beneficiarios.
- Como ejercicio hipotético adicional, se han simulado dos escenarios en los que la Renta de Garantía de Ingresos vasca (el programa autonómico a todas luces más desarrollado y con mayor impacto) se implementase en la Comunidad de Madrid (escenario “Euskalmadrid”) y en Cataluña (escenario “Euskataluña”), lo que permite observar el impacto diferencial que potencialmente tendrían diferentes regulaciones en los programas de renta mínima autonómica.

En conjunto, por tanto, el estudio implica la simulación de 16 escenarios de garantía de ingresos mínimos distintos, que se recogen sintéticamente en la tabla 4.

Tabla 4. Escenarios simulados

	España	País Vasco	Cataluña	Madrid	“Euskataluña”	“Euskalmadrid”
IMV potencial	E1					
RRMM potencial		E2	E3	E4	E5	E6
Articulación IMV-RRMM potencial		E7	E8	E9		
IMV ajustado	E10					
RRMM ajustadas		E11	E12	E13		
Articulación IMV- RRMM ajustada		E14	E15	E16		

Fuente: Elaboración propia.

Los datos

Para la estimación de los escenarios detallados, se han utilizado los microdatos de la Encuesta de Condiciones de Vida (ECV) del INE de 2022, que permite conocer las principales características de los hogares y la población española, incluyendo sus ingresos. Debe tenerse en cuenta que los datos sobre ingresos de los hogares en dicha encuesta corresponden al año 2021, y, por tanto, las simulaciones basadas en proyectar sobre ese año las regulaciones actualmente vigentes de los programas son una aproximación con los datos disponibles más recientes, pero que puede experimentar desviaciones respecto de lo que se observaría si se conociesen los ingresos más actualizados. La ECV, sin embargo, nos permite estimar tanto la elegibilidad de los hogares para distintas prestaciones (es decir, en qué medida reúnen los principales requisitos para tener derecho a su percepción) como realizar simulaciones de *take-up* (quiénes son, de entre todos los hogares elegibles, los beneficiarios de hecho) de cara a estimar escenarios más realistas.

Precisamente para ajustar dichos escenarios (E10 a E16 en la tabla 4) a las cifras de beneficiarios reales, se han utilizado datos sobre beneficiarios de las prestaciones extraídos de dos fuentes:

- Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, para datos agregados sobre beneficiarios del IMV (febrero de 2023). Debe recalarse que los datos publicados por el Ministerio son de expedientes aprobados acumulados desde junio de 2020, lo que provoca una sobreestimación del número de beneficiarios.
- Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030, así como los departamentos correspondientes del Gobierno Vasco, la Generalitat de Catalunya y la Comunidad de Madrid para datos agregados sobre beneficiarios de la RGI, la RGC y la RMI, así como para la regulación vigente de las mismas.⁶

La determinación de la elegibilidad

Como se he dicho, determinar el impacto potencial de los programas de garantía de ingresos mínimos requiere identificar a los hogares elegibles, esto es, los que cumplen con los requisitos para tener derecho a la prestación de que se trate. Debe tenerse en cuenta que no todos los requisitos de elegibilidad de estos programas, aunque sí los principales, son plenamente simulables a partir de las bases de microdatos como los de la ECV.⁷ En la siguiente tabla se ofrece un resumen de en qué medida pueden estimarse las principales condiciones de elegibilidad con los mismos.

Tabla 5. Elegibilidad: condiciones simulables con la ECV

	Simulables	No simulable	Semisimulable		
Condiciones	IMV	RMI Madrid	RGC Cataluña	RGI País Vasco	
Umbral de ingresos	Simulable	Simulable	Simulable	Simulable	
Umbral de patrimonio	Simulable	No simulable	No simulable	No simulable	
Edad	Simulable	Simulable	Simulable	Simulable	
Tipo de hogar	Simulable	Simulable	Simulable	Simulable	
Períodos de residencia	Simulable	No simulable	No simulable	No simulable	
Ingresos por trabajo	Simulable	Simulable	No simulable	Simulable	
Monoparentalidad	Simulable	Simulable	No simulable	Simulable	
Presencia de pensionistas	Simulable	Simulable	No simulable	Simulable	
Vivienda principal en alquiler	Simulable	Simulable	No simulable	Simulable	
Otros requisitos e incompatibilidades	Simulable	No simulable	No simulable	No simulable	

Fuente: Elaboración propia.

La principal fuente de error para las estimaciones de elegibilidad es, probablemente, la simulabilidad incompleta de los requisitos de patrimonio; sin embargo, siguiendo a Hernández et al. (2022), se ha estimado parcialmente el mismo capitalizando las rentas de alquileres y los intereses, dividendos y ganancias del capital, variables que la ECV sí recoge. El resto de los requisitos no simulables afectan a colectivos que cabe esperar que tengan una presencia muy reducida en la muestra. Asimismo, la muestra para el País Vasco es reducida y por ello deben tomarse los resultados para esta Comunidad con precaución.

Las simulaciones incluyen la elegibilidad para los complementos existentes en algunos de los programas, concretamente:

- Complemento por Ayuda Para la Infancia (CAPI) y complemento salarial (Incentivos al Empleo) del IMV.
- Prestación Complementaria de Vivienda, complemento salarial (Estímulo al Empleo), y Subsidio de Unidades Monoparentales en la RGI del País Vasco.

En las tres autonomías analizadas, una complicación adicional es que la articulación del IMV con las RRMM introduce la posibilidad de doble elegibilidad para muchos hogares, así como de elegibilidad para una de las dos prestaciones pero no para la otra. En los escenarios E7 a E9, como se ha dicho, se simula esta elegibilidad potencial conjunta, teniendo en cuenta todas esas posibilidades.

Para todos los programas, se utiliza la normativa vigente en enero de 2023, con las cuantías y umbrales correspondientes.⁸

La determinación del take-up

Una vez se han identificado cuáles son los hogares elegibles para cada prestación, la estimación de los escenarios más realistas (E10 a E16) requiere hacer algún supuesto sobre cuáles de entre esos hogares elegibles es más probable que sean beneficiarios de cada prestación.⁹ Los datos de beneficiarios ofrecidos por las respectivas administraciones gestoras nos permiten conocer la cifra total de hogares que perciben prestación, y, en algunos casos, algunas características de los mismos. Estos datos permiten estimar el *take-up* de cada prestación como porcentaje de hogares beneficiarios sobre hogares elegibles según nuestra simulación, y, a la inversa, el *non-take-up*. Sin embargo, no permite aproximarnos al impacto real (no solo potencial) de la prestación sobre la pobreza y la desigualdad, pues ello requiere identificar a los hogares beneficiarios de entre los elegibles en nuestra simulación, esto es, simular con los datos de la ECV un escenario que incorpore el *non-take-up* observado, y no solo la elegibilidad.¹⁰

A nivel autonómico, como se ha expuesto más arriba, se presenta el problema adicional de que muchos hogares pueden estar en situación de “doble elegibilidad”, esto es, ser elegibles a un tiempo para el IMV y para la renta mínima de su Comunidad. En este sentido, aun conociendo cuántos hogares elegibles están en cada situación posible (elegibles solo para el IMV, elegibles solo para RRMM, o con doble elegibilidad¹¹), estimar el impacto conjunto de ambos tipos de garantía de ingresos a nivel autonómico (escenarios E14-E16) exige de nuevo asignar el papel de beneficiarios a un subconjunto de los hogares elegibles en cada una de las situaciones posibles, y, en el caso de la doble elegibilidad, hacerlo de manera consistente con la política de articulación de cada Comunidad: así,

en el caso de la Comunidad de Madrid, la RMI, cuyas cuantías son en general inferiores a las del IMV, ha ido siendo absorbida por el mismo, mientras que en el caso de Cataluña y el País Vasco, algunos beneficiarios de IMV pueden ver su prestación complementada por el programa autonómico.

Para poder simular el impacto de escenarios realistas con *non-take-up*, se ha desarrollado e implementado un algoritmo que asigna a los hogares elegibles una situación de *take-up* o *non-take-up* de las prestaciones correspondientes. La idea fundamental es que el algoritmo acabe seleccionando, de entre las combinaciones posibles de hogares beneficiarios, aquella que se ajuste mejor a los principales datos agregados que conocemos: en el caso del IMV, hogares beneficiarios por Comunidad Autónoma, así como gasto ejecutado durante 2022;¹² en el caso de las RRMM de las Comunidades estudiadas, hogares beneficiarios en cada situación de elegibilidad (solo IMV, solo RRMM, o ambas).

El proceso por el que se asigna una situación u otra a los hogares elegibles tiene además en cuenta un rasgo habitual del *non-take-up*, mostrado, por ejemplo, para el IMV en la evaluación que hizo la AIREF (AIREF, 2022)¹³: la probabilidad de que un hogar elegible solicite la prestación aumenta con la distancia al umbral de ingresos que da derecho a percibirla, puesto que su importe será mayor. A la hora de asignar *take-up* a los hogares elegibles, por tanto, se ha atribuido una probabilidad mayor de ser beneficiario cuanto mayor sea la prestación total a recibir (incluyendo tanto la prestación “base” como los complementos que puedan existir). En el caso del IMV, además, como disponemos de la información sobre beneficiarios por tipo de hogar, esta ha sido también incorporada a la probabilidad de *take-up*.

El procedimiento es el siguiente: el algoritmo va asignando *take-up* a los hogares elegibles en función de esta probabilidad por Comunidad Autónoma (en el

caso del IMV), hasta llegar al total de hogares beneficiarios que corresponda en cada caso; para ajustar el resultado también al gasto ejecutado (en el caso del IMV) o al tipo de elegibilidad (en el caso de las CCAA), el algoritmo continúa el procedimiento intercambiando el estado de *take-up* entre parejas de hogares elegibles similares en su peso muestral pero diferentes en cuanto al *take-up*, seleccionadas aleatoriamente siguiendo una distribución uniforme, hasta que los valores agregados de los dos parámetros relevantes se asemejan suficientemente a los observados empíricamente. Así, el algoritmo parte de la clasificación provisional obtenida por probabilidad de *take-up* y características del hogar, y selecciona una pareja de hogares similares en su peso muestral, uno que recibe la prestación y el otro que no; intercambia sus estados; y evalúa si los valores de esos parámetros se acercan suficientemente a los valores empíricos. En caso de no ser así, se repite el procedimiento seleccionando a una nueva pareja de hogares. Por último, el algoritmo se detiene en el momento en que el coste de la prestación y el número de hogares beneficiarios se acercan suficientemente a los valores observados.¹⁴

Por último, es importante insistir en que, a pesar de que el ajuste a los parámetros conocidos es satisfactorio, el método utilizado no garantiza que los hogares clasificados como beneficiarios de cada prestación sean los que realmente las reciben en cada caso, sino que selecciona el “mundo posible” en la base de datos que mejor se ajusta a los valores conocidos, sin tener en cuenta otros factores no observados que pueden sin duda afectar al *take-up*; este hecho puede producir algunas desviaciones en las estimaciones de impacto respecto de la realidad.

Impactos estimados

Para estimar el impacto de los programas en cada escenario, y habiendo determinado mediante los procedimientos descritos anteriormente tanto la población de hogares elegibles como de hogares ben-

eficiarios para cada prestación, el análisis se centrará en las siguientes variables:¹⁵

- **Take-up** de cada prestación, como proporción entre hogares beneficiarios y potencialmente elegibles.
- **Cobertura de la pobreza severa:** hogares elegibles y en *take-up* como proporción sobre los hogares en situación de pobreza severa.
- **Articulación entre IMV y RRMM,** en términos de los tipos de elegibilidad en cada una de las Comunidades analizadas.
- **Reducción de la tasa de pobreza severa,** definida como la proporción de hogares cuyos ingresos en términos equivalentes se sitúan bajo el 40% de la mediana, en cada uno de los escenarios simulados.
- **Reducción de la ratio de desigualdad S90/S10:** esta ratio se define como la relación entre la renta del 10% de la población con mayores ingresos y la del 10% más pobre.
- **Progresividad** de la prestación en cada escenario, es decir, cómo aumenta la renta de cada decila de ingresos en proporción a sus ingresos previos.

La cobertura del IMV y las RRMM: el problema del *non-take-up*

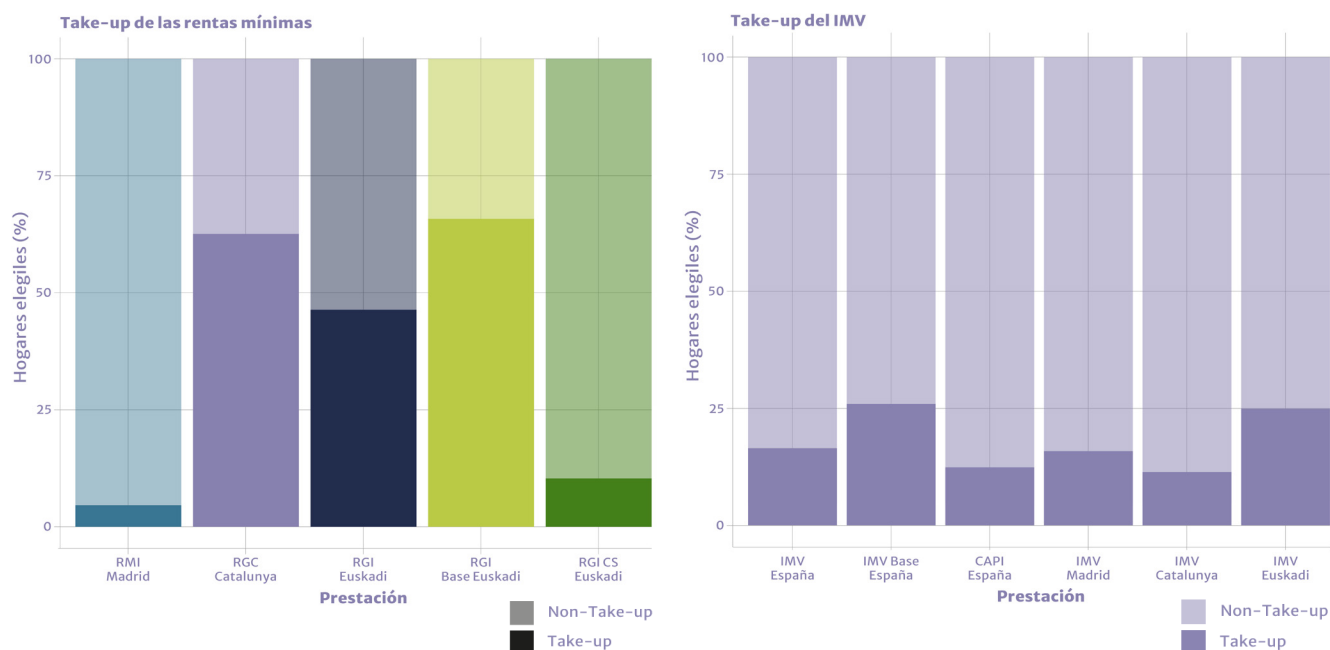
El *non-take-up* en el IMV y las RRMM

Antes de evaluar el impacto potencial del sistema de garantía de ingresos español sobre la reducción de la pobreza severa y la desigualdad, debemos pararnos a analizar la extensión de un fenómeno que, como ya hemos explicado, está muy presente en las políticas de rentamínimay tieneunenormeimpactoensualcanceyefectividad. Setratadelproblema del *non-take-up*.

Vamos a analizar la extensión de este fenómeno en cada prestación y cada territorio por separado, aunque en el siguiente apartado veremos cómo afecta a la articulación de las RRMM y el IMV para cada una de las Comunidades Autónomas analizadas. También nos detendremos a observar el grado de *non-take-up* en los principales complementos que acompañan al IMV y la Renta de Garantía de Ingresos vasca (RGI), esto es, el Complemento de Ayuda para la Infancia (CAPI) y el Complemento Salarial vasco.

En el gráfico 1 podemos observar el porcentaje de *non-take-up* de las RRMM en las tres CCAA. Lo primero que salta a la vista es la enorme disparidad que existe entre la RMI madrileña y las prestaciones del País Vasco y Cataluña. En El País Vasco, la RGI básica tiene un alto porcentaje de *take-up*, alcanzando a unos dos tercios de los beneficiarios potenciales, aunque su complemento salarial tiene un amplio margen de mejora: en la tercera barra, vemos cómo el bajo nivel de implementación de este complemento reduce la cobertura total del programa. En lo que respecta a la RGC catalana, aunque quedan lagunas de cobertura importantes, también observamos un *take-up* relativamente elevado y cercano al de la RGI. Ahora bien, el escenario madrileño es radicalmente distinto. Lo que encontramos es una RMI que, de facto, no se está implementando, porque está siendo “absorbida” por el IMV.

Gráfico 1. Take-up del IMV y las RRMM



Fuente: Elaboración propia a partir de la ECV y datos administrativos.

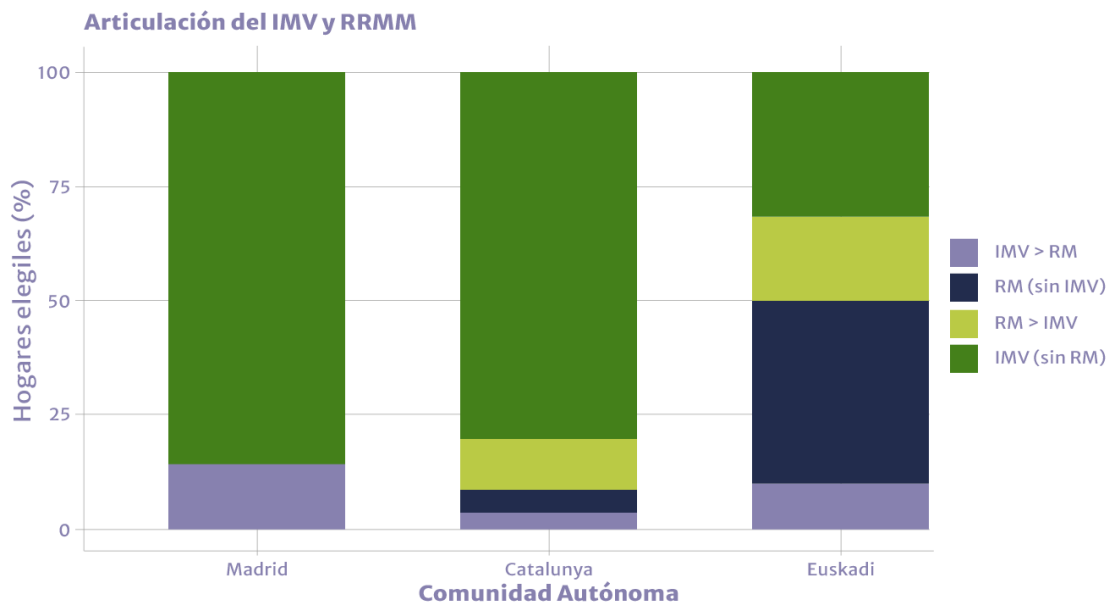
Si observamos ahora la implementación del IMV a nivel estatal y por CCAA, encontramos un nivel de *take-up* sustancialmente inferior al de las RRMM, con la excepción de Madrid. A nivel estatal, la prestación llega tan solo al 16% de los hogares potencialmente beneficiarios, muy lejos de lo que hemos podido observar en las prestaciones de Cataluña y El País Vasco. Alcanzaría a algo más del 25% si no se incluyese el CAPI, cuyo *take-up* es notablemente menor y, al igual que ocurre con el complemento salarial vasco, reduce en proporción la cobertura total de la prestación. Por CCAA, el grado de *take-up* es superior a la media estatal en El País Vasco (aunque similar si solo se tiene en cuenta el IMV básico sin CAPI), pero inferior en Cataluña, y se encuentra sobre la media en la Comunidad de Madrid. Estas diferencias se pueden explicar, en primer lugar, por la cesión de la gestión del IMV al Gobierno Vasco por parte del gobierno central y, en segundo lugar, por las distintas estrategias de articulación con las RRMM que han seguido las CCAA. Esto último es lo que analizaremos a continuación.

La articulación de las RRMM y el IMV

Aunque analizar las prestaciones por separado nos da una idea de su grado de desarrollo e implementación a nivel individual, en la realidad, estas políticas conviven. El IMV, como se dijo, es compatible con los programas de RRMM autonómicos, con los que coexiste desde que la prestación estatal nació en el año 2020, pero la articulación de estas políticas es un proceso que aún está en desarrollo. En un escenario ideal, las políticas de RRMM pueden servir para complementar al IMV, bien para llegar a hogares en riesgo de pobreza que no cumplen los requisitos del IMV, bien para topar las cuantías en Comunidades donde el coste de vida es más elevado. Esto implicaría algunas reformas en esos programas, pero también resulta fundamental que el IMV se implemente en un grado superior al que encontramos en la actualidad, de forma que libere gasto en RRMM que pueda vehicularse a esos complementos en las Comunidades que así lo decidan políticamente.

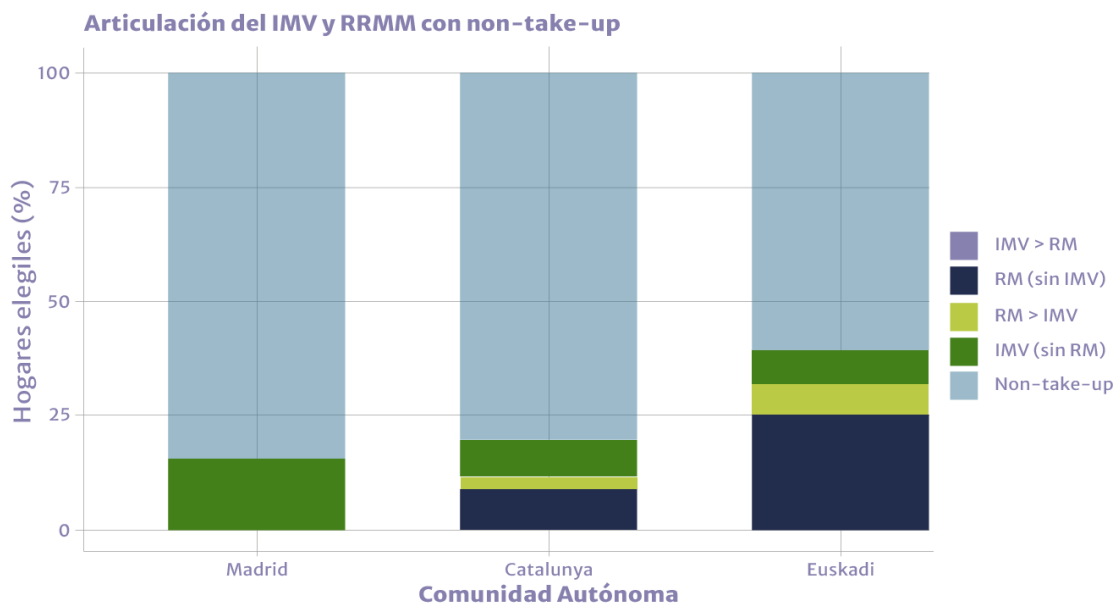
En los gráficos 2 y 3 podemos observar los escenarios de articulación de RMs-IMV/CAPI en cada CCAA. En el primero estamos ante un escenario de implementación total de todas las prestaciones y, en el segundo, simulamos la articulación de las políticas teniendo en cuenta el *non-take-up* que resulta de nuestras estimaciones. En ambos observamos el porcentaje de hogares que, dentro de los elegibles para cualquier de las dos prestaciones, serían beneficiarios (potenciales o estimados) de renta mínima, IMV o de ambas a la vez. En aquellos escenarios en que la cuantía del IMV sea superior a la de la renta mínima, se produciría una sustitución de esta por el primero, mientras que donde la renta mínima tenga mayor cuantía que el IMV estaríamos ante un escenario previsible de complementación. En este último caso, el hogar sería beneficiario de ambas prestaciones a la vez y la renta mínima complementaría al IMV hasta alcanzar los umbrales establecidos por la prestación autonómica.

Gráfico 2. Articulación potencial de IMV y RRMM



Fuente: elaboración propia a partir de la ECV.

Gráfico 3. Articulación de IMV y RRMM con non-take-up



Fuente: elaboración propia a partir de la ECV y datos administrativos.

Los dos gráficos muestran tres escenarios de articulación muy distintos. Analizando primero el gráfico de articulación potencial sin *non-take-up*, vemos que en el caso de Madrid se produciría una sustitución total de la RMI. La escasa generosidad de esta prestación, que es la única de las tres rentas mínimas autonómicas cuya cuantía no supera a la del IMV, es la causa principal de esta dinámica. En Cataluña, por otro lado, encontramos un escenario de mucha mayor presencia de la RGC, ya sea como prestación exclusiva o complementando al IMV. Sin embargo, también observamos que más del 75% de los elegibles lo son exclusivamente del IMV: esto puede deberse a la inclusión del CAPI en nuestras estimaciones (con umbrales de elegibilidad más elevados que los de la RGC), pero también a la casi total incompatibilidad de la RGC con la percepción de ingresos laborales, que no se da en el caso del IMV. En el caso del País Vasco, puede verse que la Renta de Garantía de Ingresos cubre a una mayor porción de los hogares elegibles, siendo la fracción de hogares elegibles exclusivamente para el IMV (donde, de nuevo, el CAPI tendrá una presencia importante) mucho menor que en el caso de Cataluña. Se observa asimismo que se produce un solapamiento potencial de ambas prestaciones, aunque son más los elegibles con derecho a una RGI mayor a la prestación que obtendrían solo con el IMV que a la inversa.

En el segundo gráfico, donde se simula un escenario de articulación más parecido a la realidad al estimar el *non-take-up*, observamos algunas dinámicas que nos ayudan a interpretar mejor los resultados de los primeros gráficos que incluían esta estimación:

- En Madrid, el bajísimo *take-up* de la RMI se debe principalmente a una estrategia de **sustitución total** de la prestación por el IMV. Si bien esta sustitución sería esperable, debido a que los umbrales de ingresos para acceder a la RMI son inferiores a los de la prestación estatal, la Comunidad de Madrid no ha optado por desar-

rollar una estrategia de complementación. Por esta razón, el *take-up* en este escenario conjunto con RMI no mejora un ápice el que se observaba solo para el IMV.

- En Cataluña la proporción de potenciales beneficiarios que reciben IMV es muy reducida si la comparamos con la que se observa en un escenario potencial sin *non-take-up*. En este caso, podemos hablar de un segundo escenario de **articulación débil**, con una presencia más o menos equiparable de ambas prestaciones, un claro déficit de implementación del IMV y una ligera complementación de la RGI. En conjunto, ello arroja un nivel de *non-take-up* no tan elevado como el de la Comunidad de Madrid, pero que alcanza a más de tres cuartas partes de los hogares elegibles para cualquiera de las dos prestaciones.
- En El País Vasco podemos hablar de un escenario de **predominio de la RGI**, tanto antes como después de considerado el *non-take-up*, con un **nivel articulación mayor** pero aún lejos del potencialmente posible, debido, sobre todo, a una implementación aun deficitaria del IMV. Sin embargo, el *take-up* conjunto de ambas prestaciones se acerca mucho más al 40% de los hogares elegibles para cualquiera de ambas.

El impacto del IMV y las RRMM sobre la pobreza y la desigualdad

La cobertura de los hogares en riesgo de pobreza severa

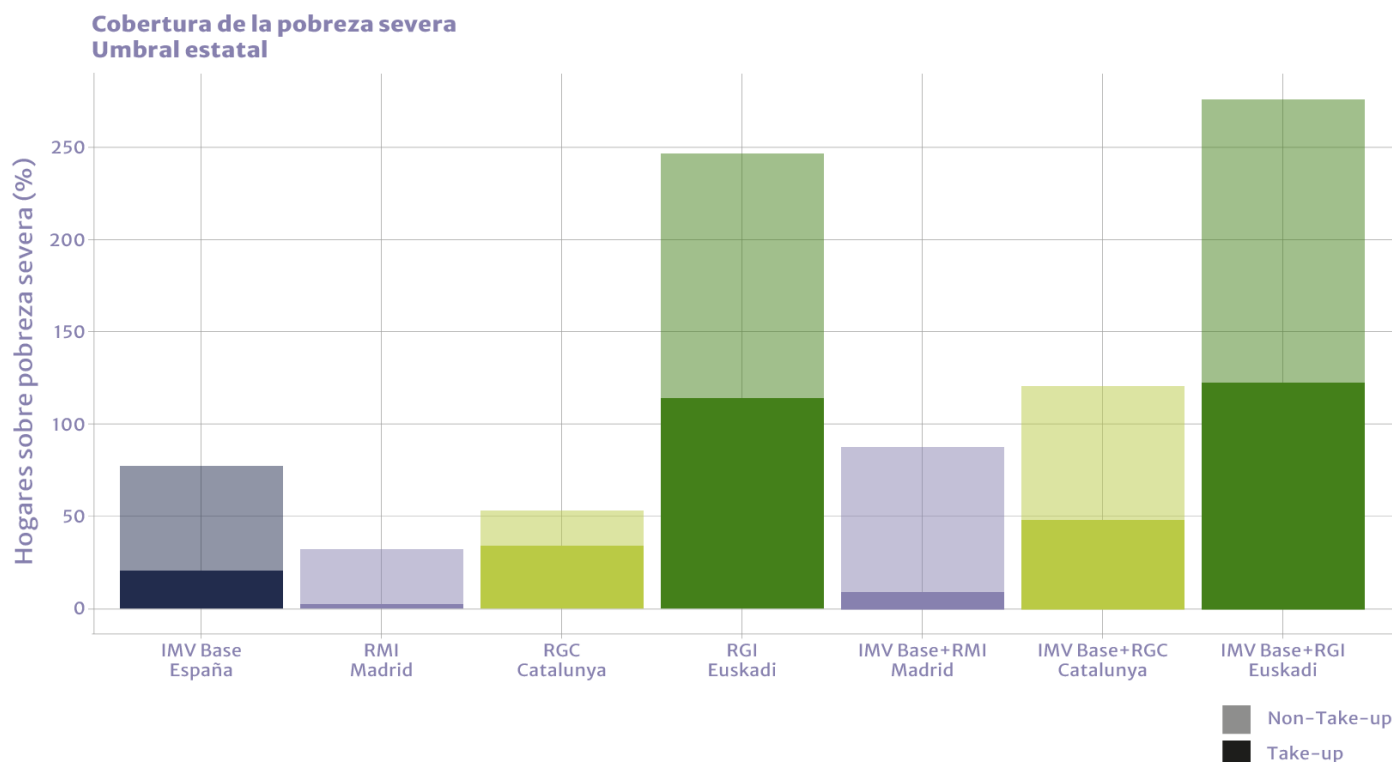
Para poder medir cuántas personas se encuentran en riesgo de pobreza, comúnmente, se utilizan indicadores relativos que definen la pobreza en relación con la mediana de ingresos (en términos equivalentes) del total de la población. Dos ejemplos serían la tasa de pobreza relativa, es decir, el porcentaje de personas que viven en hogares cuyos ingresos equivalentes son inferiores al 60% de la mediana, y la tasa de pobreza severa, donde el umbral de ingresos se sitúa en el 40% de la mediana.

Como señalábamos en el apartado introductorio, un objetivo fundamental de las políticas de renta mínima es acabar con la pobreza o, al menos, reducirla muy sensiblemente. Para lograrlo, es importante diseñar prestaciones que, por un lado, alcancen a todas las personas en riesgo de pobreza y, por el otro, sean suficientemente generosas, es decir, que eleven los ingresos de los hogares beneficiarios por encima del umbral de la pobreza. En este informe hemos estimado el impacto del IMV y las RRMM seleccionadas sobre la pobreza tomando como referencia el umbral estatal

de la pobreza severa, cuyo valor para 2022 en el caso de un hogar unipersonal equivaldría a unos ingresos anuales de 6.725,6 € (560,5 € mensuales).

Hay varias causas posibles para que una política de renta mínima no llegue a todas las personas en riesgo de pobreza severa, que serían la población objeto de la misma. Éstas pueden estar relacionadas con el non-take-up y los problemas que lo incentivan (requisitos burocráticos especialmente difíciles de cumplir para personas en situación vulnerable, falta de información, etc.), con algunos requisitos incluidos en el diseño de la prestación (como la incompatibilidad con los ingresos laborales, incluso si estos están por debajo del umbral de la pobreza), o bien con una definición restrictiva de los umbrales de renta que dan acceso a la prestación, que impide que queden cubiertos todos los hogares con ingresos inferiores al 40% de la mediana nacional.

Gráfico 4. Cobertura de IMV y RRMM sobre hogares en pobreza severa



Nota: se toma como referencia el IMV base, sin incluir el CAPI, dado que este último se dirige a proteger a hogares con menores que tienen ingresos bastante superiores al umbral de la pobreza. En el caso de la RGI, el complemento salarial está incluido en los cálculos.

Fuente: elaboración propia a partir de la ECV y datos administrativos.

El gráfico 4 muestra qué proporción de hogares quedaría cubierta en cada escenario prestacional en relación con los que están en situación de pobreza severa: cuando la barra pasa del 100%, significa que hay más hogares beneficiarios (potenciales o estimados) que en situación de pobreza severa.¹⁶ Lo que ilustra el gráfico es que (1), el problema del *non-take-up* supone un enorme obstáculo para la cobertura total de la pobreza severa; (2), debido al diseño de estas políticas, incluso en un escenario de implementación completa, no siempre se consigue llegar a toda la población objeto; (3), la adecuada articulación y despliegue de estas prestaciones podría permitir una cobertura potencial de la pobreza severa superior o muy cercana al 100%.

La RGI vasca es la única prestación que, por si sola, es potencialmente capaz de cubrir a toda la población en

situación de pobreza severa. De hecho, con una implementación total, podría cubrir a más del doble de hogares que aquellos que se encuentran en esa situación. Incluso si tenemos en cuenta el *non-take-up*, también alcanzaría a cubrir a más del 100%. Si nos fijamos ahora en los escenarios de articulación IMV-RRMM, en caso de una implementación total, Cataluña podría alcanzar también ese porcentaje y Madrid se quedaría cerca. Sin embargo, con *non-take-up*, Cataluña apenas alcanzaría al 50% de estos hogares y Madrid a poco más del 10%. Por último, si tenemos en cuenta el *non-take-up*, el IMV a nivel estatal tiene una cobertura potencial de la pobreza severa peor que la de Cataluña y El País Vasco, pero con un *take-up* completo, su alcance podría ser bastante superior al de la RGC catalana.

La reducción de la pobreza severa y el problema de la generosidad en las prestaciones

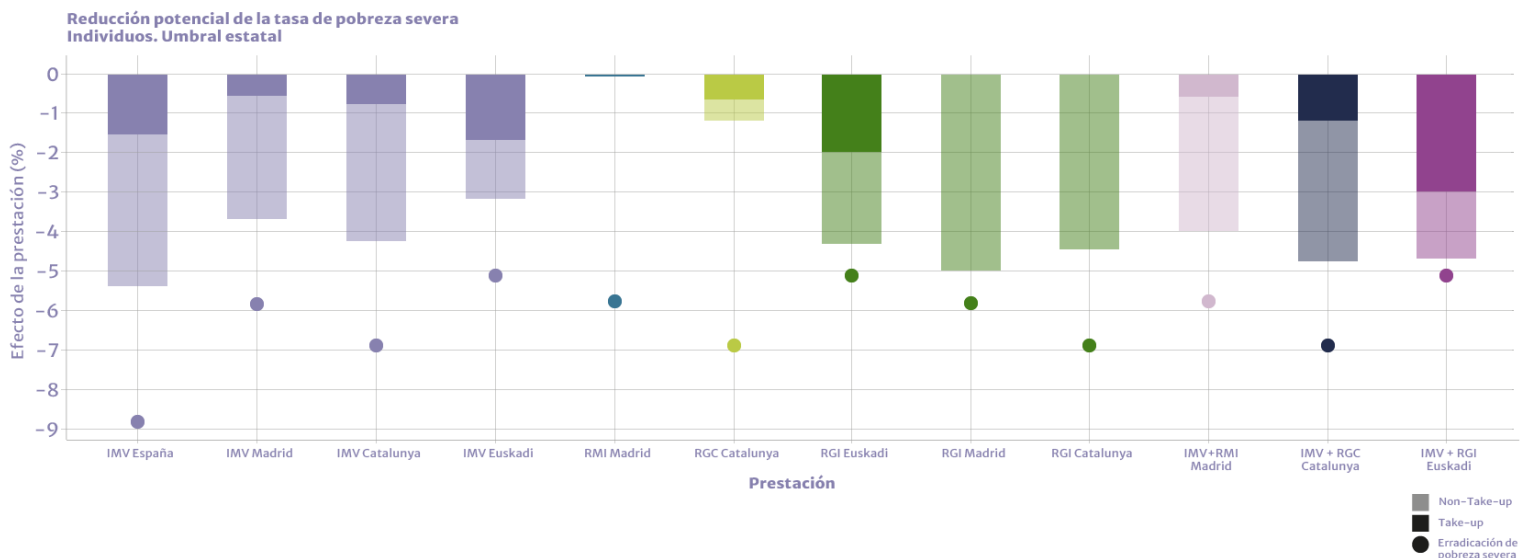
Sin embargo, alcanzar un número de beneficiarios igual o superior al de hogares en pobreza severa no garantiza que se esté cubriendo a todos estos, puesto que pueden existir “falsos positivos” (hogares elegibles que no estén en situación de pobreza severa) y, sobre todo, “falsos negativos” (hogares en pobreza severa que, por el diseño de la prestación, no sean elegibles). Pero además, para erradicar o reducir sustancialmente la pobreza severa, los umbrales de renta que dan acceso a las RRMM deben ser superiores a la línea de pobreza, que para un hogar unipersonal supondría unos ingresos mensuales de 560€ al mes. Esto, como ya se ha observado, se debe a que las políticas que estamos evaluando son de carácter “diferencial”, es decir, la cuantía de la prestación no es fija, sino relativa a los ingresos y la composición del hogar, de tal manera que un individuo o una familia que percibe una renta mínima autonómica o el IMV vería completados sus ingresos hasta alcanzar el umbral de renta establecido. Por tanto, un umbral de ingresos inferior al de la pobreza severa, además de limitar el alcance de la prestación e impedir el acceso a muchas familias en

esa situación severa, no permite otorgar a los beneficiarios una cuantía suficiente para superarla.

Las únicas prestaciones que no tienen este carácter diferencial son los complementos CAPI del IMV, cuya cuantía es fija (varía solo con la edad del menor), y el complemento salarial del País Vasco, que se calcula como un determinado porcentaje de los ingresos laborales del hogar. Esto también otorgará una mayor capacidad a estos esquemas de renta mínima de reducir la tasa de pobreza severa, aunque, de nuevo, el grado de implementación de las políticas jugará un papel fundamental en su capacidad de hacerlo.

En el gráfico 5, podemos observar, en puntos porcentuales, la reducción potencial y estimada (con *non-take-up*) de la tasa de pobreza severa para cada prestación, comparada con el punto de erradicación de la pobreza severa, cuyo valor equivale a la tasa de pobreza severa estatal o de cada Comunidad. El IMV (con el CAPI incluido) podría reducir la tasa de pobreza severa en más de cinco puntos para toda España, siendo la tasa actual del 8,7%; sin embargo, con el grado de implementación existente, la reducción tras estimar el *non-take-up* es inferior a dos puntos.

Gráfico 5. Reducción de la tasa de pobreza severa en diferentes escenarios



Fuente: elaboración propia a partir de la ECV y datos administrativos.

En las CCAA, el IMV tiene un mayor potencial de reducción de la pobreza severa que la RGC y la RMI. El caso de Madrid es especialmente llamativo porque su capacidad de reducir la pobreza, incluso sin estimar el *non-take-up*, es nula. Esto se debe, como explicábamos más arriba, a la definición de unos umbrales de ingresos para la RMI inferiores al umbral de la pobreza severa. La RGC catalana tiene un impacto sobre la tasa de pobreza severa muy similar al del IMV en esa Comunidad si tenemos en cuenta el *non-take-up*, pero en ambos casos es inferior a un punto. La situación mejora en el escenario de articulación IMV-RGC, pero el impacto sigue siendo muy reducido teniendo en cuenta que Cataluña es la comunidad con mayor tasa de pobreza severa de las tres analizadas.

La RGI vasca es la prestación que más se acerca, potencialmente, a una erradicación total de la pobreza severa, más aún en su articulación con el IMV. Además, es también la CCAA que logra un mayor impacto teniendo en cuenta el *non-take-up*, cayendo de un 5,2% a un 3,2% sin el concurso del IMV, y hasta el 2,2% tras su articulación con el IMV. Debe tenerse en cuenta que la tasa de pobreza severa en El País Vasco es la más baja de las tres CCAA estudiadas y es notablemente inferior a la tasa estatal. Finalmente, ¿qué ocurriría en Cataluña y Madrid si existiese una renta mínima como la RGI vasca? (escenarios “Euskataluña” y “Euskal-madrid”). Potencialmente, la tasa de pobreza severa se reduciría a un 1,4% en Madrid y a un 1,8% en Cataluña. Aunque no quedaría completamente erradicada, ello constituiría una mejora muy sustancial si la comparamos con el efecto de sus respectivas rentas mínimas, sobre todo la RMI madrileña.

El impacto sobre la desigualdad: progresividad

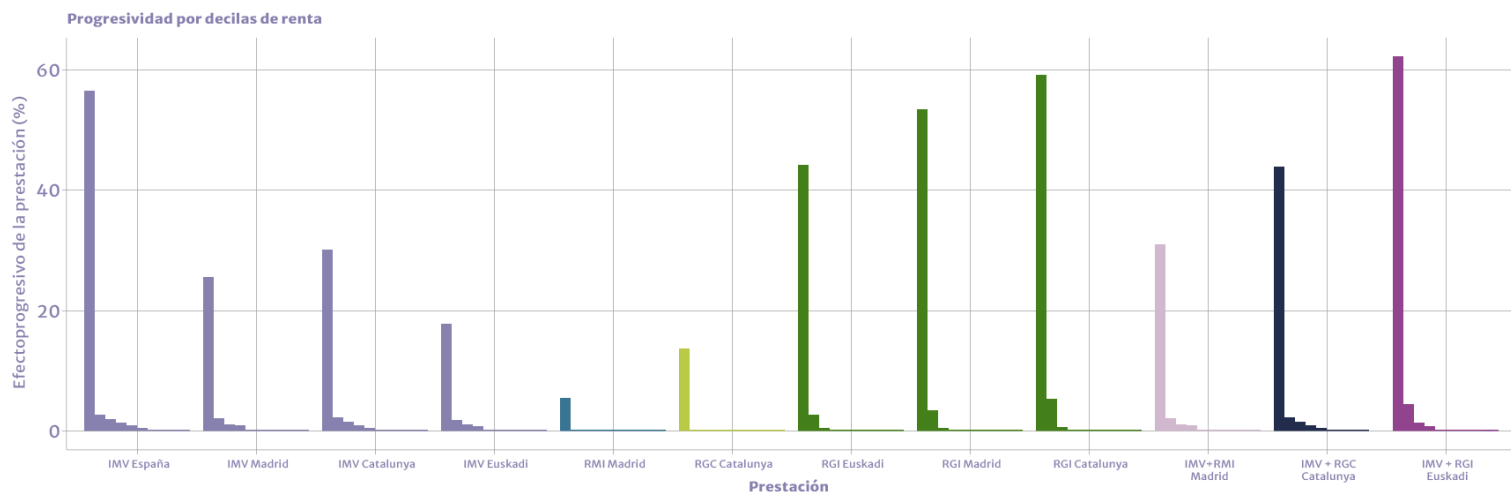
Para evaluar el impacto sobre la desigualdad de estas prestaciones utilizaremos dos medidas: la progresividad de cada prestación y su impacto sobre la ratio 90/10.

Una política es progresiva cuando beneficia proporcionalmente más a quienes menos recursos tienen y regresiva cuando ocurre lo contrario. En los gráficos 6 y 7, para cada escenario, la población se encuentra ordenada de menor a mayor nivel de ingresos y dividida en 10 partes iguales o “decilas”. Medimos la progresividad de las políticas de renta mínima analizando la ganancia relativa que obtiene cada decila en función de sus ingresos previos después de implementar cada política, comparando los escenarios de implementación total y los de implementación con *non-take-up*. Esta ganancia relativa se calcula como el porcentaje que representa la ganancia agregada de cada decila sobre su renta previa.

Los gráficos 6 y 7 nos muestran el efecto progresivo de las distintas prestaciones y de su articulación para cada decila de ingresos, con y sin estimación de *non-take-up*. En el primer caso vemos que el efecto potencial de las políticas se concentra de manera muy marcada en la primera decila de ingresos. La RGI, de nuevo, es la prestación que mayor impacto tiene si la comparamos con el resto de RRMM y el IMV en las respectivas CCAA. Sin embargo, el IMV a nivel estatal, en un escenario de implementación total, daría lugar a una ganancia relativa superior para la primera decila de ingresos (esto es obviamente un efecto de que el ingreso medio de la decila más pobre a nivel estatal es mucho menor que en el País Vasco).

Tan solo la RGI y el IMV tendrían un mínimo impacto potencial (aunque pequeño) sobre las siguientes decilas de ingresos. En el caso de Euskadi esto se debe a la combinación del complemento salarial con unos umbrales de ingresos más amplios, que no solo abarcan a hogares en riesgo de la pobreza severa, y en el caso del IMV se debe al complemento de infancia (CAPI) cuyos umbrales también son más elevados.

Gráfico 6. Progresividad potencial de cada escenario por decilas de renta

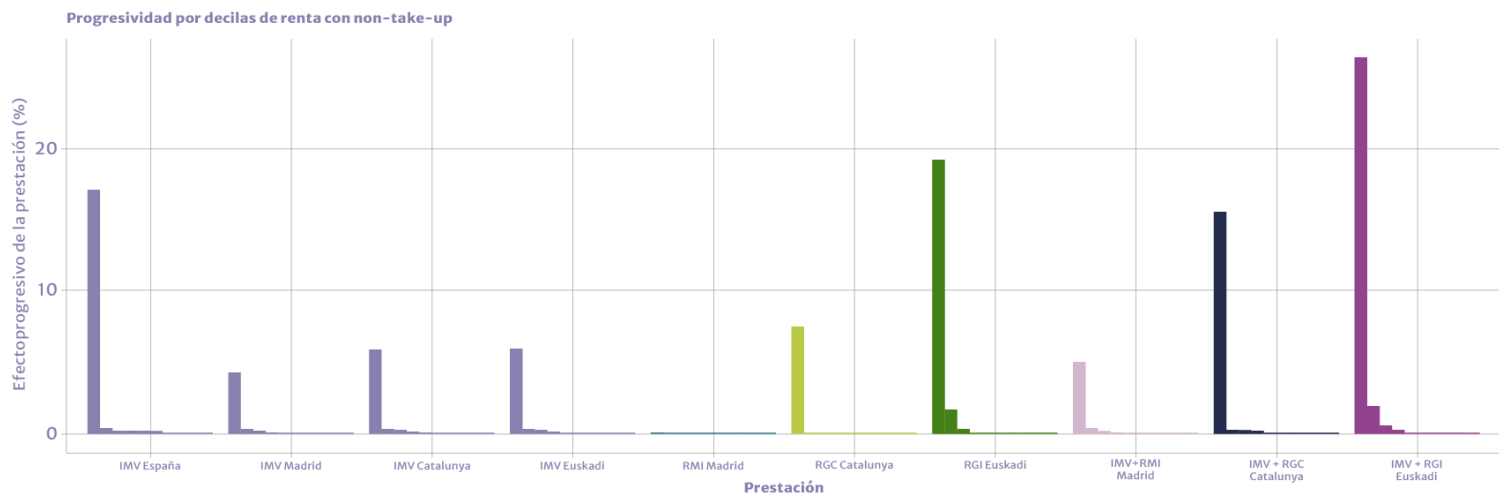


Fuente: elaboración propia a partir de la ECV.

Así mismo, los escenarios hipotéticos de RGI en Madrid (“Euskalmadrid”) y RGI en Cataluña (“Euskataluña”), en comparación con las RRMM autonómicas, darían lugar a un efecto sobre la primera decila de ingresos casi 10 veces mayor en Madrid y casi 4 veces mayor en Cataluña. Por otro lado, también encontraríamos un ligero impacto sobre la segunda decila de ingresos, que en el caso catalán daría lugar a una ganancia relativa de más del 5%.

Sin embargo, cuando observamos los mismos escenarios con *non-take-up* en el gráfico 7, el efecto progresivo de todas las prestaciones, como es de esperar, se reduce: a menos de la mitad en el País Vasco y a bastante más en el caso del IMV estatal y en las CCAA. Además, vemos que tan solo la RGI conserva un impacto mínimo sobre la segunda decila de ingresos.

Gráfico 7. Progresividad de cada escenario por decilas de renta con *non-take-up*



Fuente: elaboración propia a partir de la ECV y datos administrativos.

Todo lo anterior nos habla de unas prestaciones muy focalizadas en la población más pobre que, si bien tienen un efecto progresivo, dejan fuera a buena parte de los llamados *working poor*, es decir, personas que aun teniendo empleo se encuentran en riesgo de pobreza (en hogares con ingresos equivalentes por debajo del 60% de la mediana nacional), y, a su vez, o bien superan los umbrales de renta para acceder a estas prestaciones, o bien se topan con restricciones como la incompatibilidad de una renta mínima con los ingresos laborales, como es el caso de la RGC catalana.

Además, dado que estas personas tienden a tener historiales laborales inestables y discontinuos, muchas veces no cotizarán lo suficiente para tener derecho a las prestaciones contributivas de desempleo. En este escenario, las políticas de RM y el IMV tienen una capacidad muy limitada, o casi nula, de dar soporte económico a las familias cuando sufren una pérdida repentina de sus ingresos, ya sea por los largos periodos de espera que existen hasta que se resuelve la solicitud, o por el periodo establecido para el cómputo de los ingresos, que en el caso del IMV, corresponden en la mayor parte de los casos al año anterior.

El impacto sobre la desigualdad: ratio 90/10

La desigualdad de ingresos, por su parte, se puede medir de diversas formas, entre ellas utilizando el índice de Gini, la ratio 90/10 o la ratio 80/20. Aunque la más popular de todas ellas es el índice de Gini, en este informe analizamos el efecto de las prestaciones sobre la ratio 90/10 porque al tratarse de prestaciones muy focalizadas en los hogares con ingresos más bajos, ello permitirá visualizar mejor su impacto. Esta ratio se calcula dividiendo la media de los ingresos del 10% más rico (última decila de ingresos) entre la media de los ingresos del 10% más pobre (primera decila de ingresos). La cifra que obtenemos nos dará información sobre cuánto más ricas son las personas de mayores recursos respecto a aquellas que se encuen-

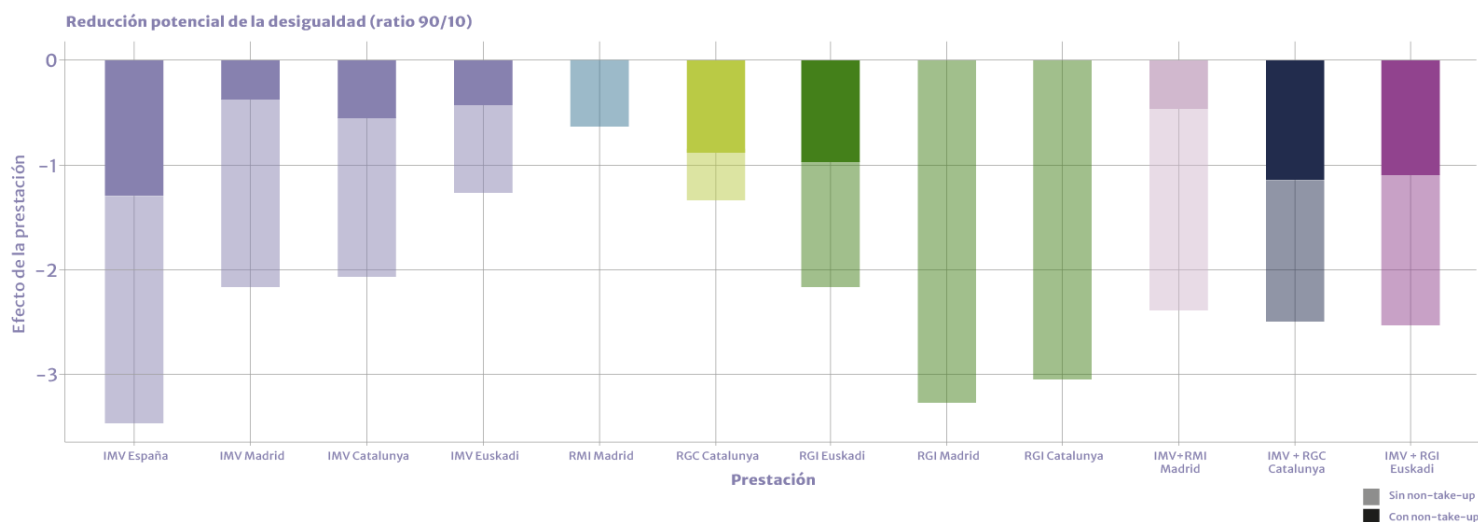
tran en la parte más baja de la distribución, es decir, por qué número tenemos que multiplicar los ingresos del primer decil para obtener los ingresos del último. En la tabla 6 están recogidos los valores de la ratio 90/10 para España y las tres CCAA antes de implementar las políticas de IMV y RRMM. Como se puede observar, el valor de esta ratio en España es de 9,7; es decir, actualmente, el último decil ingresa casi 10 veces más que el primero. La ratio en la Comunidad de Madrid tiene un valor muy parecido, aunque ligeramente inferior, mientras que en Cataluña y en El País Vasco es uno y dos puntos inferior respectivamente en comparación con la ratio estatal.

¿Cuánto aportan potencialmente las distintas políticas de garantía de ingresos a reducir la ratio 90/10? Lo que observamos en el siguiente gráfico, de nuevo, es una diferencia importante entre los escenarios sin y con *non-take-up*.

El IMV podría llegar a reducir esta ratio en más de 3 puntos, pero si tenemos en cuenta el *non-take-up*, consigue reducirla en poco menos de 1,5 puntos. En las CCAA esta reducción potencial es significativamente inferior, reflejando en parte la redistribución territorial que el IMV está operando, aunque debe insistirse en que Cataluña y El País Vasco parten de ratios inferiores a la estatal.

Si comparamos el impacto del IMV con las RRMMs vemos que, en el País Vasco, con una implementación total, la RGI reduciría la desigualdad en más de dos puntos (casi el doble que el IMV en esta misma Comunidad). Estimando el *non-take-up* alcanzaría a reducir la desigualdad hasta en 1 punto. En Cataluña, el IMV tendría un impacto potencial mayor que la RGC sin *non-take-up*, pero cuando tenemos en cuenta este la RGC consigue una mayor reducción de la desigualdad y se aproximaría a lo que observamos en la RGI, aunque debemos tener en cuenta que en el escenario vasco partimos de un contexto más igualitario. En el caso de la RMI, la reducción potencial de la ratio es la

Gráfico 8. Reducción de la desigualdad (ratio 90/10) en diferentes escenarios



Fuente: elaboración propia a partir de la ECV y datos administrativos.

más baja de todas, pero además, su altísimo nivel de non-take-up (debido a su práctica sustitución por el IMV) explica que, considerada en solitario, el impacto real de esta prestación sobre la desigualdad sea nulo. En los tres casos, se logra un mayor impacto sobre la desigualdad tras la articulación de las RRMM con el IMV, siendo Catalunya y el País Vasco las CCAA que más puntos consiguen reducir la ratio con la combinación de ambas prestaciones.

Por último, si trasladásemos la RGI vasca a Cataluña y a Madrid, la ratio podría reducirse potencialmente en ambas comunidades en más de tres puntos, un efecto mucho mayor que el que se conseguiría con sus RRMM o el IMV plenamente implementados, y mayor incluso que el que se daría con una implementación conjunta de ambas prestaciones sin *non-take-up*. Si la RGI, en un escenario de implementación total, conseguiría reducir la ratio 90/10 a un 5,8, en Cataluña y Madrid pasarían a ser de 5,6 y 6,4 respectivamente.

Tabla 6. Ratios de desigualdad 90/10 (ECV, 2022)

Región	Ratio 90/10
España	9,7
Cataluña	8,8
Madrid	9,4
País Vasco	7,8

Fuente: ECV.

03 Hacia una garantía de ingresos eficaz e inclusiva



¿Qué nos muestran los resultados de las estimaciones?

En este informe hemos presentado los resultados de un análisis con los microdatos de la ECV que simula diferentes escenarios de despliegue del IMV y las RRMM de la Comunidad de Madrid (RMI), Cataluña (RGC) y el País Vasco (RGI) para estimar su impacto sobre la pobreza severa y la desigualdad, así como sus niveles de *take-up*. Las principales **conclusiones** que pueden extraerse de dichos resultados pueden sintetizarse brevemente en los siguientes puntos:

- La **reducción de la pobreza severa** que podrían operar el IMV y la RGI vasca si ni existiese *non-take-up* es elevada, mientras que en el caso de la RMI madrileña es prácticamente nula y en el de la RGC catalana es más limitada. En todos los casos, dichas reducciones se ven aún más aminoradas si incorporamos el *non-take-up*, aunque en el caso del País Vasco la RGI por sí sola se acerca mucho a su erradicación. Unos escenarios hipotéticos en los que la RGI vasca se aplicase a Madrid y a Cataluña mejorarían muy notablemente sus tasas de pobreza. En los escenarios donde el IMV se articula con las RRMM, la reducción mejora también notablemente en los casos de Cataluña y Madrid, y mucho más ligeramente en el caso del País Vasco.
- La **reducción de la desigualdad** entre la decila más rica y la más pobre que operarían estas prestaciones sigue unos patrones similares: sería muy notable en casi todos los casos excepto en Madrid si no existiese *non-take-up*, pero al tener en cuenta este fenómeno la reducción es de poco más de un punto en el mejor de los casos. Todas las prestaciones son, sin embargo, muy progresivas en ambos escenarios, con ganancias muy concentradas en la decila más pobre. Dos de ellas, el IMV y la RGI, alcanzan también a generar ganancias en algunas de las decilas contiguas, en virtud del CAPI (en el caso del IMV) y del estímulo al empleo (en el caso de la RGI), pero este efecto, así como la intensidad

de las ganancias, se reducen notablemente cuando se tiene en cuenta el *non-take-up*.

- La **extensión del *non-take-up*** es muy considerable en todas las prestaciones excepto en la RGI vasca. Ni el IMV, ni las rentas mínimas catalana y madrileña llegan a todos los hogares que según los datos disponibles deberían tener derecho a la prestación, aunque en el caso de la RMI esto se debe a su práctica sustitución por el IMV. El *non-take-up* del IMV, por otro lado, está subestimado si se considera que los datos disponibles son de beneficiarios acumulados, no efectivos. El CAPI del IMV, que tiene umbrales de renta relativamente altos y cubre a muchas familias que no están en situación de pobreza severa, tiene un *take-up* mucho más bajo que la prestación base, la cual, por sí sola, estaría llegando a un 25% de los hogares elegibles. En conjunto, la RGI vasca y la RGC catalana muestran un *take-up* muy superior al del IMV, aunque el del estímulo al empleo de la RGI es también considerablemente bajo. Los escenarios de articulación del IMV con las RRMM mejoran el *take-up* conjunto en Madrid, pero, al aumentar la población elegible debido al CAPI y, en Cataluña, a la compatibilidad con los ingresos laborales, lo reducen en Cataluña y el País Vasco.
- Los modelos de **articulación entre IMV y RRMM** en cada una de las tres Comunidades Autónomas estudiadas muestran una diversidad importante: tras la introducción del IMV, la RGI vasca sigue jugando aún un papel preponderante frente al mismo, mientras que en Cataluña un modelo de articulación y despliegue aun débil conduce a situaciones más equiparadas (con un papel potencial del IMV importante si no tuviera un elevado *non-take-up*), mientras en Madrid se aprecia la casi completa sustitución de la RMI por el IMV.

Estos resultados indican diferentes **problemas y limitaciones** en el actual diseño del principal programa de ingreso mínimo a nivel nacional:

del IMV para desarrollar complementos adecuados en términos de cuantías, coberturas o políticas de protección complementarias.

- Un problema de **cobertura potencial**: incluso en un escenario en el que el IMV llegase a todos los hogares con derecho al mismo, aún quedarían muchos hogares en situación de pobreza severa por cubrir. La cobertura de la población en situación de pobreza severa que el IMV podría alcanzar en el mejor escenario es amplia, pero estará lejos de ser completa incluso en el supuesto de una implementación perfecta.
- Un problema de **non-take-up** que tiene diversas causas, algunas de las cuales dependen del diseño y la implementación del IMV: algunos **requisitos de elegibilidad son demasiado restrictivos y complejos** y dificultan el acceso a la protección de algunos colectivos vulnerables. Los procedimientos administrativos de la solicitud adolecen en muchos casos de una **excesiva complicación y burocratización**, que dificulta que muchas personas en situación de exclusión y pobreza puedan acceder al IMV. Algunos ejemplos son: los requisitos de edad mínima, los períodos de residencia y de demostración de unidad de convivencia o los requisitos de patrimonio. Al mismo tiempo, la gestión de la prestación requiere más recursos y capacidad administrativa. Finalmente, es razonable suponer que el bajo take-up del CAPI se explique en parte por su integración en el IMV, que es fundamentalmente un programa focalizado en hogares en pobreza severa.
- La **coordinación con las Comunidades Autónomas** a la hora de optimizar el encaje entre el IMV y las rentas mínimas autonómicas no siempre ha resultado todo lo ágil y fluida que podría haber sido, y no todas están utilizando el ahorro presupuestario permitido por la implantación

Hacia un ingreso mínimo garantizado

El elevado *non-take-up* del IMV indica que su despliegue completo, incluso con su actual regulación, podría llegar a muchas más familias y hogares que los actualmente cubiertos. Pero este objetivo sería mucho más alcanzable si se atajasen algunas limitaciones tanto en el diseño del programa como en su implementación. Ello podría resultar en la transformación del IMV en una auténtica **garantía ciudadana de ingreso mínimo**, que asegure a toda la población un suelo de ingresos suficiente para no caer en la pobreza sin desincentivar el empleo, y al que puedan acceder con rapidez y facilidad en caso de que sus ingresos caigan, temporalmente o no, por debajo de los necesarios para una vida digna.¹⁷

Como se ha visto, un programa como la RGI del País Vasco arroja unos resultados sustancialmente mejores (tanto potencialmente como considerando el *take-up*) que los del IMV, por lo que no parece mala idea considerarlo como un caso de “buena práctica” en rentas mínimas en el cual poder inspirarse para futuras reformas, sin renunciar a ir más allá. Así, entre las medidas que favorecerían el avance hacia este objetivo estarían las siguientes:

- La **cuantía y umbrales** de un ingreso garantizado deberían superar ligeramente al menos el **50% de la renta mediana**, y la escala de equivalencia para miembros del hogar debería acercarse a la de la OCDE modificada (de 0,5 para adultos y 0,3 para menores). Esto aseguraría la suficiencia de la prestación para situar los ingresos de todos los hogares beneficiarios por encima del umbral de la pobreza severa a la vez que incentivaría el *take-up*.
- El **período para el cómputo de los ingresos**, que en la mayoría de los casos es el año fiscal anterior a la solicitud, genera numerosas distorsiones y exclusiones injustificadas, no permite combatir a tiempo la pobreza sobrevenida o la cada vez más frecuente insuficiencia de ingresos esporádica, e incluso puede generar falsos positivos. El IMV debe enfocarse, como cualquier prestación de estas características, a **combatir la pobreza severa presente en tiempo real**, aproximando el período de cómputo de los ingresos de los solicitantes el máximo posible al momento de la solicitud, como ya consiguen hacer en gran parte otros programas similares. La idea de mantener dos niveles de protección, uno basado en los ingresos del año anterior y otro en los ingresos del año en curso provocaría una gran dificultad de gestión y encaje entre el IMV y otros programas de garantía de ingresos mínimos, además de distorsiones en la elegibilidad (falsos positivos y falsos negativos). Por ello, aplicar un **control de ingresos referido al momento más próximo posible a la solicitud**, en lugar de al año fiscal anterior, siguiendo la experiencia ya existente en el País Vasco, permitiría una protección más ágil incluso en casos de insuficiencia de ingresos puntual o temporal.
- La **flexibilización y reducción, incluso eliminación, de los requisitos de patrimonio** permitiría incluir a un número considerable de solicitantes que, a pesar de contar con algún patrimonio, no disponen de ingresos regulares que les permitan llevar una vida mínimamente digna, mientras que los hogares con grandes patrimonios que se encuentran en esa situación son muy escasos. Además, la exclusión de hogares con patrimonios bajos o medios-bajos supone una “trampa del ahorro” en toda regla en tramos de bajos ingresos.
- La reducción de la **edad mínima a los 18 años** combatiría la exclusión de muchos colectivos de jóvenes mayores de edad. Sería posible también, con muy bajo coste, la inclusión de los menores emancipados. La exclusión de un colectivo adulto de ciudadanos por razón de edad no parece razonable si se puede demostrar una vida independiente durante un período mínimo, así como el resto de las condiciones de

insuficiencia de ingresos. Debería eliminarse todo requisito reforzado en cuanto a período de residencia independiente y cotización para menores de 30 años, pues ello resulta discriminatorio respecto de otros colectivos de beneficiarios.

- El **período mínimo de residencia** anterior a la solicitud podría reducirse y equipararse al de constitución de una unidad de convivencia independiente. Podría además aplicarse individualmente, sin necesidad de que todos los miembros de la unidad de convivencia lo cumplan para que alguno de ellos pueda acceder a la prestación si los ingresos del hogar están por debajo del umbral que le corresponda. Es posible también, como hace la reciente reforma de la RGI vasca, eliminar el período mínimo de constitución de la unidad de convivencia, manteniendo un período mínimo de residencia (aunque, en el caso de la RGI, este se mantiene como más alto que el del IMV).
- El **complemento de ayuda para la infancia (CAPI)** no parece hallar un buen lugar integrado en una prestación contra la pobreza severa. Este complemento debería tender a **integrarse fiscalmente** con las deducciones existentes por el mismo concepto y el resto de las prestaciones por hijos de la Seguridad Social, de forma que se avance hacia una **prestación universal por menores a cargo de cuantía uniforme**.
- El **incentivo al empleo** podría, como en el País Vasco, **generalizarse a todos los trabajadores** con ingresos bajo el umbral de retirada, en lugar de solo a los que sean beneficiarios del IMV como ahora. Se deberían evitar los tramos planos en el diseño del incentivo, de forma que la renta disponible crezca siempre con los ingresos laborales. Así, además de evitar las llamadas “trampas de pobreza”, se alcanzaría a cubrir a buena parte de la población trabajadora que se encuentra en riesgo de exclusión social.
- La **incondicionalidad de la prestación** debería consolidarse legislativamente, manteniendo la independencia entre el cobro de la misma y el derecho, de ejercicio voluntario, a la participación en programas de inserción social y laboral, que puedan estar incluso incentivados económicamente. Esta noción del **doble derecho a la inclusión social y la protección económica** debe presidir la eventual aprobación e implementación de cualquier actuación en materia de itinerarios de inclusión, laborales o formativos para los beneficiarios del IMV. Un diseño que obligue a la participación de manera coercitiva o bajo amenaza de pérdida de la prestación generaría un mayor grado de *non-take-up* y una menor cobertura, sin garantías de favorecer a cambio la inserción y la empleabilidad de los beneficiarios.
- Desde el punto de vista de la implementación del IMV, serían necesarias **medidas más efectivas de agilización de los trámites de solicitud**, empezando por el necesario incremento de los recursos de gestión y personal, pero también asegurando el refuerzo de la gestión telemática de la prestación, mejorando la accesibilidad de la aplicación y teniendo en cuenta la brecha digital presente en un porcentaje apreciable de potenciales beneficiarios. Es necesaria la eliminación de trabas burocráticas y la simplificación del proceso de solicitud, reduciendo la documentación requerida, y el uso de un impreso de solicitud sencillo, que incorpore un lenguaje claro en línea con las recomendaciones de las modernas ciencias conductuales; finalmente, en la medida en que sea posible, debe impulsarse la integración en una sola solicitud, a través de una ventanilla única, de todas las prestaciones de garantía de ingresos a las que un beneficiario potencial pudiera tener derecho. La apertura de oficinas de asistencia y tramitación específicas para el IMV y las rentas mínimas podría resultar de utilidad.

- Una mayor **coordinación con las administraciones autonómicas** resulta fundamental, potenciando el cruce de datos de registros administrativos centrales y autonómicos para identificar, en tiempo real, las necesidades y situaciones de vulnerabilidad económica y mejorar la gestión de las prestaciones, ayudas complementarias, y estímulos al empleo. Al mismo tiempo, esta coordinación puede ayudar a armonizar los requisitos de acceso a las rentas mínimas con los del IMV. Adicionalmente, se debería realizar y hacer pública una **estimación del ahorro en programas de rentas mínimas autonómicas** como consecuencia de la implantación de la Renta Garantizada, y adoptar medidas para promover que el mismo se canalice hacia políticas de lucha contra la pobreza y complementación de la Renta Garantizada, que permitan también atender a las especificidades territoriales (por ejemplo, en términos de precios de la vivienda).
- Finalmente, el IMV es una nueva oportunidad para avanzar progresivamente en la **integración con otras prestaciones** de garantía de ingresos mínimos existentes en el nivel no contributivo de la Seguridad Social, así como en la **integración entre fiscalidad y prestaciones**, por la vía de unificar transferencias de mínimos a los hogares y las personas a través de la Seguridad Social y del IRPF, algo que facilitaría sobremanera las medidas de expansión de la cobertura y cómputo de ingresos en tiempo real.

La construcción de un sistema de garantía de ingresos sólido, que asegure la práctica erradicación de la pobreza monetaria en un país rico y avanzado como el nuestro, es posible aunando intensidad protectora suficiente, políticas proactivas para extender la cobertura, incentivos laborales adecuados y presupuesto suficiente. Existen casos de relativo éxito y buenas prácticas sin salir de las fronteras del Estado, que demuestran que el temor a la falta de legitimación social de este tipo de políticas no necesariamente está fundado. El IMV puede avanzar en esta dirección universalista, quedarse estancado en una asistencialización incompleta, o retroceder a la experiencia, cuyas limitaciones son bien conocidas, de las rentas mínimas de inserción del siglo pasado. A nuestro parecer, solo la primera opción es propia de una democracia social avanzada.

Notas

1 El riesgo de pobreza relativa se define como el porcentaje de personas que viven en hogares cuya renta neta disponible por unidad de consumo equivalente es inferior al 60% de la mediana. La escala de equivalencia para miembros del hogar que se usa habitualmente es la de la OCDE modificada (que otorga valores de 1 para el primer adulto, 0,5 para los adultos adicionales y 0,3 para los menores de 14 años).

2 Temporary employees as percentage of the total number of employees. Fuente: Eurostat. <https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/TESEM110/default/table?lang=en>

3 In-work at-risk-of-poverty rate. Fuente: Eurostat.
<https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/TESPM070/default/table?lang=en>

4 El riesgo de pobreza severa se define habitualmente igual que el de pobreza relativa (véase nota 1) pero tomando el umbral del 40% de la mediana de ingresos en lugar del 60%. Esta es la definición que se adopta también en este informe.

5 Nota de prensa del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, 28 de febrero de 2023: <https://inclusion.seg-social.es/web/guest/w/los-beneficiarios-del-ingreso-minimo-vital-son-ya-mas-de-1-6-millones>.

6 En el caso de la RGC catalana, conviene tener en cuenta que se trata de beneficiarios denominados “activables”, no de complementos de pensiones bajas o no contributivas.

7 En España, una fuente de microdatos más detallados y con muestra más amplia es el Panel de Hogares de Renta y Patrimonio que elabora el Instituto de Estudios Fiscales, pero éste tiene el inconveniente de no incluir al País Vasco ni a Navarra, motivo por el cual no se ha podido utilizar en este estudio, dado que ello hubiera impedido el análisis comparado con el País Vasco. Además, la última edición del Panel a fecha de cierre de este estudio correspondía aun a los ingresos de 2019, dos años más antiguos que los que se han utilizado aquí.

8 En el caso de la RGI del País Vasco, en 2023 entró en vigor una nueva legislación que introduce algunas modificaciones menores en cuanto a la consideración de la edad y la determinación de las unidades de convivencia, y un aumento en las cuantías por miembros adicionales del hogar, que no han podido incluirse a tiempo en el análisis, pero pueden afectar mínimamente a los resultados en cuanto a cobertura.

9 La ECV incluye una variable de “ingresos por asistencia social”, pero no es fiable utilizarla para determinar a los beneficiarios de IMV y RRMM por varias razones: puede incluir otras prestaciones distintas (como ayudas de emergencia social de corporaciones locales), no permite diferenciar entre IMV y RRMM, y las magnitudes agregadas que resultan de ella se desvían notablemente de los datos de beneficiarios y pagos realizados ofrecidos por las respectivas administraciones.

10 Esta identificación, alternativamente, sería posible accediendo a microdatos no anonimizados que permitieran cruzar bases de beneficiarios con datos de ingresos de la población, o bien a una base anonimizada que contuviera ambas informaciones de forma fiable, algo que no se encuentra públicamente disponible en España.

11 Para realizar esta estimación hemos podido disponer de esta información en las tres Comunidades analizadas (datos de febrero de 2023 para la Comunidad de Madrid, noviembre de 2022 para Cataluña y octubre de 2022 para el País Vasco).

12 El gasto ejecutado en IMV por la Seguridad Social está disponible en: <https://www.seg-social.es/wps/portal/wss/internet/InformacionEconomicoFinanciera/InformacionPresupuestariaFinanciera/393/394/f0226d1b-4634-4122-9841-18c0fba239a4/c22fa3d6-b841-48c6-89ab-ef669bfa5a91>.

13 También el reciente trabajo de Hernández et al. (2022), que utiliza también un algoritmo de imputación de take-up en programas de rentas mínimas autonómicas, parte del mismo supuesto.

14 El mejor ajuste que se obtiene para el IMV a nivel estatal muestra una desviación del 0,23% respecto del gasto ejecutado, y del -12,2% en los hogares beneficiarios; esta mayor desviación en relación con los beneficiarios es esperable si consideramos que, como se advirtió, los datos que publica el MISSM son acumulados desde 2020 y, por tanto, el número de beneficiarios efectivos en 2023 con toda probabilidad será aún menor que el estimado. Por lo que hace a la articulación de IMV y RRMM en las CCAA, todas las desviaciones son menores al 1,5% excepto para el IMV en el País Vasco (7,02%) debido al menor tamaño de la muestra de la ECV en esta Comunidad.

15 En el anexo de este informe puede encontrarse información más completa y desagregada sobre algunos de estos indicadores.

16 Vale la pena precisar que esto no significa necesariamente que se haya erradicado la pobreza severa ni siquiera en los escenarios más realistas con non-take-up, puesto que, sobre todo en El País Vasco, algunos beneficiarios de RRMM pueden encontrarse por encima de ese umbral de ingresos, y, por tanto, podrían existir aun hogares bajo el mismo que no estén cubiertos; pero además, como se ha dicho, pueden existir hogares en situación de pobreza severa que no sean elegibles debido algún rasgo de diseño de la prestación. Aun así, es razonable suponer que cuanto más alto sea este porcentaje, más cerca se estará de dicha erradicación.

17 Se trata, además, de un horizonte habitualmente enfatizado en informes de instituciones internacionales sobre estos programas (European Commission, 2022; European Parliament, 2021; Eichhorst, 2023; Almeida et al., 2022).

Bibliografía

Aguilar-Hendrickson, M. y Arriba González de Durana, A. (2020). “Out of the wilderness? The coming back of the debate on minimum income in Spain and the Great Recession”. *Social Policy & Administration*, 54(4).

AIREF (2022). Primera Opinión: Ingreso Mínimo Vital. Madrid, 19 de julio.

Almeida V., De Poli, S., y Hernández A. (2022). The effectiveness of Minimum Income schemes in the EU. JRC Working Papers on Taxation and Structural Reforms No 09/2022, European Commission, Joint Research Centre, Seville. JRC130676.

Arriba González de Durana, A. y Aguilar Hendrickson, M. (2021). “Entre recalibración y continuidad: el contexto del nacimiento del IMV2. *Revista Española De Sociología*, 30(2), a46.

Ayala, L. (2015). “El sistema de garantía de ingresos en España: efectos sobre la desigualdad y la pobreza”. 2º Informe sobre la desigualdad en España. Fundación Alternativas. Madrid, 43- 78.

Ayala, L. et al. (2018). Informe sobre necesidades sociales en España. Bienestar económico y material, Barcelona, Observatorio Social de “La Caixa”.

Ayala, L. y Ruiz-Huerta, J. (2018). Tercer Informe sobre la Desigualdad en España. Madrid, Fundación Alternativas.

Ayala, L.; Arranz, J. M.; García Serrano, C. y Martínez Virto, L. (2016). El sistema de garantía de ingresos en España: tendencias, resultados y necesidades de reforma. Proyecto PROGRESS. Madrid, Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social.

Ayala, L.; Arranz, J.M.; García-Serrano, C. y Martínez-Virto, L. (2021). “The effectiveness of minimum income benefits in poverty reduction in Spain”, *International Journal of Social Welfare*, 30: 152-169.

Cantillon, B.; Parolin, Z. y Collado, D. (2020). “A glass ceiling on poverty reduction? An empirical investigation into the structural constraints on minimum income protections”, *Journal of European Social Policy*, 30(2), 129-143.

Cantó, O. et al. (2023). El coste de la pobreza infantil en España. Alto Comisionado Contra la Pobreza Infantil – Fundación La Caixa.

Céline, M.; Portela, M.; Hannafi, C.; Le Gall, R.; Rode, A. y Laguérodie, S. (2022). Non-take-up of minimum social benefits: quantification in Europe. DREES REPORTS, nº 94 (mars).

Eichhorst, W. (coord.) (2023). Minimum income support systems as elements of crisis resilience in Europe. Bonn, Institut of Labor Affairs, IZA.

Esping-Andersen, G. (1990). Los tres Mundos de Estado Bienestar. Ediciones Alfonso El Magnanim. Valencia, España.

- EUROFOUND (2015). Access to social benefits: Reducing non-take-up. Luxembourg: Publications Office of the European Union. European Commission, Brussels.
- European Commission (2022). On adequate minimum income for active inclusion. Proposal for a Council Recommendation. Brussels. COM(2022) 490 final. 2022/0299 (NLE).
- European Parliament (2021). Strengthening minimum income protection in the EU. Briefing. Policy Department for Economic, Scientific and Quality of Life Policies. March.
- Hernández, A.; Picos, F. y Riscado, S. (2022). “Moving towards fairer regional minimum income schemes in Spain”, *Journal of European Social Policy*, 32(4):452–466.
- Hernanz, V., Malherbet, F. y Pellizzari, M. (2004). “Take-up of welfare benefits in OECD countries: A review of the evidence”, *DELSA/ELSA/WD/SEM (2004) 2*, París, OECD.
- Ivàlua (2021). *Avaluació de disseny i implementació de la Renda Garantida de Ciutadania de Catalunya*. Barcelona, Generalitat de Catalunya.
- Janssens, J. y Van Menchelen, N. (2022). “To take or not to take? An overview of the factors contributing to the non-take-up of public provisions”, *European Journal of Social Security*, 24(2):95–116.
- Kidd, S. y Diloá, A. (2019). *Hit and Miss: An Assessment of Targeting Effectiveness in Social Protection*. Working Paper, March. Development Pathways.
- Marí-Klose, P. y Marí-Klose, M. (2016). “¿Cómo se reduce la pobreza en los países ricos?: políticas de aseguramiento, redistribución y asistencia social en el estado de bienestar”. En E. Del Pino y M. J. Rubio (eds.), *Los estados de bienestar en la encrucijada: políticas sociales en perspectiva comparada* (pp. 310–338). Madrid, Tecnos.
- Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030 (2022). *Informe de Rentas Mínimas de Inserción. Año 2021*. Madrid, Secretaría de Estado de Derechos Sociales.
- Natilli, M. (2019). *The Politics of Minimum Income*. Palgrave Macmillan.
- Noguera, J. A. (2000). “Conclusiones. La reestructuración de la política social en España”. En J. Adelantado (ed.), *Cambios en el estado del bienestar: políticas sociales y desigualdades de España* (pp. 475–502). Barcelona, Icaria.
- Noguera, J. A. (2017). “Modelos de políticas de garantía de rentas contra la pobreza”. In M. Kölling & P. Marí-Klose (eds.), *Los retos del Estado del bienestar ante las nuevas desigualdades*. Zaragoza, Fundación Manuel Giménez Abad.
- Noguera, J. A. (2018). “El bienestar fiscal y la integración de impuestos y prestaciones”. En F. Camas y G. Ubasart

(Eds.), Manual del Estado de bienestar y políticas sociolaborales (pp. 261–277). Madrid, Huygens.

Noguera, J.A. (2019a). “The Political Debate on Basic Income and Welfare Reform in Spain”, *Social Policy and Society*, 18 (2): 289–299.

Noguera, J. A. (2019b). “El debate político sobre garantía de rentas en España: las propuestas de partidos y sindicatos”, *Panorama Social*, 29: 23–42.

Noguera, J. A. (2019c). “Las rentas mínimas autonómicas en España: balance y retos de futuro”, en J. Sevilla (ed.), *Reforzar el bienestar social: del ingreso mínimo a la renta básica*. Madrid, Observatorio Social de La Caixa.

Noguera, J. A. (2021). “Retos y dilemas de las políticas de garantía de ingresos en la pandemia”. In Olga Salido & Matilde Massó (eds.), *Sociología en tiempos de pandemia*. Madrid, Síntesis–FES.

Noguera, J. A. y De Quintana, J. (2021): El impacto potencial del Ingreso Mínimo Vital y su encaje con las Rentas Mínimas de las Comunidades Autónomas. Background paper, OXFAM– Intermon.

OCDE (2011). “Divided we stand: Why inequality keeps rising”. Paris, OECD publishing.

OCDE (2020): How reliable are social safety nets? Value and accessibility in situations of acute economic need. OECD Social, Employment and Migration Working Papers No. 252 (diciembre).

Zalakain, J. (2016). “Nuevos retos para los sistemas de lucha contra la pobreza en la Unión Europea”. *Revista española del tercer sector*, (32), 173–201.

Zalakain, J. (2021). “Mecanismos para la prevención de la trampa de la pobreza en los modelos de garantía de rentas”. *Cuadernos de Relaciones Laborales*, vol., 39, nº 2.

Autores



JOSÉ ANTONIO NOGUERA

José Antonio Noguera es Senior Fellow de Future Policy Lab y Profesor Titular de Sociología de la Universidad Autónoma de Barcelona y director del Grupo de Sociología Analítica y Diseño Institucional (GSADI). Ha sido investigador invitado en la Universidad de California, Berkeley y la London School of Economics and Political Science, así como profesor invitado en la Universidad Carlos III y en Deusto. Sus áreas de trabajo son la política social (en especial las políticas de garantía de ingresos), la sociología fiscal, la teoría sociológica, los experimentos conductuales y la simulación social. Ha sido investigador principal de numerosos proyectos y contratos de investigación competitivos en esas áreas, entre ellos cinco del Plan Nacional de I+D, en la convocatoria Consolider-Ingenio y en el FP7. Cuenta con cuatro sexenios de investigación y uno de transferencia de conocimiento.



ÀLEX G. DE LA PRADA

Àlex G. de la Prada es investigador postdoctoral en la Universidad de Bremen (Alemania). Se formó en sociología y métodos cuantitativos en la Universidad Autónoma de Barcelona y la Universidad de Barcelona (España). Obtuvo su doctorado en el Institute for Analytical Sociology (Universidad de Linköping, Suecia), donde investigó patrones de movilidad residencial y segregación usando datos de registro sueco. Actualmente, su enfoque abarca el uso de datos de geo-localización de teléfonos móviles para entender cómo los espacios urbanos promueven la exposición entre grupos raciales en sus desplazamientos diarios en ciudades de EEUU.



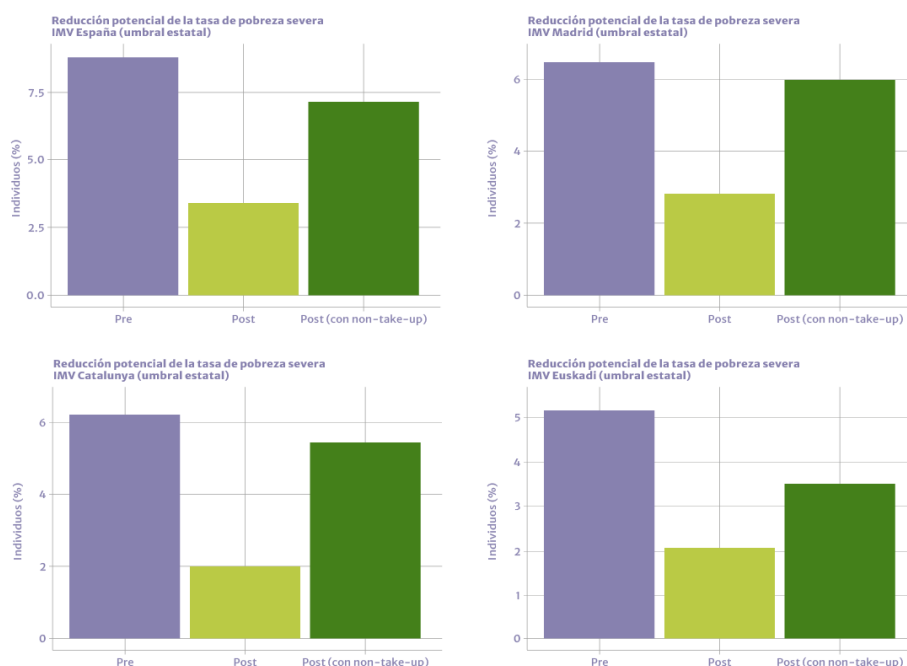
EMMA ÁLVAREZ CRONIN

Fellow de Future Policy Lab y doctoranda en sociología por la Universitat Autònoma de Barcelona, miembro del Grupo de Investigación GSADI (Sociología Analítica y Diseño Institucional). Su trabajo de investigación está vinculado a las áreas del mercado de trabajo, políticas de redistribución y garantía de ingresos, así como al estudio de la pobreza y la desigualdad. Actualmente participa en el proyecto I+D “Innovaciones en programas de garantía de rentas: políticas, pilotos y propuestas”.

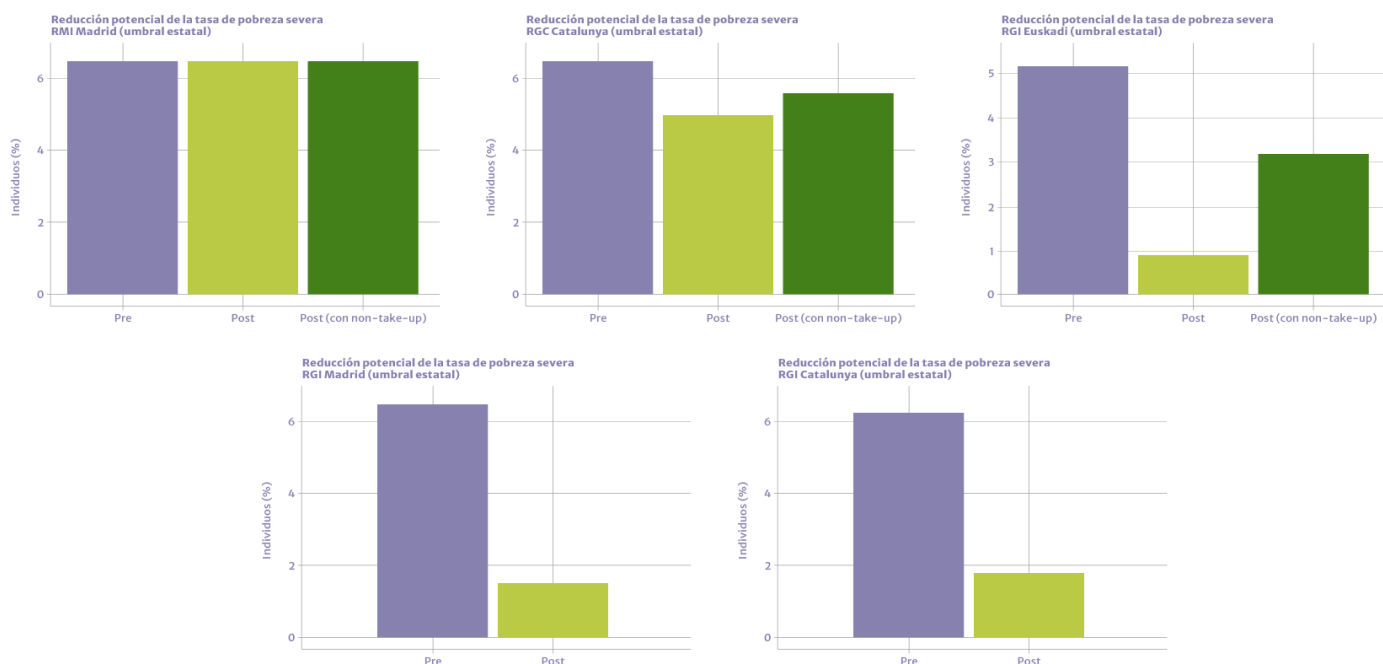
Anexo 1

Los gráficos de este anexo muestran las tasas de pobreza severa antes y después de la implementación de RRMM e IMV en diversos escenarios y con umbrales tanto estatal como autonómico. Tanto en este anexo como en los restantes, los datos se basan en resultados de nuestras estimaciones a partir de la ECV y datos administrativos de beneficiarios agregados.

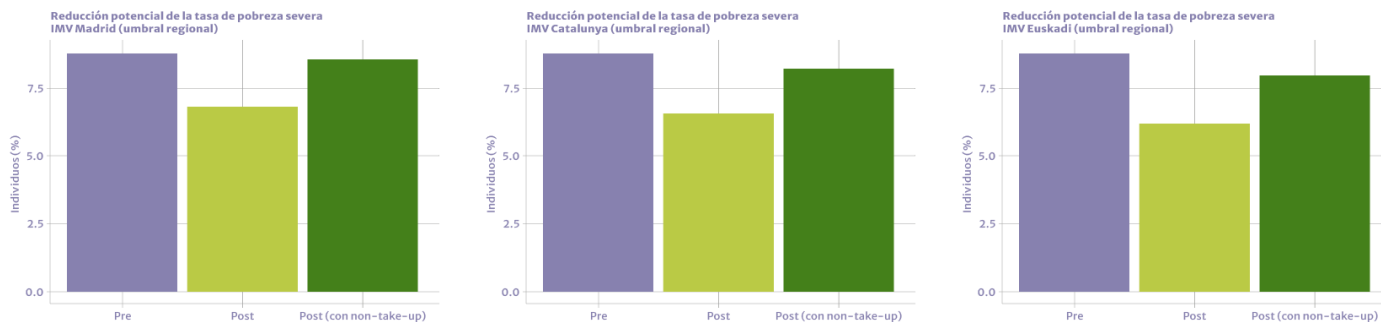
A1.1. Efecto potencial del IMV sobre la pobreza severa, con y sin *non-take-up* (umbral estatal)



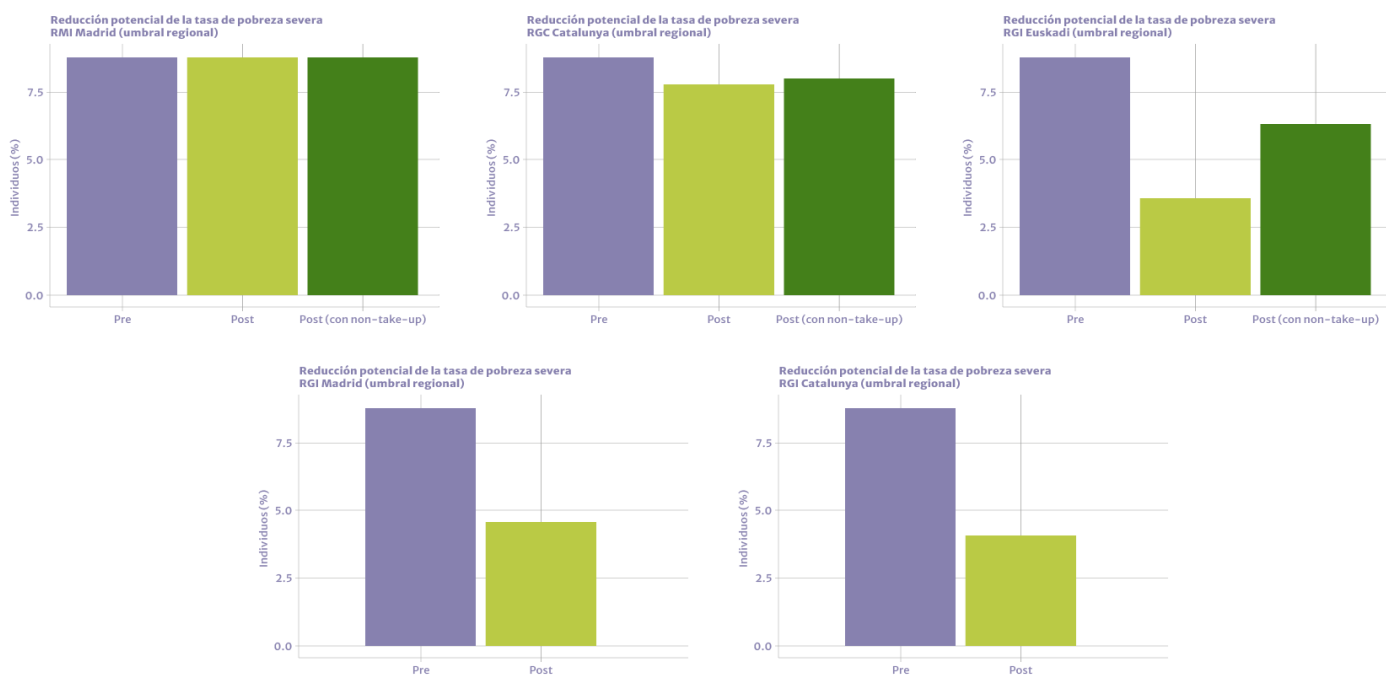
A1.2. Efecto potencial de las RRMM sobre la pobreza severa, con y sin *non-take-up* (umbral estatal)



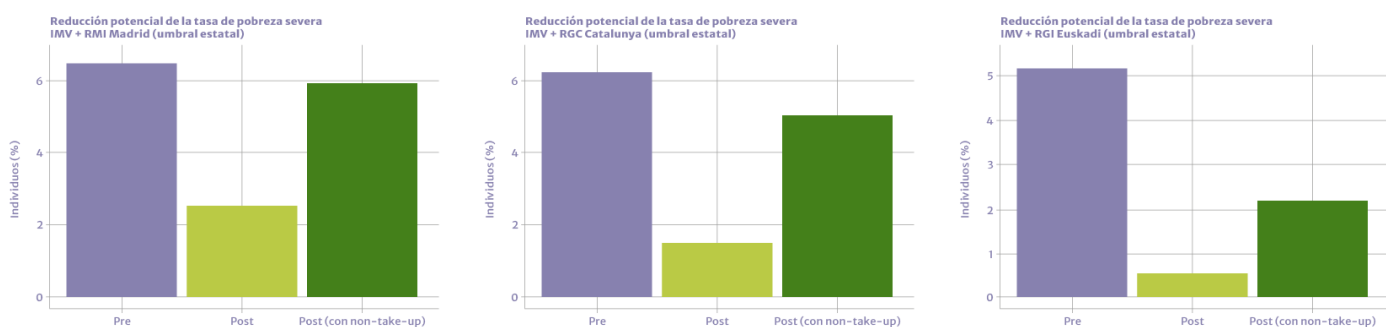
A1.3. Efecto potencial del IMV sobre la pobreza severa, con y sin *non-take-up* (umbral autonómico)



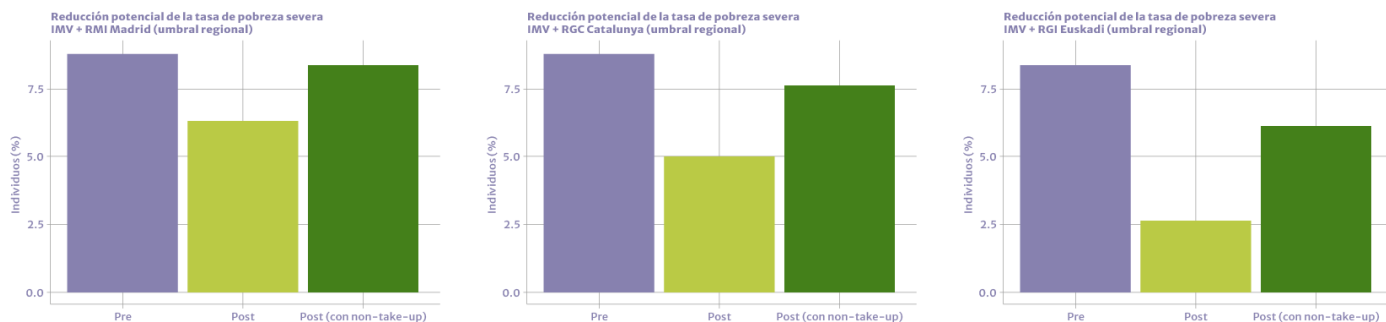
A1.4. Efecto potencial de las RRMM sobre la pobreza severa, con y sin *non-take-up* (umbral autonómico)



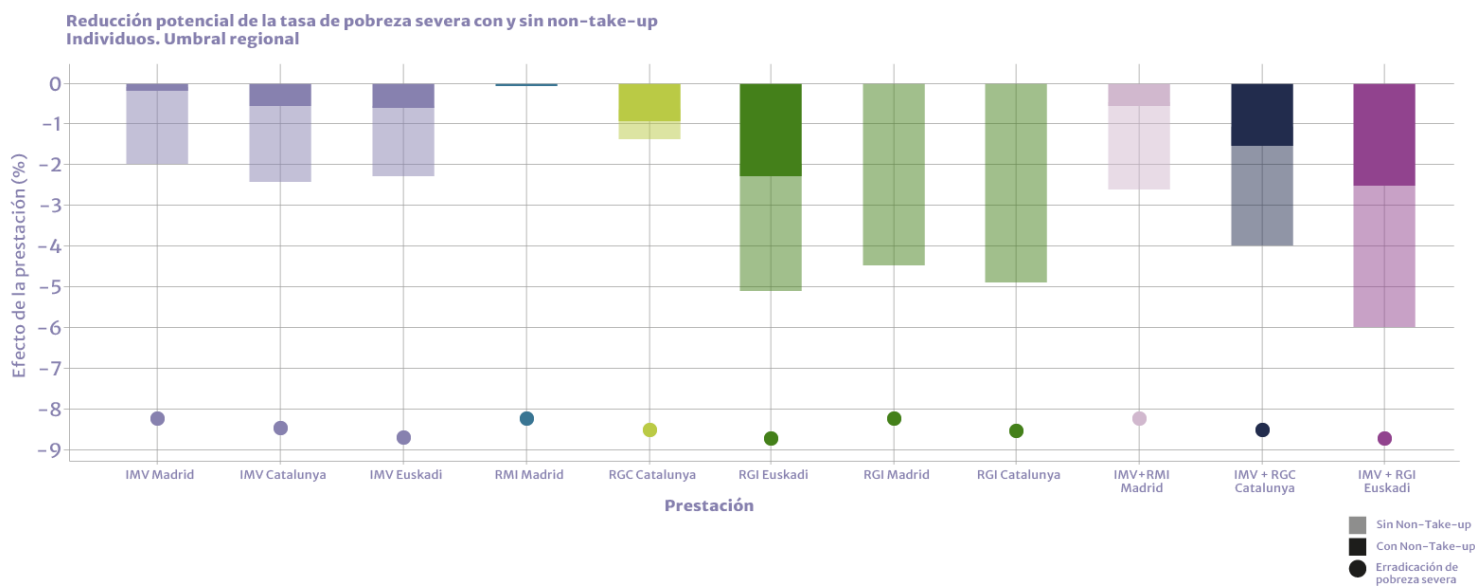
A1.5. Efecto potencial de la articulación IMV-RRMM sobre la pobreza severa, con y sin *non-take-up* (umbral estatal)



A1.6. Efecto potencial de la articulación IMV-RRMM sobre la pobreza severa, con y sin *non-take-up* (umbral autonómico)

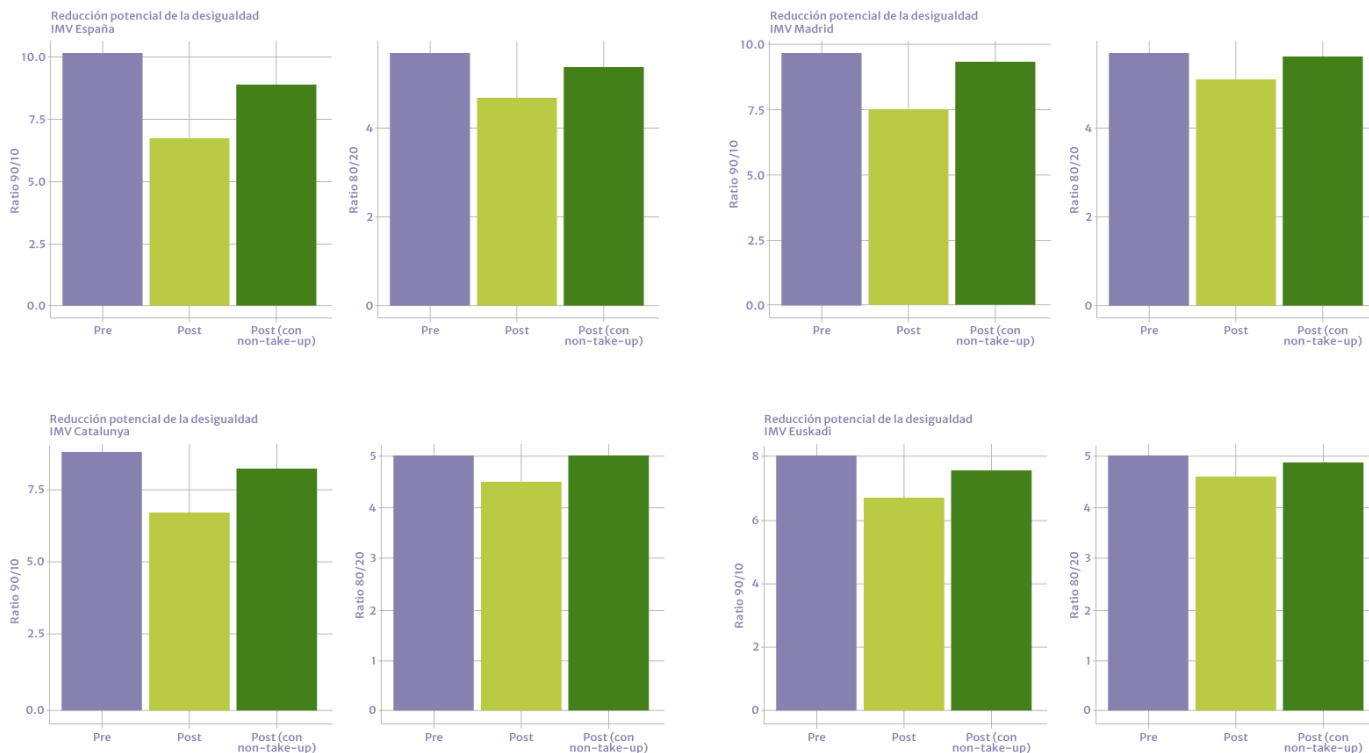


A1.7. Comparativa de la reducción potencial de la pobreza severa con articulación IMV-RRMM, con y sin *non-take-up* (umbral autonómico)

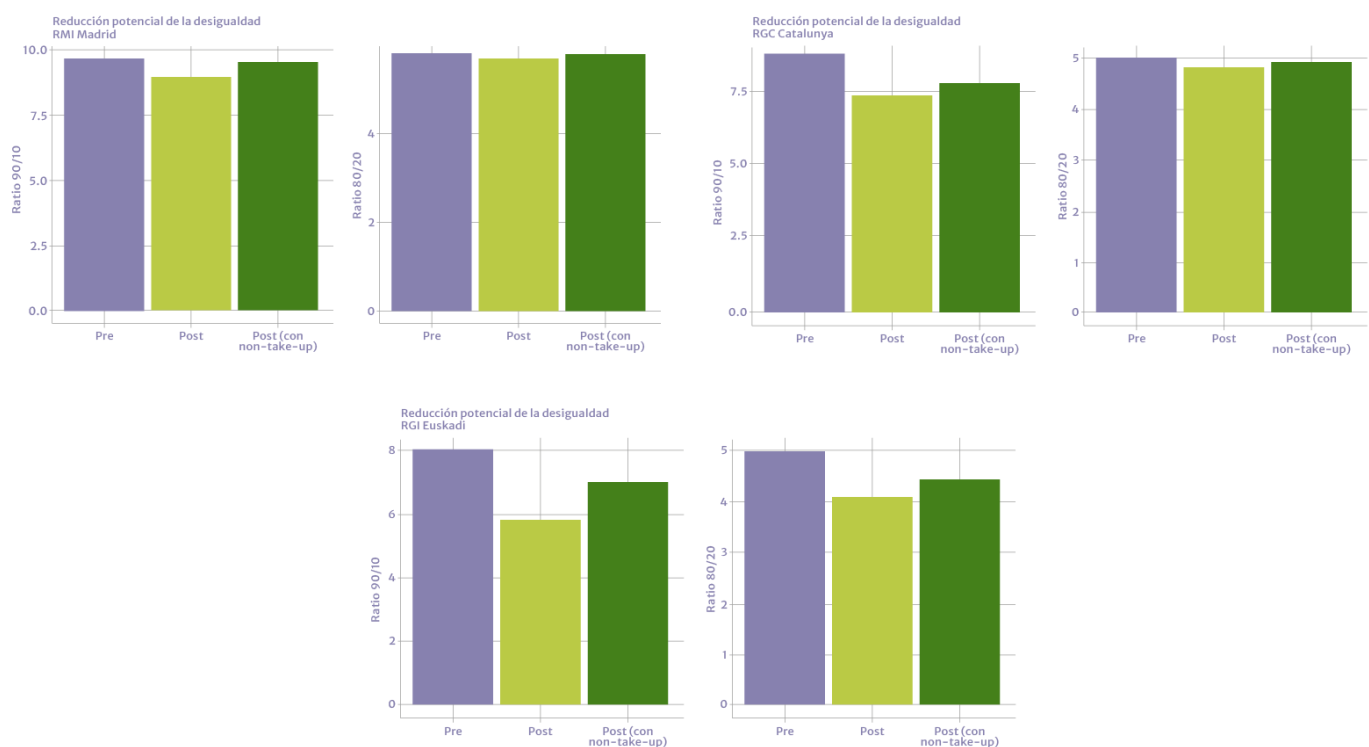


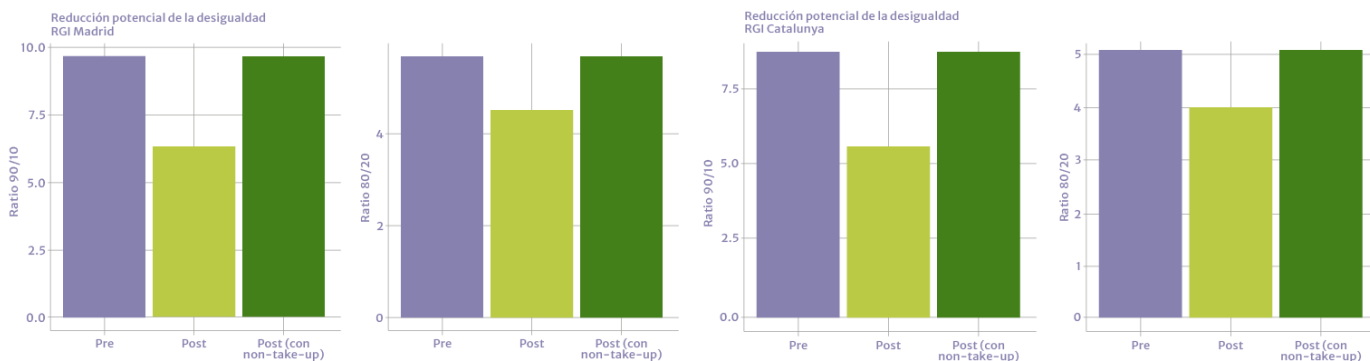
Anexo 2

A2.1. Efecto del IMV sobre las ratios 90/10 y 80/20, con y sin non-take-up

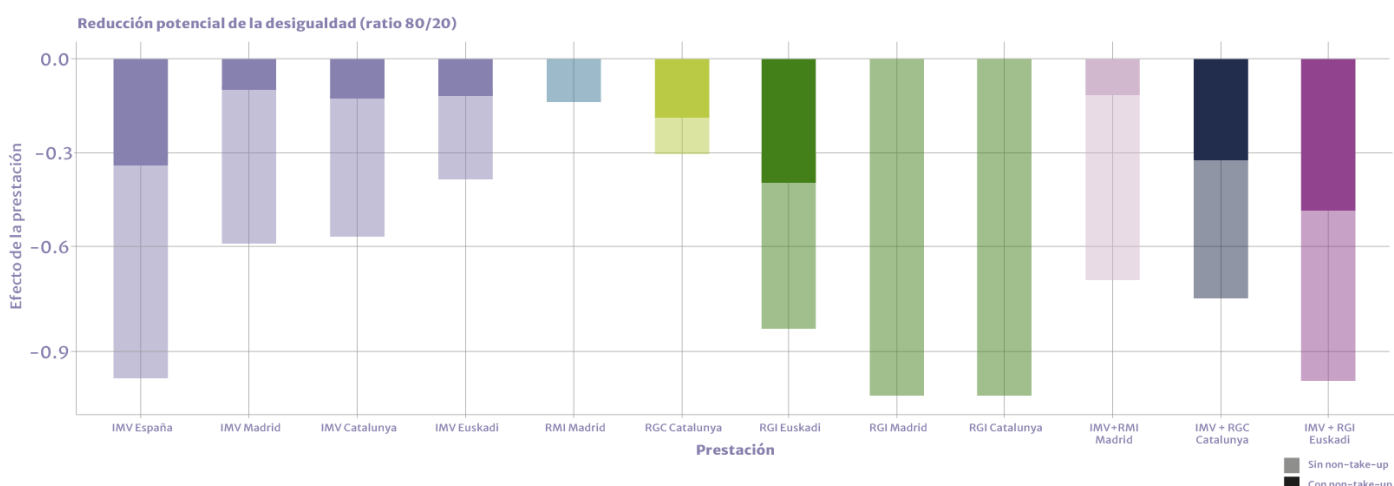


A2.2. Efecto de las RRMM sobre las ratios 90/10 y 80/20, con y sin non-take-up

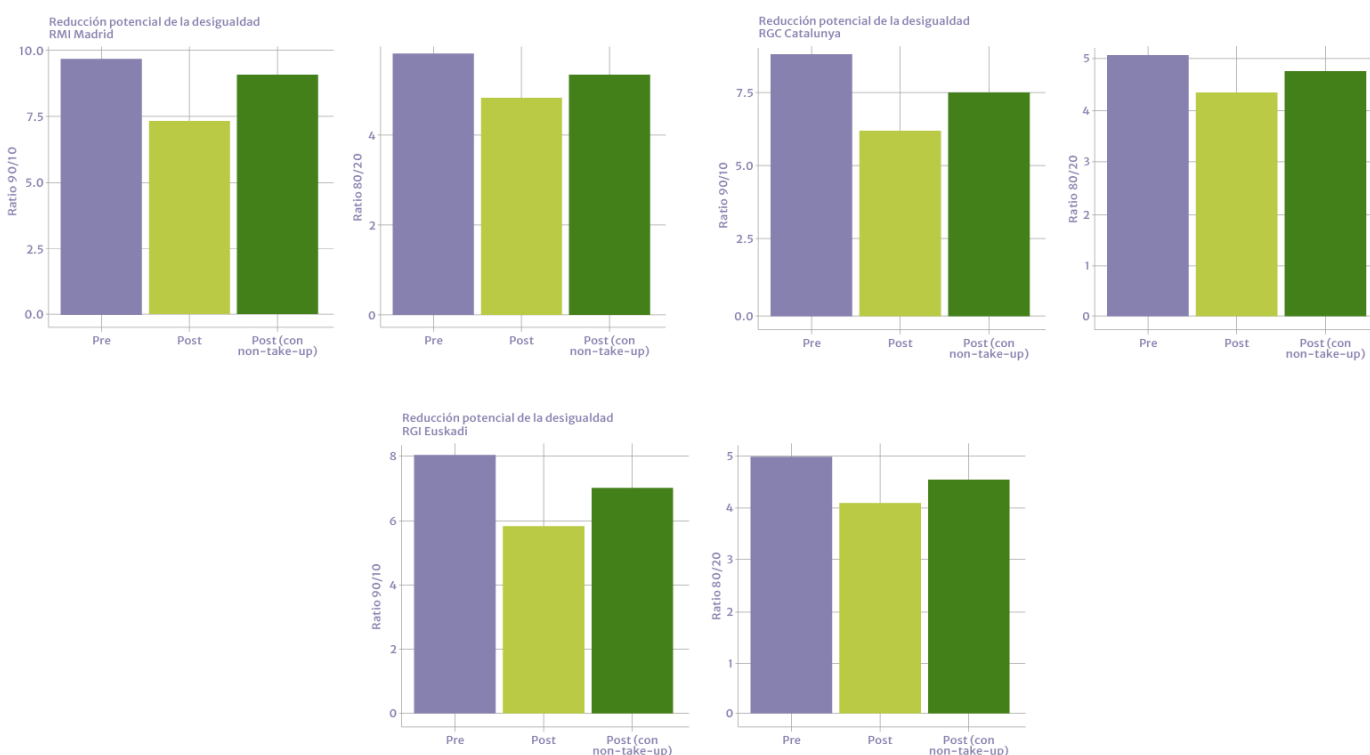




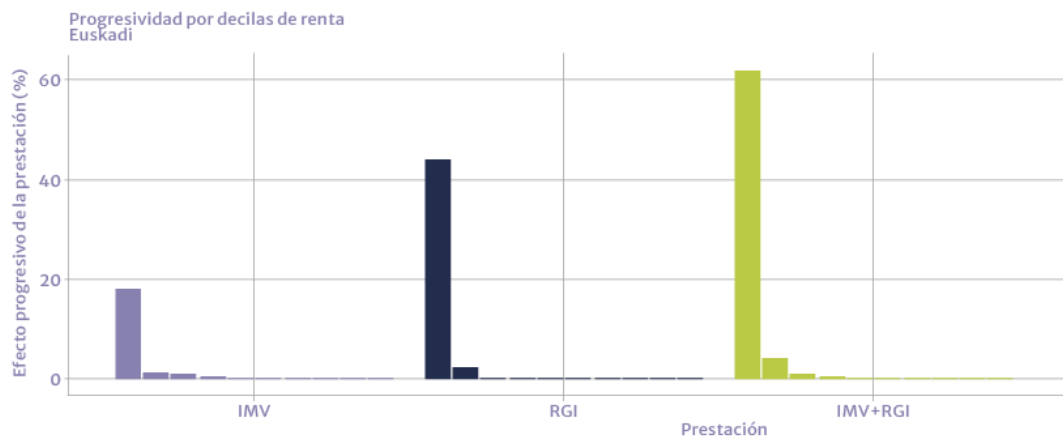
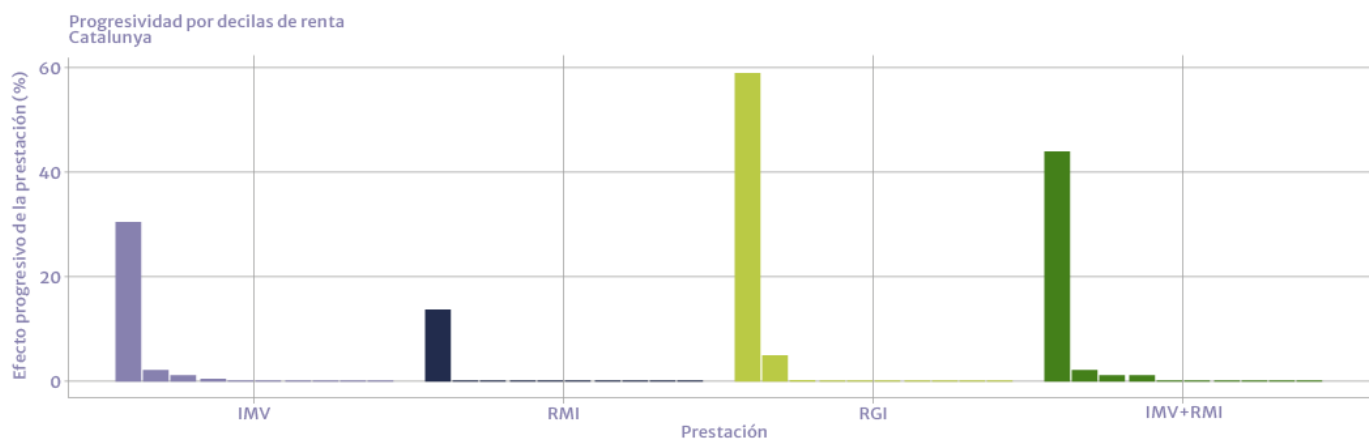
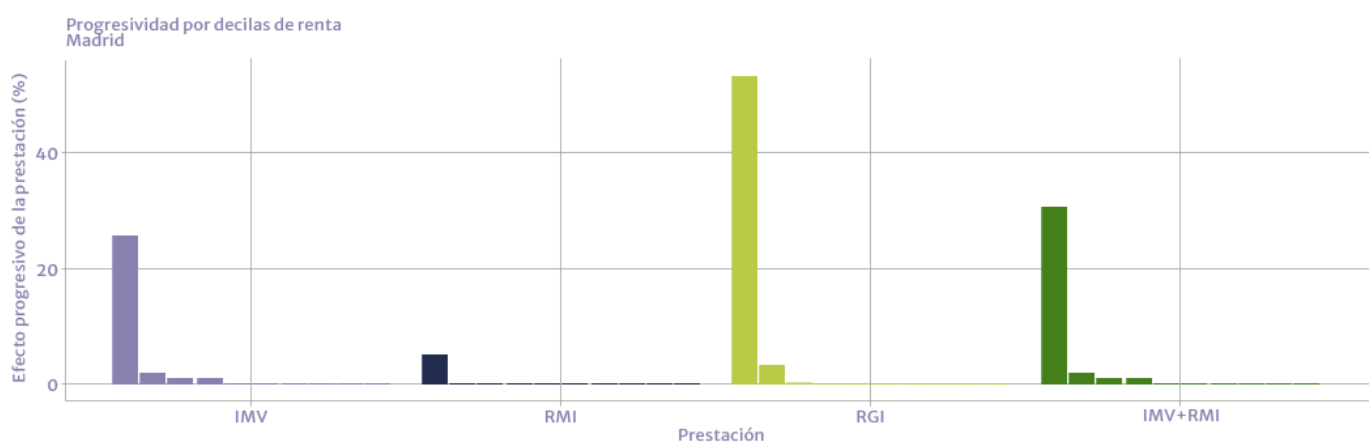
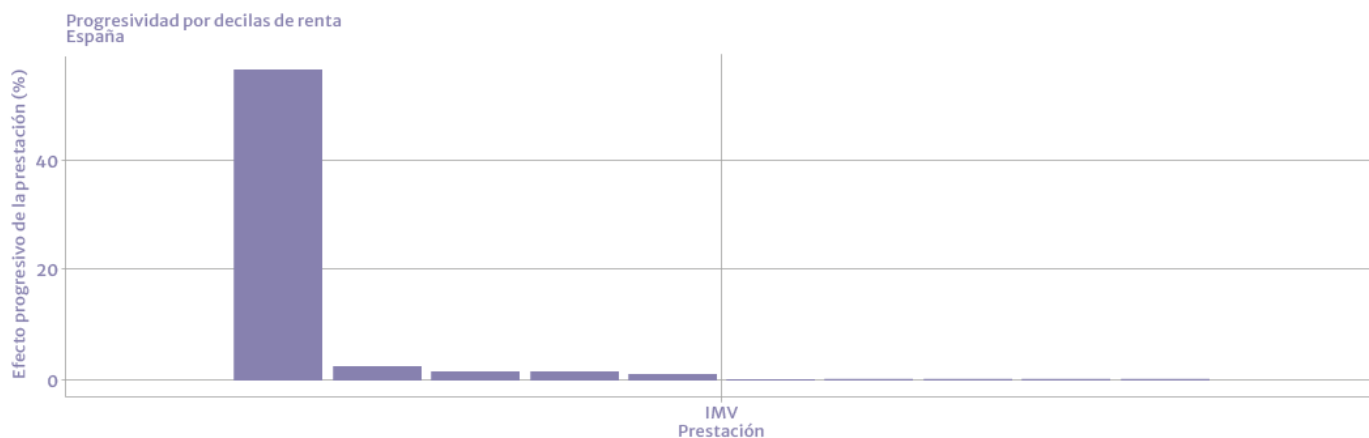
A2.3 Efecto de diferentes escenarios sobre la ratio 80/20, con y sin non-take-up



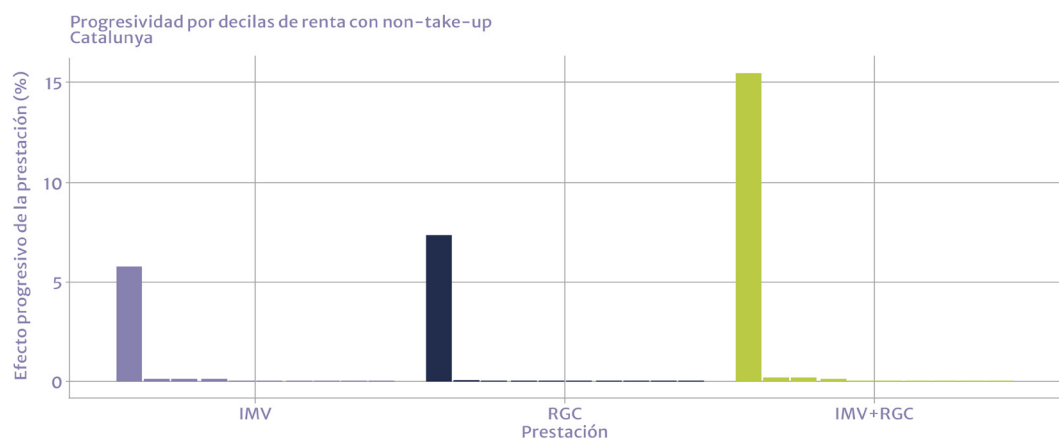
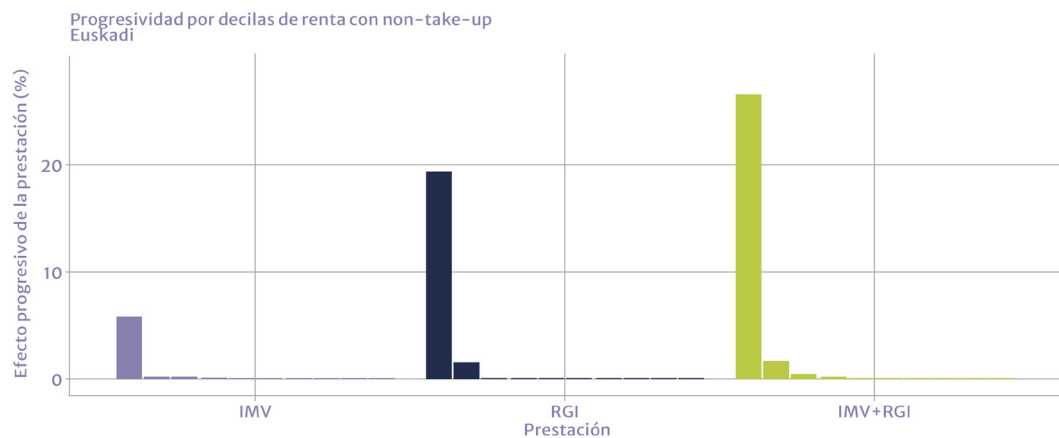
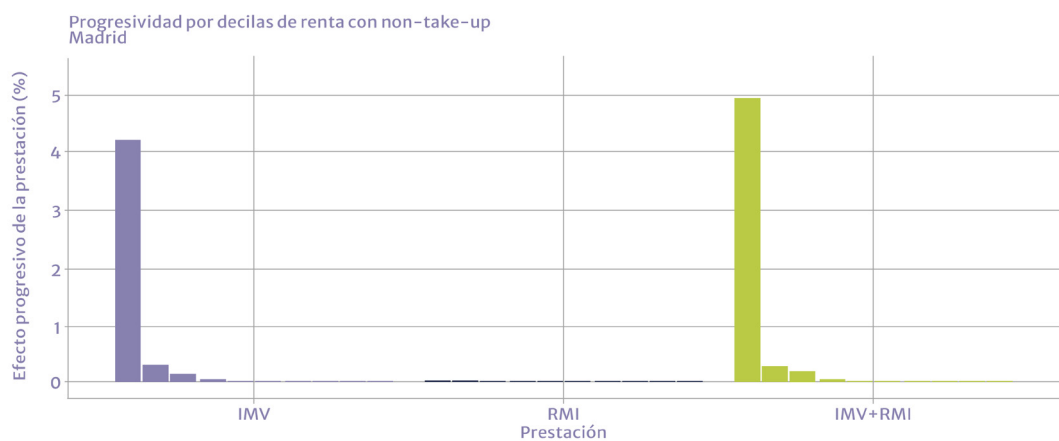
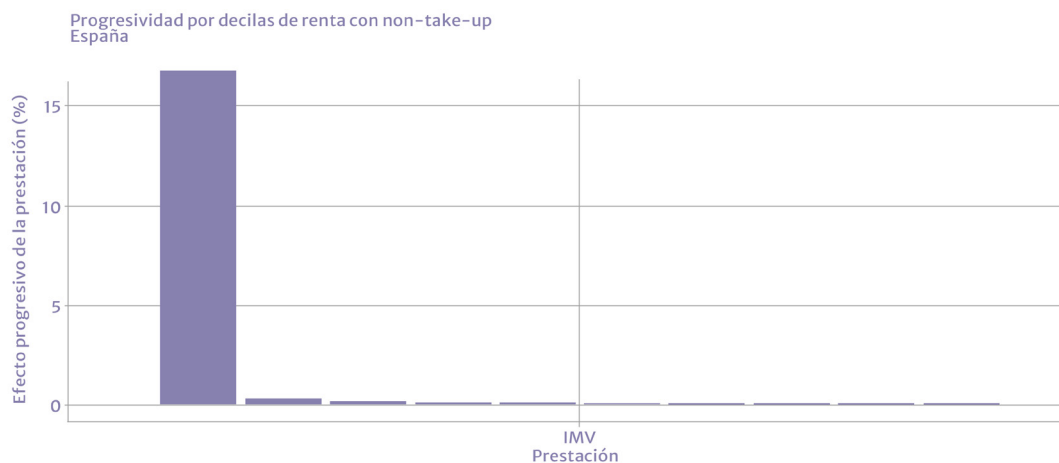
A2.4. Efecto de la articulación entre IMV y RRMM sobre las ratios 90/10 y 80/20, con y sin non-take-up



A2.5. Progresividad del IMV y las RRMM en escenarios sin *non-take-up*: % de incremento de ingreso medio por decilas



A2.6. Progresividad del IMV y las RRMM en escenarios con *non-take-up*: % de incremento de ingreso medio por decilas



Anexo 3

Se incluyen aquí los resultados de las simulaciones de los escenarios 1 a 6, que exploran el impacto del despliegue completo de los programas, en términos de elegibilidad potencial, impacto sobre la pobreza y la desigualdad, non-take-up y articulación entre IMV y RRMM.

Escenario 1. Ingreso Mínimo Vital (potencial)

ESPAÑA_IMV

IMV 2023	HOGARES ELEGIBLES		PERSONAS EN HOGARES ELEGIBLES		MENORES	
	%	N	%	N	%	N
IMV "BASE"	6,5	1.237.790	6,0	2.795.753		
CAPI (Complemento de Ayuda para la Infancia)	14,0	2.654.758	21,9	10.285.083	57,9	4.380.253
INCENTIVO AL EMPLEO	3,5	656.685	3,8	1.790.268		
TOTAL	18,5	3.503.482	24,7	11.566.923		

TAKE-UP (% beneficiarios sobre elegibles)	
HOGARES	16,4
CAPI HOGARES	12,3
PERSONAS	14,1
MENORES	16,0

IMPACTO SOBRE POBREZA Y DESIGUALDAD (%)			
	BASE ECV 2022	IMV 2023	IMV 2023 CON NTU
POBREZA SEVERA (personas)	8,7	3,3	7,1
RATIO S90/S10	10,2	6,7	8,9
RATIO S80/S20	5,7	4,7	5,4

PAÍS VASCO_IMV

IMV 2023 PAIS VASCO	HOGARES ELEGIBLES		PERSONAS EN HOGARES ELEGIBLES		MENORES	
	%	N	%	N	%	N
IMV "BASE"	2,4	21.490	1,7	36.744		
CAPI (Complemento de Ayuda para la Infancia)	8,4	76.692	13,6	291.407	39,2	131.220
INCENTIVO AL EMPLEO	1,4	12.309	1,2	25.352		
TOTAL	10,3	93.722	14,5	312.434		

TAKE-UP (% beneficiarios sobre elegibles)	
HOGARES	24,9
CAPI HOGARES	11,6
PERSONAS	15,4
MENORES	12,4

IMPACTO SOBRE POBREZA Y DESIGUALDAD (%)			
	BASE ECV 2022	IMV 2023	IMV 2023 CON NTU
POBREZA SEVERA (umbral estatal, personas)	5,2	2,1	3,5
POBREZA SEVERA (umbral autonómico, personas)	8,5	6,3	8,0
RATIO S90/S10	7,9	6,7	7,5
RATIO S80/S20	5,0	4,6	4,8

CATALUÑA_IMV

IMV 2023 CATALUNYA	HOGARES ELEGIBLES		PERSONAS EN HOGARES ELEGIBLES		MENORES	
	%	N	%	N	%	N
IMV "BASE"	4,0	123.894	3,9	294.040		
CAPI (Complemento de Ayuda para la Infancia)	11,4	349.824	18,0	1.359.609	48,5	618.794
INCENTIVO AL EMPLEO	1,9	56.968	1,9	146.542		
TOTAL	14,1	434.608	19,8	1.498.981		

TAKE-UP (% beneficiarios sobre elegibles)	
HOGARES	11,2
CAPI HOGARES	8,1
PERSONAS	9,5
MENORES	10,7

IMPACTO SOBRE POBREZA Y DESIGUALDAD (%)			
	BASE ECV 2022	IMV 2023	IMV 2023 CON NTU
POBREZA SEVERA (personas)	6,2	2,0	5,5
POBREZA SEVERA (umbral autonómico, personas)	9,0	6,7	8,5
RATIO S90/S10	8,7	6,7	8,2
RATIO S80/S20	5,1	4,5	5,0

MADRID_IMV

IMV 2023 MADRID	HOGARES ELEGIBLES		PERSONAS EN HOGARES ELEGIBLES		MENORES	
	%	N	%	N	%	N
IMV "BASE"	3,8	98.598	3,3	216.883		
CAPI (Complemento de Ayuda para la Infancia)	10,6	278.051	16,8	1.121.233	40,6	452.261
INCENTIVO AL EMPLEO	1,9	50.847	1,9	129.862		
TOTAL	13,0	342.234	18,1	1.209.207		

TAKE-UP (% beneficiarios sobre elegibles)	
HOGARES	15,9
CAPI HOGARES	11,0
PERSONAS	13,3
MENORES	16,0

IMPACTO SOBRE POBREZA Y DESIGUALDAD (%)			
	BASE ECV 2022	IMV 2023	IMV 2023 CON NTU
POBREZA SEVERA (personas)	6,5	2,8	5,9
POBREZA SEVERA (umbral autonómico, personas)	8,8	6,8	8,6
RATIO S90/S10	9,6	7,5	9,3
RATIO S80/S20	5,6	5,0	5,5

Escenario 2. Renta de Garantía de Ingresos del País Vasco y articulación con IMV (RGI, potencial)

RGI 2023	HOGARES ELEGIBLES			PERSONAS EN HOGARES ELEGIBLES		
	%	% sobre beneficiarios RGI base	N	%	% sobre beneficiarios RGI base	N
RGI "BASE"	7,0	x	63.761	5,1	x	110.543
PCV (Prestación Complementaria de Vivienda)	2,1	17,6	19.070	2,0	19,0	43.701
SUM (Subsidio de Unidades Monoparentales)	0,2	1,9	2.103	0,2	2,2	5.090
Complemento salarial	8,5	71,7	77.686	8,8	82,1	188.409
TOTAL	11,9	x	108.318	10,7	x	229.589

TAKE-UP (% beneficiarios sobre elegibles)	
HOGARES	46,3
PERSONAS	35,5

ARTICULACIÓN POTENCIAL	HOGARES ELEGIBLES		PERSONAS EN HOGARES	
	%	N	%	N
RM	7,0	64.012	4,8	103.451
IMV	5,4	49.415	8,7	186.296
RM<IMV	1,7	15.533	3,0	64.950
RM>IMV	3,2	28.774	2,9	61.188

IMPACTO SOBRE POBREZA Y DESIGUALDAD (%)			
	BASE ECV 2022	RGI 2023	RGI 2023 CON NTU
POBREZA SEVERA (umbral estatal)	5,2	0,9	3,2
POBREZA SEVERA (umbral autonómico)	8,5	3,5	6,3
RATIO S90/S10	7,9	5,8	7,0
RATIO S80/S20	5,0	4,1	4,6

Escenario 3. Renta Garantizada de Ciudadanía de Cataluña y articulación con IMV (RGC, potencial).

RGC 2023	HOGARES ELEGIBLES		PERSONAS EN HOGARES	
	%	N	%	N
RGC "BASE"	2,9	88.002	2,3	176.068

TAKE-UP (% beneficiarios sobre elegibles)	
HOGARES	60,4
PERSONAS	65,4

ARTICULACIÓN POTENCIAL	HOGARES ELEGIBLES		PERSONAS EN HOGARES	
	%	N	%	N
RM	0,7	22.754	0,4	31.200
IMV	12,0	369.359	17,9	1.354.113
RM<IMV	0,6	16.840	1,0	74.229
RM>IMV	1,6	48.409	0,9	70.639

IMPACTO SOBRE POBREZA Y DESIGUALDAD (%)			
	BASE ECV 2022	RGC 2023	RGC 2023 CON NTU
POBREZA SEVERA (umbral estatal)	6,2	5,0	5,5
POBREZA SEVERA (umbral autonómico)	8,99	7,7	8,0
RATIO S90/S10	8,7	7,4	7,8
RATIO S80/S20	5,1	4,8	4,9

Escenario 4. Renta Mínima de Inserción de la Comunidad de Madrid y articulación con IMV (RMI, potencial).

RMI 2023	HOGARES ELEGIBLES		PERSONAS EN HOGARES	
	%	N	%	N
RMI "BASE"	1,9	49.967	1,6	107.929

TAKE-UP (% beneficiarios sobre elegibles)	
HOGARES	4,2
PERSONAS	n.d.

ARTICULACIÓN POTENCIAL	HOGARES ELEGIBLES		PERSONAS EN HOGARES	
	%	N	%	N
RM	0	0	0	0
IMV	11,1	292.267	16,5	1.101.278
RM<IMV	1,9	49.967	1,6	107.929
RM>IMV	0	0	0	0

IMPACTO SOBRE POBREZA Y DESIGUALDAD (%)			
	BASE ECV 2022	RMI 2023	RMI 2023 CON NTU
POBREZA SEVERA (umbral estatal)	6,5	6,5	6,5
POBREZA SEVERA (umbral autonómico)	8,8	8,8	8,8
RATIO S90/S10	9,6	9,0	9,6
RATIO S80/S20	5,6	5,5	5,6

Escenario 5. "RGI Cataluña": RGI del País Vasco aplicada a Cataluña (potencial).

RGI 2023 IMPLEMENTADA EN CATALUÑA	HOGARES ELEGIBLES			PERSONAS EN HOGARES ELEGIBLES		
	%	% sobre beneficiarios RGI base	N	%	% sobre beneficiarios RGI base	N
RGI "BASE"	8,7	x	268.338	6,4	x	480.272
PCV (Prestación Complementaria de Vivienda)	3,1	22,3	94.359	2,9	26,0	215.854
SUM (Subsidio de Unidades Monoparentales)	0,6	4,6	19.505	0,6	5,7	47.566
Complemento salarial	8,1	58,8	248.295	7,5	67,8	563.812
TOTAL	13,7	x	422.293	11,0	x	831.899

IMPACTO SOBRE POBREZA Y DESIGUALDAD (%)		
	BASE ECV 2022	RGI 2023
POBREZA SEVERA (umbral estatal)	6,21	1,8
POBREZA SEVERA (umbral autonómico)	9,0	4,2
RATIO S90/S10	8,7	5,7
RATIO S80/S20	5,1	4,0

Escenario 6. "RGI Madrid": RGI del País Vasco aplicada a Madrid (potencial).

RGI 2023 IMPLEMENTADA EN MADRID	HOGARES ELEGIBLES			PERSONAS EN HOGARES ELEGIBLES		
	%	% sobre beneficiarios RGI base	N	%	% sobre beneficiarios RGI base	N
RGI "BASE"	7,8	x	203.718	5,7	x	382.249
PCV (Prestación Complementaria de Vivienda)	2,8	22,5	72.328	2,5	24,0	164.751
SUM (Subsidio de Unidades Monoparentales)	0,5	4,1	13.097	0,5	5,0	34.465
Complemento salarial	7,8	64,2	206.191	7,7	74,8	513.208
TOTAL	12,2	x	320.980	10,3	x	685.839

IMPACTO SOBRE POBREZA Y DESIGUALDAD (%)		
	BASE ECV 2022	RGI 2023
POBREZA SEVERA (umbral Esp)	6,5	1,5
POBREZA SEVERA (umbral Mad)	8,8	4,4
RATIO S90/S10	9,6	6,4
RATIO S80/S20	5,6	4,6