

Plan de trabajo estudio Renta Mínima

La Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF) nace con la misión de velar por el estricto cumplimiento de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera recogidos en el artículo 135 de la Constitución Española.

Contacto AIReF:

C/José Abascal, 2, 2.ª planta 28003 Madrid, Tel. +34 910 100 895

Email: Info@airef.es

Web: www.airef.es

Esta documentación puede ser utilizada y reproducida en parte o en su integridad citando necesariamente que proviene de la AIReF



1. Introducción

En febrero de 2017 el Parlamento español toma en consideración una Iniciativa Popular Legislativa (IPL) procedente de los sindicatos CC.OO. y UGT. para el establecimiento de una prestación de ingresos mínimos de 426 euros para familias sin recursos, e inicia su tramitación parlamentaria a la vez que abre un periodo de enmiendas. Se volvía por tanto a generar el debate acerca de la renta mínima y el nivel de protección social de las familias en situación de exclusión.

En noviembre del pasado año el presidente de la AIReF, José Luis Escrivá, compareció en la Comisión de Empleo y Seguridad Social del Congreso, que tramita dicha propuesta de ley, para analizar las bases de una posible aplicación de la renta mínima en España.

El presidente destacó, entre otras cosas, la relevancia de hacer un análisis integral de la propuesta que incluyera un estudio de la evidencia internacional, un análisis de los programas ya existentes a nivel nacional y de las comunidades autónomas y una estimación prospectiva de la proposición de ley y algunas de sus enmiendas.

A raíz de su comparecencia desde el Ministerio de Empleo y Seguridad Social **se ha solicitado a la AIReF la elaboración de un estudio que recoja un análisis integral de los programas y ayudas ya existentes, tanto a nivel estatal como autonómico y local que incorpore, además, un análisis comparado de los sistemas o ayudas similares que existan en países de nuestro entorno y, en particular, la Unión Europea.**

2. Lecciones aprendidas

¿Qué se conoce hasta ahora sobre la renta mínima?

Existen ya varios trabajos que ponen de manifiesto la “maraña” de prestaciones en que se ha convertido el sistema de ingresos mínimos en nuestro país y que recalcan la complejidad del mismo. Su complejidad dificulta el análisis y la evaluación de sus efectos.

Los estudios acerca de la efectividad de estas medidas resultan insuficientes, aunque han sido los efectos en la pobreza y la desigualdad de la renta, principal objetivo por el que se diseñan, los más desarrollados. Algunos aspectos, como los posibles desincentivos a participar en el mercado laboral no se han tratado en la mayoría de los programas.

Otros factores como el “*take up*”¹ y el ciclo, y la relación entre ellos, son necesarios para comprender el impacto presupuestario de medidas como estas y sus efectos en el corto y medio plazo.

El marco de referencias que se presenta al final de esta nota nos permite conocer algunos aspectos en referencia al diseño, coste, beneficiarios y efectos de las políticas de ingresos mínimos en España.

La contextualización, la definición de la amalgama de programas, tanto en la Administración General del Estado como en las comunidades autónomas, los datos históricos de beneficiarios y el gasto asociado, los efectos sobre la reducción de la pobreza, y algunas recomendaciones para mejorar el sistema actual, se ven recogidos en Ayala *et al.* (2016)

Ayala y Rodríguez (2006) evalúan los efectos de un programa de inserción en el mercado laboral de la Comunidad de Madrid utilizando métodos econométricos y encuentran que los participantes en este programa tienden a ser cada vez más autosuficientes y depender menos del apoyo público. Por otra parte, Casado y Blasco (2009) evalúan el programa de renta mínima de inserción en Cataluña y concluyen que la participación en estos programas tiene un bajo éxito en relación con el acceso al mercado laboral.

En un trabajo más reciente, De la Rica y Gorjón (2017) evalúan el impacto del programa de rentas mínimas del País Vasco. Atendiendo a sus resultados, no parece que el programa retrase la entrada en el mercado laboral. Es más, las políticas activas de empleo asociadas a estas rentas, fundamentalmente las ligadas a los cursos de formación, tienen un impacto muy positivo en encontrar un nuevo trabajo.

Rodríguez (2009) estudia el incentivo al trabajo de las rentas mínimas en función de la exigencia que tienen con respecto a la activación y la identificación a la que lleva del colectivo que la percibe (se utiliza la caracterización del individuo a partir de unas variables como indicador proxy de entrada en el mercado laboral). Así, si se analiza en función de la protección contributiva, las exigencias para percibir la prestación son mayores al alejarnos de

¹ Medida en la que los individuos con derecho a percibir una prestación terminan por solicitarla.



la prestación. Si el análisis es en función de la edad, la exigencia es máxima cuando el colectivo es menor de 45 años, muy baja cuando superan los 52 y relativa cuando están entre estas dos edades. Por otra parte, un número importante de perceptores de renta mínima acumulan discapacidades sociales (analfabetismo o fracaso escolar) que limitan estructuralmente el acceso al empleo y sólo el empleo protegido es la alternativa viable.

Algunos trabajos han estudiado la relación entre el ciclo y el número de beneficiarios. Ayala y Triguero (2015) analizan con un modelo autorregresivo, y utilizando datos administrativos, cómo el diseño del programa de rentas mínimas en Cataluña afecta al número de beneficiarios (incrementando la cuantía de la ayuda y también los requisitos para percibir la prestación)

Por otro lado, Ayala y Pérez (2015), también estudian los factores macroeconómicos que afectan al número de beneficiarios en el programa de la Comunidad de Madrid.

Para ver los factores microeconómicos que influyen en la solicitud de este tipo de prestaciones por parte de los beneficiarios potenciales podemos utilizar las conclusiones de Bargain *et al.* (2012), que estudian el “*non take-up*” para el caso finlandés combinando encuestas y registros administrativos. Los autores encuentran que el hecho de ser propietarios de la vivienda habitual y ser trabajador autónomo desincentivan la solicitud de estas prestaciones. Por otra parte, con una previsión de desempleo de larga duración o bien con cuantías de la prestación altas, el incentivo por solicitarlas es mucho mayor.

Entre las recomendaciones principales de los trabajos que ya existen está la simplificación y homogeneización de los procedimientos administrativos y los requisitos de acceso, mejor focalización de los beneficiarios potenciales, mejorar las cuantías (generosidad de las ayudas), refuerzo de las ayudas a hogares con niños (u otros dependientes), etc.

Por un lado, la AIRcF tiene entre sus líneas clave del Spending Review (SR) la evaluación del gasto en Políticas Activas de Empleo (PAE) y, por otro, entre las recomendaciones que han venido haciéndose en las evaluaciones de las políticas de rentas mínimas está la necesidad de vincularlas con las PAE, de ahí que parezca razonable hacer coincidir las recomendaciones de ambos trabajos en el tiempo. Por este motivo, el cronograma que se presenta en el punto 6 hace coincidir el desarrollo del trabajo sobre renta mínima de las AIRcF con el proyecto de evaluación de las PAE, que forma parte del SR. Sin embargo, aunque esto sería lo deseable, **los trabajos sobre renta mínima no podrán iniciarse mientras no estén disponibles los datos necesarios (ver punto 4)**



3. Propuesta de estudio

El estudio integral del sistema de renta mínima en España se plantea bajo los siguientes apartados:

3.1. Estado de situación de la renta mínima

Basándonos en los trabajos realizados hasta el momento y en la legislación vigente (MEYSS, Parlamento Europeo), desde la AIRcF se iniciaría el estudio realizando una descripción de las políticas de rentas existentes en España, con especial atención a aquellos aspectos menos analizados como su coste presupuestario y el papel de las Corporaciones Locales en las políticas sociales.

3.2. Revisión de los trabajos: lecciones aprendidas

Para el desarrollo de este estudio, es conveniente llevar a cabo una revisión de los trabajos ya realizados por instituciones públicas y centros de investigación para hacer una valoración holística de las políticas de ingresos mínimos en España. Algunos de estos trabajos han dado lugar a diversas recomendaciones que podrían ser contrastadas con la propuesta presentada en el Congreso.

3.3. Extensiones del análisis previo

Desde la AIRcF, se considera necesario añadir algo más de evidencia y analizar la renta mínima desde dos ópticas: una, haciendo un estudio de caso de alguna de las rentas mínimas autonómicas mediante métodos cuasi-experimentales y datos administrativos y, otra, mediante un análisis comparativo con el resto de países de la UE.

3.3.1. Análisis cuasi-experimental

Ya que queremos saber cómo han funcionado estas políticas y hay poca evidencia empírica del éxito (o no éxito) que han tenido hasta ahora, podríamos plantear dos evaluaciones de impacto contrafactual de dos políticas de rentas mínimas autonómicas. Como una de las variables de resultado sobre las que queremos ver los efectos es la participación en el mercado laboral, podríamos elegir dos comunidades autónomas con valores diferentes en cuanto a tasas de paro como, por ejemplo, Madrid y Extremadura.

Para decidir la comunidad autónoma, además de tener en cuenta criterios como este, tendremos que estar seguros de que dispondremos de datos que permitan realizar el análisis.

Las CCAA tienen registros administrativos de gestión de estas políticas, pero tendremos que asegurarnos de que tendremos acceso a ellos, que tenemos información de variables resultado (o en su defecto, que se permitirá el cruce con datos de la Seguridad Social) y,



finalmente, que podremos construir un grupo de control creíble para poder aplicar estas técnicas de evaluación.

3.3.2. Benchmarking con la UE

Además de conocer cómo han funcionado en España, necesitamos una comparativa europea que nos posicione con respecto al resto y permita identificar áreas de mejora (en diseño, cobertura, focalización, gestión de las políticas y gobernanza entre Estado, CCAA y EELL).

Desde la AIRcF se haría un benchmarking que compare la situación de los programas de ingresos mínimos en España con otros países de nuestro entorno, fundamentalmente, de la Unión Europea.

Adicionalmente, se plantea una posible colaboración con expertos europeos en este tema. Al parecer, en este sentido, se está iniciando un proyecto europeo, liderado por el Joint Research Center de la Comisión Europea ubicado en Sevilla, para el análisis de las políticas de garantías de ingresos en todo el territorio UE. Aunque todavía no es posible contar con detalles sobre las posibilidades de colaboración, el análisis sería retrospectivo y podría utilizar el modelo europeo de microsimulación EUROMOD² para evaluar eficiencia y equidad de este tipo de políticas.

3.4. Análisis en profundidad de una propuesta

Desde la AIRcF se pretende evaluar ex ante una propuesta de programa de rentas mínimas en línea con la IPL, junto con alguna de las enmiendas más relevantes y llevar a cabo las siguientes tareas:

3.4.1. Análisis estático de su cobertura (incluido el *non take-up*) y su coste fiscal

Este trabajo permitiría contar con una estimación del número de beneficiarios de la nueva medida, así como su coste fiscal asociado desde un punto de vista estático, es decir, asumiendo que los posibles beneficiarios son los que en la base de datos utilizada cumplen los requisitos del programa de rentas mínimas, sin asumir inicialmente ningún cambio de comportamiento.

² EUROMOD es el único microsimulador de prestaciones e impuestos que existe para el conjunto de países de la Unión Europea. Calcula los impuestos de individuos y hogares, así como el derecho a determinadas prestaciones de acuerdo con las reglas de las políticas de prestaciones e impuestos de cada Estado Miembro. Se puede utilizar para evaluar los efectos de las políticas fiscales y de prestaciones sobre el total de gastos e ingresos públicos, la desigualdad de rentas, la pobreza y la exclusión social, por lo que puede medir el coste de hipotéticas reformas, analizar sus efectos distributivos, el número de beneficiarios y los ganadores y perdedores, entre otros. La base de datos que utiliza para la mayoría de los países es la versión europea de la ECV: EU-SILC (European Statistics on Income and Living Conditions)



Se valoraría además en qué medida los individuos con derecho a la prestación terminan por solicitarla finalmente (*take-up*)

3.4.2. Evaluación ex ante de los efectos redistributivos y los posibles desincentivos en el mercado laboral (equidad y eficiencia)

Por otra parte, se llevaría a cabo una microsimulación que valore el cambio en la renta de los individuos (y sus respectivos hogares) como consecuencia del nuevo programa de rentas mínimas (y de las enmiendas consideradas). Este cambio en los ingresos de los hogares tendrá efectos en la pobreza y distribución de la renta actuales.

Además, se evaluarían también las dinámicas de entradas y salidas en el mercado laboral y los posibles desincentivos que se le atribuyen a este tipo de medidas.

El análisis de dinámica abarcaría también el nuevo coste fiscal habida cuenta de los movimientos de los individuos con respecto a la oferta laboral.

Tanto el análisis de eficiencia como de equidad harían especial hincapié en colectivos más vulnerables, como son los hogares con todos sus activos en paro y los hogares monoparentales, entre otros.

3.4.3. Análisis de la sostenibilidad de la medida

Finalmente, se haría un estudio de los posibles desequilibrios presupuestarios a medio plazo tanto para el nuevo diseño planteado como las posibles enmiendas con la desagregación pertinente por subsectores. En este punto, también se analizaría el impacto que el ciclo económico tendría sobre el número de beneficiarios y, por lo tanto, en el coste fiscal de la medida.



4. Fuentes de información

Para llevar a cabo los trabajos propuestos resulta imprescindible tener acceso a las fuentes de información adecuadas. De acuerdo con ellos, se detallan a continuación los datos y los organismos responsables de los mismos:

4.1. Ministerio de Empleo y Seguridad Social

Como responsables de las políticas de rentas mínimas de la Administración Central, el Ministerio de Empleo y Seguridad Social deberá aportar, por un lado, la información relativa a coste y cobertura de las políticas de las que es responsable (PREPARA, PAE, etc.)

Por otro lado, de cara al análisis retrospectivo del posible impacto de las rentas mínimas en el mercado laboral, será necesario identificar las características relativas a actividad de los individuos que participan en estas políticas. Es posible que gran parte de esta información no esté disponible en los ficheros de beneficiarios de los programas de ingresos mínimos y se necesite, por tanto, completar dicha información mediante la fusión de registros procedentes de la Seguridad Social.

4.2. Consejerías responsables de los datos de rentas mínimas en las comunidades autónomas

Las comunidades autónomas, responsables de las rentas mínimas de inserción, deberán facilitar la información relativa a coste y cobertura de los programas de ingresos mínimos de los que ellas son responsables.

4.3. Ministerio de Sanidad y Servicios Sociales

El Ministerio de Sanidad y Servicios Sociales, en concreto desde la Dirección General de Servicios para la Familia y la Infancia, se encarga de conocer y divulgar los resultados anuales de estas prestaciones sociales y, publica, entre otros análisis, el Informe Anual de Rentas Mínimas de Inserción, recopilando información de la gestión de las prestaciones de Rentas Mínimas de Inserción (RMI) en las comunidades autónomas y en las ciudades de Ceuta y Melilla.

Será por tanto de gran relevancia la información que desde el Ministerio nos ayude a completar nuestro análisis.

4.4. Ministerio de Hacienda y Función Pública

Como responsables del desarrollo y coordinación de los Presupuestos de las distintas administraciones públicas, se necesitará la participación del Ministerio de Hacienda y Función Pública cuando el correcto análisis de la situación presupuestaria de los programas vinculados a las rentas mínimas así lo requiera.



4.5. Instituto Nacional de Estadística

Para el estudio prospectivo de los efectos de un nuevo programa, en línea con la IPL (así como alguna de las principales enmiendas), se utilizará la Encuesta de Condiciones de Vida, del Instituto Nacional de Estadística.

Los microdatos de esta encuesta son de libre acceso para los usuarios, pero sería deseable poder contar con la colaboración del INE para consultas puntuales acerca del estudio.

4.6. Otros

Finalmente, aunque las fuentes anteriores permiten disponer de información indispensable y muy valiosa, podría completarse el análisis con alguna encuesta de carácter más subjetivo.

Las rentas mínimas se diseñan con el objetivo de combatir la exclusión social de los individuos más desfavorecidos. Conocer los efectos de estos programas en el mercado laboral es pertinente, pero, en algunos casos, la inserción de determinados colectivos es realmente complicada, y el éxito del programa no se encuentra sólo en las características relacionadas con la actividad.

La exclusión es un aspecto complejo y multidimensional que, en muchos casos, requiere de un análisis cualitativo que valore el éxito de la intervención.

Se puede pensar bien en encuestar directamente a un grupo de beneficiarios, bien a los ayuntamientos, como responsables públicos más cercanos al ciudadano y con competencias en programas de asistencia social.



5. Recursos humanos y materiales

El correcto desarrollo de los trabajos requiere contar con los medios adecuados para su elaboración. La Resolución 10/16 del Presidente de la AIReF, por la que se fijan los precios públicos para la elaboración de estudios por esta Institución establece un precio público de 75,71 euros por hora de personal técnico de la AIReF sin incluir IVA.

Teniendo en cuenta el calendario de desarrollo presentado y el objeto del estudio, la AIReF estima como necesarias para completar el estudio solicitado 1.600 horas de trabajo de personal técnico de la AIReF, lo que supone un total de 121.136 euros sin IVA. Incluyendo el IVA, el importe asciende a 146.574,56 euros.

De acuerdo con el artículo 4 de su Estatuto Orgánico, la AIReF podrá celebrar contratos de servicios para la realización de actividades de carácter material, técnico o de servicios para la realización del estudio.

Por este motivo, la AIReF presenta al Ministerio de Empleo y Seguridad Social el siguiente **presupuesto**:

- 1.600 horas de personal técnico (precio público: 75,71 €/hora)
- Presupuesto Total sin IVA: 121.136,00 euros
- Presupuesto Total con IVA: 146.574,56 euros

El Ministerio de Empleo y Seguridad Social podrá desistir de la elaboración del estudio previa notificación, debiendo liquidarse y abonarse las cantidades correspondientes a unidades de trabajo consumidas, así como un 10 por ciento del importe restante.

6. Cronograma

La realización de este Estudio tendría una duración aproximada de 6 meses, a contar desde el momento en que se encuentre disponible la información definida en los apartados anteriores.

El desarrollo del estudio se realizará en las siguientes fases con la duración aproximada que se indica a continuación:

ACTIVIDADES	SUBACTIVIDAD	MES					
		1	2	3	4	5	6
Estudio de situación de la renta mínima y lecciones aprendidas	Revisión documental	■					
Extensiones del análisis previo	Estudios de caso mediante evaluaciones de impacto de dos CCAA		■	■	■	■	■
	Benchmarking europeo			■	■	■	■
Análisis en profundidad de una propuesta	Descripción de la propuesta a evaluar	■					
	Análisis estático de cobertura (incluido <i>non take-up</i>) y coste fiscal		■	■	■		
	Evaluación ex ante de eficiencia y equidad			■	■	■	■
	Análisis de la sostenibilidad					■	■

7. Bibliografía

Ayala, Luis; Arranz, José María y Martínez, Lucía (2016), “*El sistema de garantía de ingresos en España: tendencias, resultados y necesidades de reforma*”. Comisión Europea.

Ayala, Luis (2016), “*El gasto público en programas de lucha contra la pobreza: tendencias, determinantes y necesidades de reforma*”. Papeles de Economía Española N.º 147, 2016. ISSN: 0210-9107.

Ayala, Luis. (2015), “*El sistema de garantía de ingresos en España: efectos sobre la desigualdad y la pobreza*”, en AYALA, L. y RUIZ-HUERTA, J. (Dir.): II Informe sobre la Desigualdad en España, Madrid: Fundación Alternativas.

Ayala, L., y Rodríguez, M. (2006), “*The latin model of welfare: Do ‘insertion contracts’ reduce long-term dependence?*”, Labour Economics 13: 799-822.

Ayala, L., y Pérez, C. (2015), “*Macroeconomic Conditions, Institutional Factors and Demographic Structure: What Causes Welfare Caseloads?*”, Journal of Population Economics 18: 563-581.

Ayala, Luis y Triguero, Ángela (2016), “*Economic Downturns, Endogenous Government Policy and Welfare Caseloads*”, Hacienda Pública Española, 220-(1/2017): 107-136.

Ayala, Luis y Bárcena, Elena (2017), “*A social welfare approach for measuring welfare protection*”, The Journal of Economic Inequality (for approval)

Aguilar, Manuel; Arriba, Ana; Ayala, Luis; Sanzo, Luis y Zalakain, Joseba (2015), “*Hacia un sistema más inclusivo de garantía de rentas en España: diferentes alternativas de desarrollo*”. Fundación Foessa. ISBN: 978-84-8440-607-5.

Bargain, O.; Immervoll, H., y Viitamäki, H. (2012), “*No claim, no pain. Measuring the non-take-up of social assistance using register data*”, Journal of Economic Inequality 10(3): 375-395.

Blank, R.M. (2001), “*What Causes Public Assistance Caseloads to Grow?*”, Journal of Human Resources 36: 85-118.

Casado, D., y Blasco, J. (2009), “*Programa de la Renta Mínima de Inserción. Informe final de evaluación*”, Barcelona: Ivalúa.

De la Rica, Sara y Gorjón, Lucía (2017), “*Assessing the impact of a Minimum Income Scheme in the Basque Country*”, IZA DP No. 10867.

EMIN, European Commission (2014), “*Informe sobre los sistemas de rentas mínimas en España*”.

Figari, F.; Salvatori A., y Sutherland, H. (2010), “*Economic downturn and stress testing European welfare system*”, Research in Labour Economics 32: 257-286.

Matsaganis, Manos; Levy, Horacio y Flevotomou, M. (2010), “*Non-take up of social benefits in Greece and Spain*”, EUROMOD Working Paper No. EM7/10.

MSSSI (2015), “*Informe de Rentas Mínimas de Inserción*”.

OCDE (2017), “*Basic income as a policy option: can it add up?*”.

Rodríguez, Gregorio (2009), “*Valoración de los programas de rentas mínimas en España*”, Peer Review in Social Protection and Social Inclusion and Assessment in Social Inclusion.