



Autoridad Independiente
de Responsabilidad Fiscal

Los programas de ingresos mínimos en España. Una evaluación de la Iniciativa Legislativa Popular

**Presentación pública
26 de junio de 2019**

1. Motivación y metodología
2. Situación actual
3. Evaluación ILP
4. Propuestas

Febrero 2017: Propuesta

El Parlamento toma en consideración una ILP para establecer una prestación de ingresos mínimos a propuesta de CC.OO. y UGT.

En noviembre 2017 el Presidente de la AIReF comparece en la Comisión de Empleo y Seguridad Social del Congreso para analizar las bases de una posible aplicación de la renta mínima en España.

Tras su intervención los grupos parlamentarios manifiestan su deseo de solicitar a la AIReF un informe que pudiera clarificar determinadas cuestiones.

El Consejo de Ministros solicita formalmente a la AIReF la realización del estudio (2 de marzo de 2018)

Persistentes recomendaciones del Consejo Europeo a España (desde 2014 hasta 2019)

Mejorar la adecuación entre el sistema de garantía de ingresos y la transición al empleo de las personas desempleadas y fortalecer la última red de prestaciones económicas para conseguir mayores avances en la reducción de la pobreza

Análisis previos	<ul style="list-style-type: none"> Lecciones aprendidas a partir de la revisión del sistema actual de ingresos mínimos en España
Fuentes de datos utilizadas	<ul style="list-style-type: none"> Datos Sistema Información de los Servicios Públicos de Empleo (SISPE) y Tesorería General de la Seguridad Social Registro rentas mínimas de las CC.AA. Encuesta de Condiciones de Vida (ECV - INE) Encuesta a Trabajadores Sociales (elaborada para este trabajo)
Tipo de análisis	<ul style="list-style-type: none"> Benchmarking europeo, revisión documental, análisis descriptivos, modelos econométricos y modelos de simulación de programas sociales
Conceptos previos	<ul style="list-style-type: none"> Pobreza severa: Renta por debajo del 30% de la mediana de renta disponible del país (En España para 2017, 355€ mensuales para un individuo o 746€ para un hogar de 2 adultos y 2 niños) Índice de Gini: Representa el grado de desigualdad de la distribución de renta entre 0 y 1. Menor índice de Gini representa menor desigualdad

El sistema de ingresos mínimos está fraccionado y...

Prestación contributiva desempleo

Prestación contributiva desempleo

11.111 M€ (1% PIB)

726.575 beneficiarios

Prestaciones NO contributivas

6.442 M€ (0,6% PIB)

1.192.911 beneficiarios

Sin derecho a prestación

Subsidios

SUBSIDIOS POR DESEMPLEO

SUBSIDIO PARA TRABAJADORES
EVENTUALES AGRARIOS

RENTA AGRARIA

5.164 M€

902.193

beneficiarios

Sin derecho a subsidio

Renta Activa de Inserción

1.027 M€

199.614 beneficiarios

Programa Activación Empleo PAE

171 M€

34.018 beneficiarios

PREPARA

79 M€

57.086 beneficiarios

SED (Subsidio Extraordinario por
Desempleo)

Rentas Mínimas CC.AA.

1.544 M€ gasto anual (0,1% PIB)

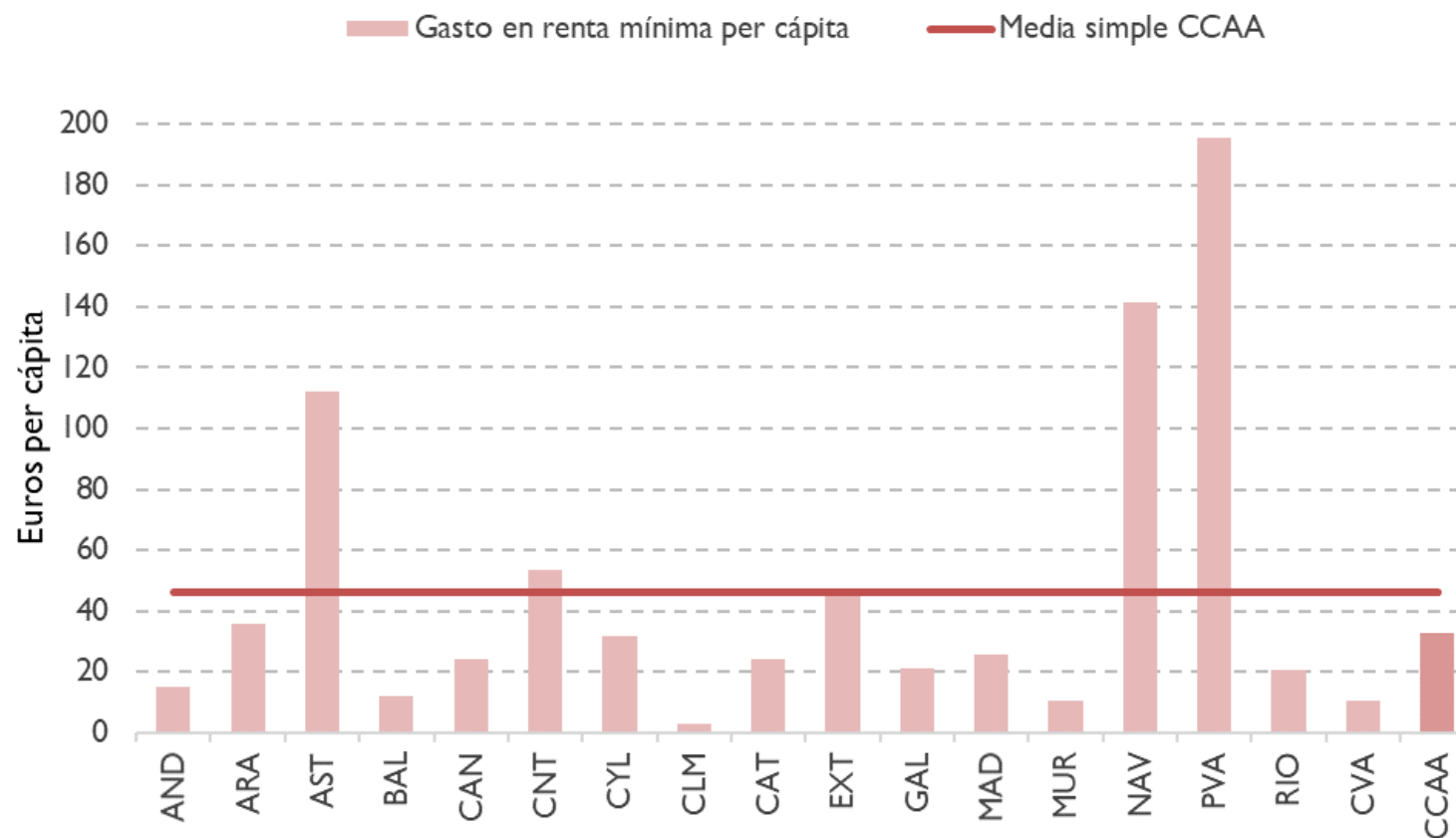
313.000 beneficiarios

1. Motivación y metodología
2. Situación actual
3. Evaluación ILP
4. Propuestas



...presenta disparidades relevantes entre CCAA

Gasto en programas de rentas mínimas por CC.AA.

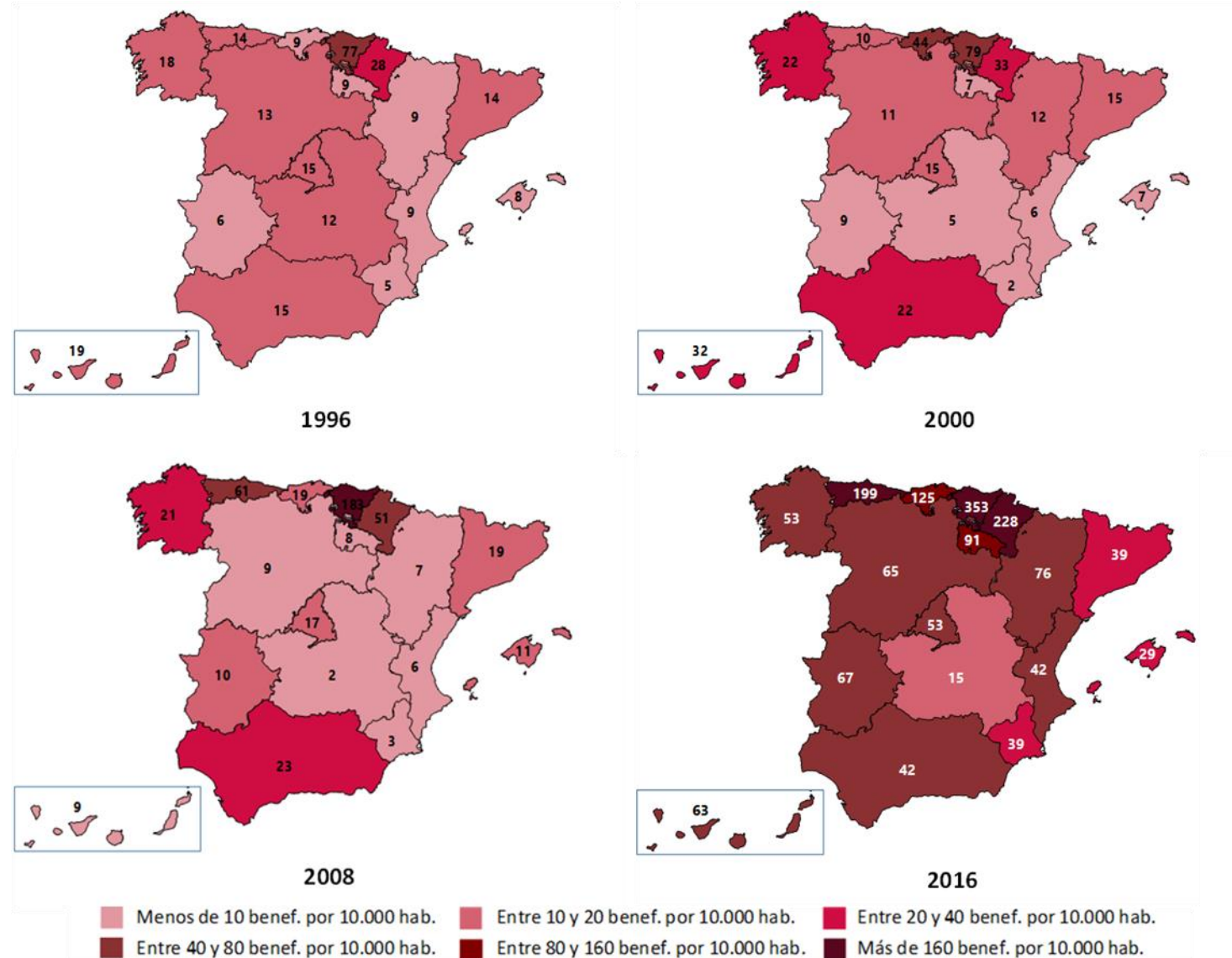


Fuente: Informe de Rentas Mínimas de Inserción y datos CC.AA.

- ❖ Los programas de las CCAA son el único instrumento no categórico que ofrece protección frente al riesgo general de pobreza.

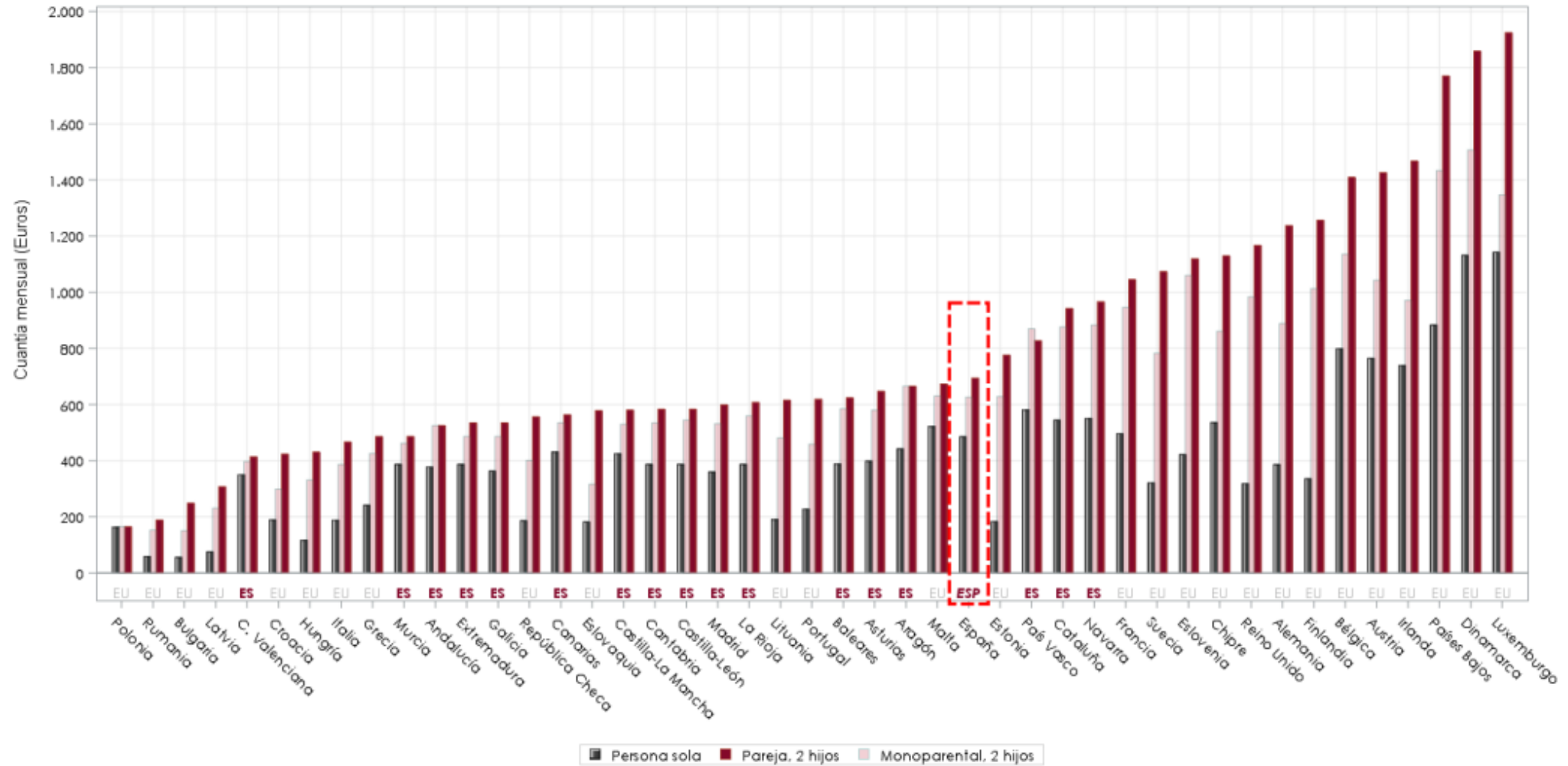
El crecimiento generalizado del número de beneficiarios también ha sido heterogéneo

Evolución de los beneficiarios de rentas mínimas por CC.AA.



Los niveles de adecuación también difieren entre CC.AA.

Cuántías mensuales de los programas de ingresos mínimos: UE 28 y CCAA

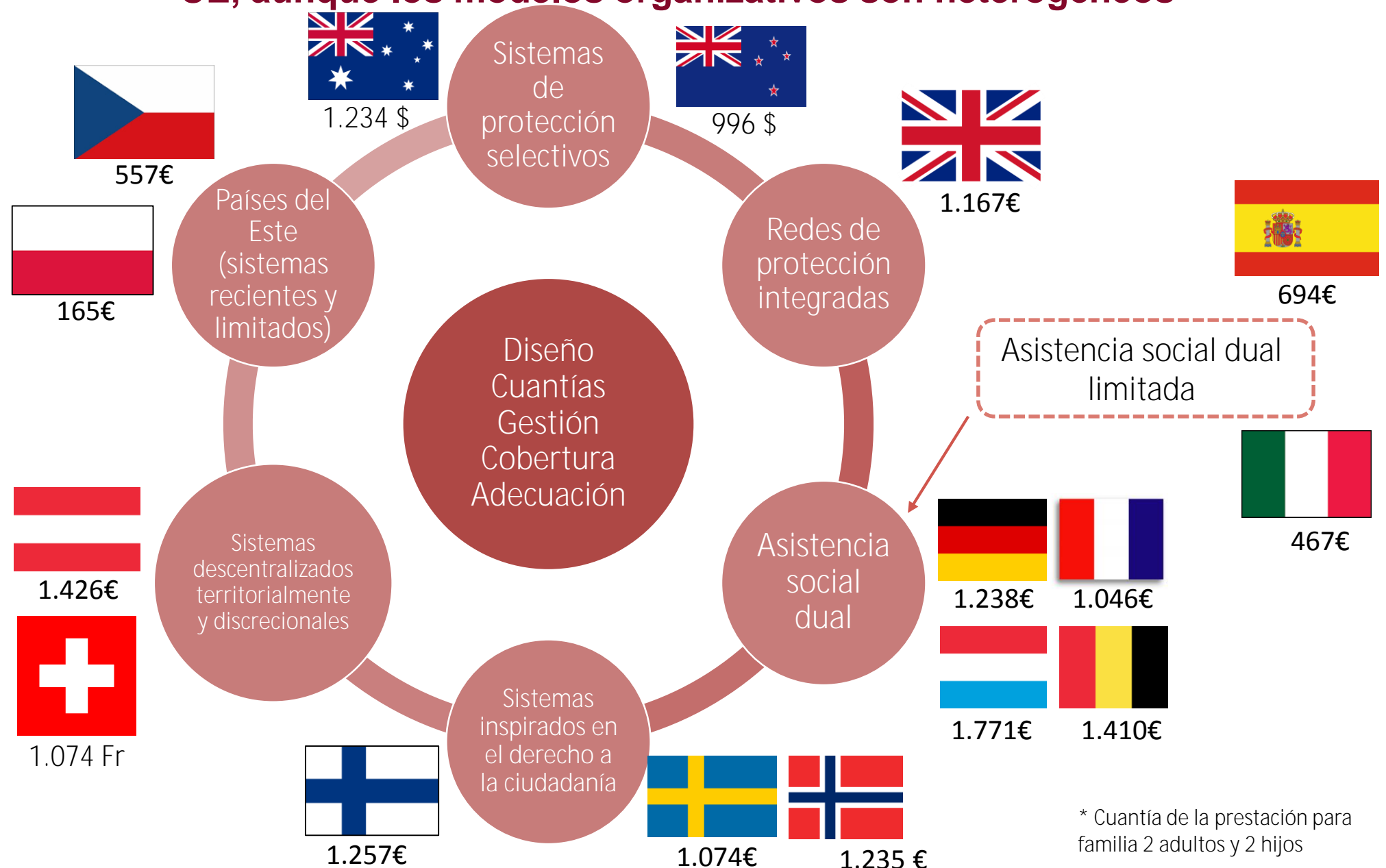


Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Eurostat (2018).



Estos sistemas son característicos del Estado de Bienestar en el conjunto de la UE, aunque los modelos organizativos son heterogéneos

- 1. Motivación y metodología
- 2. Situación actual
- 3. Evaluación ILP
- 4. Propuestas



* Cuantía de la prestación para familia 2 adultos y 2 hijos

Evaluación ex – ante de la Prestación de Ingresos Mínimos (ILP)

OBJETIVO PRINCIPAL: REDUCCIÓN DE LA POBREZA SEVERA

Exposición de motivos de la ILP:

“...la pobreza severa afecta a 3 millones [de personas].”

“...un sector de la población en el que las tasas de pobreza se ponen más de manifiesto [...], es sin duda el de los menores de 16 años, donde la pobreza infantil asciende a un 26,7%”

“...creación de una Prestación de Ingresos que asegure unos recursos mínimos a los ciudadanos y a las ciudadanas para atender sus necesidades esenciales”

1

EFICACIA

¿Cómo contribuye el diseño de la prestación al objetivo principal de reducción de la pobreza severa?

2

DISEÑO INSTITUCIONAL

¿Contribuye el diseño institucional a la eficacia y eficiencia de la política pública?

3

EFICIENCIA

¿Se obtiene el mejor resultado al menor coste, teniendo en cuenta la situación fiscal de las AA.PP.?

La ILP reduce la pobreza severa un 27,6%, pero se detecta falta de focalización de la propuesta en el objetivo principal...

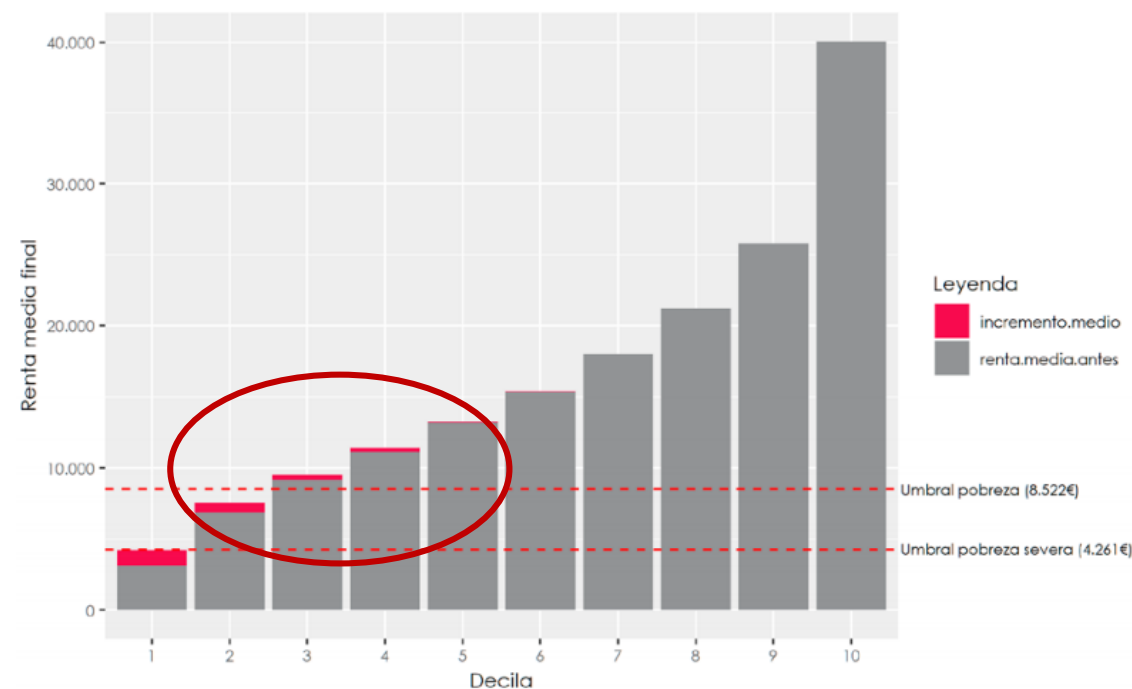
- 1. Motivación y metodología
- 2. Situación actual
- 3. Evaluación ILP
 - 1. Eficacia
 - 2. Diseño institucional
 - 3. Eficiencia
- 4. Propuestas

Indicador	Antes	Después	Variación
Hogares benef.	-	1,1 mill.	
Índice de Gini (*)	0,34	0,33	-4,2%
Tasa de pobreza severa (**)	6,9%	5%	-27,6%
Personas bajo umbral pobreza severa	3,1 mill.	2,2 mill.	-28,4%

(*) El índice de Gini representa el grado de desigualdad de una sociedad entre 0 y 1. Menor índice de Gini representa menor desigualdad.

(**) Porcentaje de la población bajo el umbral de pobreza severa, que se define como el 30% de la mediana de renta disponible (En España para 2017, 355€ mensuales para un individuo o 746€ mensuales para un hogar de 2 adultos y 2 niños)

Distribución de la renta antes y después de la ILP



Fuente: Elaboración propia a partir de la ECV 2017.



...derivada del diseño de los requisitos establecidos para acceder a la prestación

- ❖ Relacionados con el desempleo: el objetivo es combatir la pobreza (en particular la extrema) y el desempleo es la principal causa pero no la única

Causas estructurales y coyunturales de la pobreza

	1. ^a mención	2. ^a mención	3. ^a mención	4. ^a mención	5. ^a mención	6. ^a mención
Desempleo de larga duración	34%	26%	21%	12%	5%	3%
Procedencia de grupos con marginalización	29%	14%	14%	24%	14%	6%
Falta de formación, educación preparación	17%	22%	25%	22%	12%	3%
Precariedad laboral	15%	25%	22%	16%	16%	6%
Incapacidad no reconocida por problemas de salud	5%	9%	15%	23%	38%	9%
Emigrantes retornados	1%	4%	4%	3%	15%	74%

Fuente: Encuesta AIReF a trabajadores sociales

- ❖ Incompatibilidad con el empleo genera desincentivos a participar en el mercado laboral
- ❖ Combinación de límites de renta individuales y por hogar (cuando este tipo de programas se dirigen a los hogares)

El diseño institucional presenta algunas debilidades relevantes

- ❖ La ILP no aborda el solapamiento con prestaciones de la AGE, de las CC.AA. y de las CC.LL.

Solapamiento entre otras prestaciones y renta mínima de las CC.AA.

	Porcentajes			
	Alto	Medio	Bajo	Inexistente
Ayudas periódicas o de emergencia de los ayuntamientos	49%	29%	17%	4%
Prestaciones familiares y apoyo a las familias	39%	32%	26%	3%
Subsidios y ayudas de naturaleza asistencial por desempleo	24%	35%	30%	11%
Ayudas de emergencia de las CCAA	29%	25%	33%	13%
Ayudas monetarias del tercer sector de acción social	25%	25%	37%	13%
Prestaciones de atención a la dependencia	13%	32%	51%	5%
Pensiones no contributivas y asistenciales	17%	25%	43%	15%
Otros	17%	10%	20%	53%

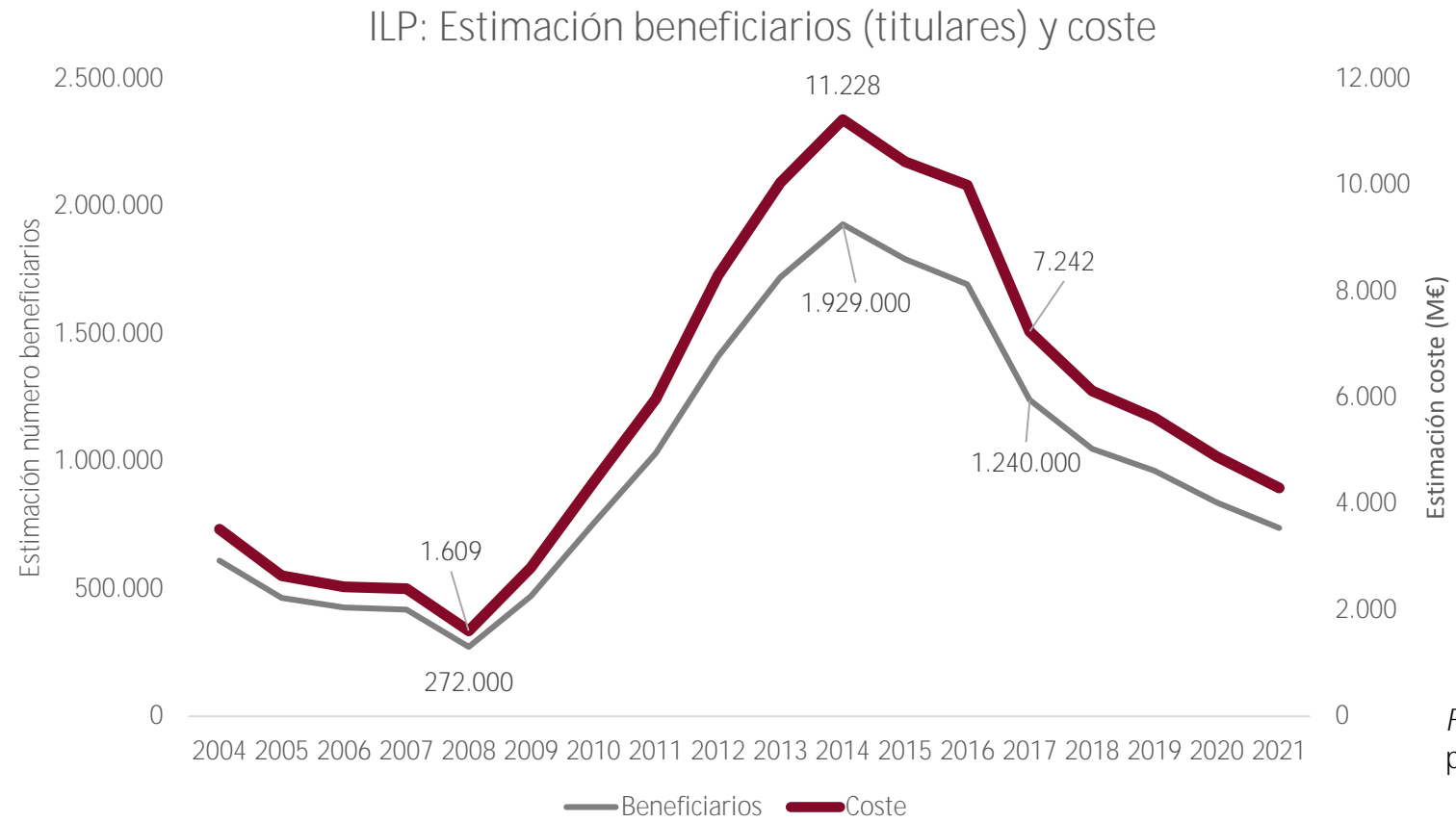
Fuente: Encuesta AIReF a trabajadores sociales

- ❖ Falta de integración con políticas sociales y de empleo. Riesgo de non – take up
- ❖ Ausencia de definición de sistemas de gestión, seguimiento y evaluación



La ILP presenta un coste fiscal para 2017 entre 7.200M€ y 9.800 M€ con una fuerte evolución cíclica

- 1. Motivación y metodología
- 2. Situación actual
- 3. Evaluación ILP
 - 1. Eficacia
 - 2. Diseño institucional
 - 3. Eficiencia
- 4. Propuestas



Fuente: Elaboración propia a partir de la ECV

- ❖ La financiación de esta prestación supone un reto ante una situación de déficit estructural en torno al 2% del PIB con una deuda pública cercana al 100%
- ❖ La intensidad del efecto llamada determinará el incremento del coste fiscal hasta alcanzar el rango superior (9.800M€)



Propuestas para mejorar la eficacia

- 1** Establecer como requisito principal para el acceso a la prestación la renta del hogar, estableciendo tramos de renta por hogar para los hogares pobres pero focalizando la ayuda en la pobreza severa
- 2** Eliminar los requisitos relativos a la situación laboral de los potenciales beneficiarios
- 3** Hacer la prestación compatible con el empleo, permitiendo que actúe como un complemento salarial hasta un determinado umbral en el que se haya alcanzado un salario suficiente
- 4** Evitar discontinuidades en la cuantía de la prestación, alcanzando un equilibrio entre la equidad y la sencillez en el diseño

Propuestas sobre el diseño institucional

- 5 Simplificar el sistema de rentas mínimas, evitando el solapamiento entre las prestaciones de diferentes administraciones
- 6 Asegurar la complementariedad con otras políticas mediante la asignación en función del perfil de los beneficiarios de la participación en políticas activas de empleo y la prestación de servicios sociales complementarios
- 7 El establecimiento de una ventanilla única a través de los trabajadores sociales de las CC.LL. incluyendo la derivación hacia los servicios que necesiten
- 8 Implementar un sistema integrado de información de servicios sociales y conectado al Sistema de Información de Empleo (SISPE)
- 9 Establecer como requisito la inscripción en la Agencia Tributaria para agilizar trámites y reducir riesgo de fraude

Propuestas para asegurar la eficiencia y coherencia con la situación fiscal

10

Encuadrar la puesta en marcha del sistema de rentas mínimas en un plan presupuestario a medio plazo que permita compensar el incremento estructural de gasto

11

Asegurar el seguimiento y evaluación continúa del programa para asegurar su eficacia y eficiencia

1. Motivación y metodología
2. Situación actual
3. Evaluación ILP
4. Propuestas

Hay diseños alternativos de la prestación que reducen más la pobreza severa que...

- ❖ A modo ilustrativo, se presentan dos ejemplos de lo que supondría la aplicación de las propuestas dentro de las múltiples opciones posibles

- A** Mantener una sola prestación con dos tramos (<20% y <60% mediana renta). Cuantía:
 - 80% IPREM para el primer tramo
 - Complemento por hijo a cargo para todos los tramos (máx. 3 hijos):
 - 1.200 €/año

- B** Mantener una sola prestación con dos tramos (<30% y <60% mediana renta). Cuantía:
 - Ayuda decreciente en el tramo 1 desde el 80% del IPREM hasta llegar al 10% del IPREM. En el tramo 2 la cuantía es 0€.
 - Complemento por hijo a cargo (con un máximo de 3 hijos) para todos los tramos:
 - 1.680 €/año (140 €/mes) para el tramo 1
 - 1.200 €/año para el tramo 2

...combinados con una simplificación del sistema de prestaciones implican un menor coste fiscal

COMPARATIVA DE LA ILP CON LOS EJEMPLOS OPCIÓN A Y OPCION B

	ILP	OPCIÓN A	OPCIÓN B
Coste neto (M€)	7.200	3.500 (*)	3.500 (*)
Hogares beneficiarios (millones)	1,1	1,8	1,8
Variación Gini	-4,2	-4,0	-4,2
Variación tasa pobreza severa	-27,6	-60,4	-46,0

(*) El coste de la prestación sería de 5.500 millones de euros, pero se estima un ahorro potencial de 2.000 millones al eliminar duplicidades.

En ninguna de las dos opciones se produciría efecto llamada (2.600M€ adicionales en el caso de la ILP)

Fuente: Elaboración propia a partir de la ECV 2017

- ❖ **Corresponde al ámbito democrático de decisión determinar el diseño final de la prestación de acuerdo con las preferencias sociales**

El sistema de ingresos mínimos está fraccionado y...

Prestación contributiva desempleo

Prestación contributiva desempleo

11.111 M€ (1% PIB)

726.575 beneficiarios



Sin derecho a prestación

Subsidios

SUBSIDIOS POR DESEMPLEO

SUBSIDIO PARA TRABAJADORES
EVENTUALES AGRARIOS

RENTA AGRARIA

5.164 M€

902.193

beneficiarios

Prestación de ingresos mínimos

5.500 M€

1,8 millones de hogares beneficiarios

Complementos CC.AA.

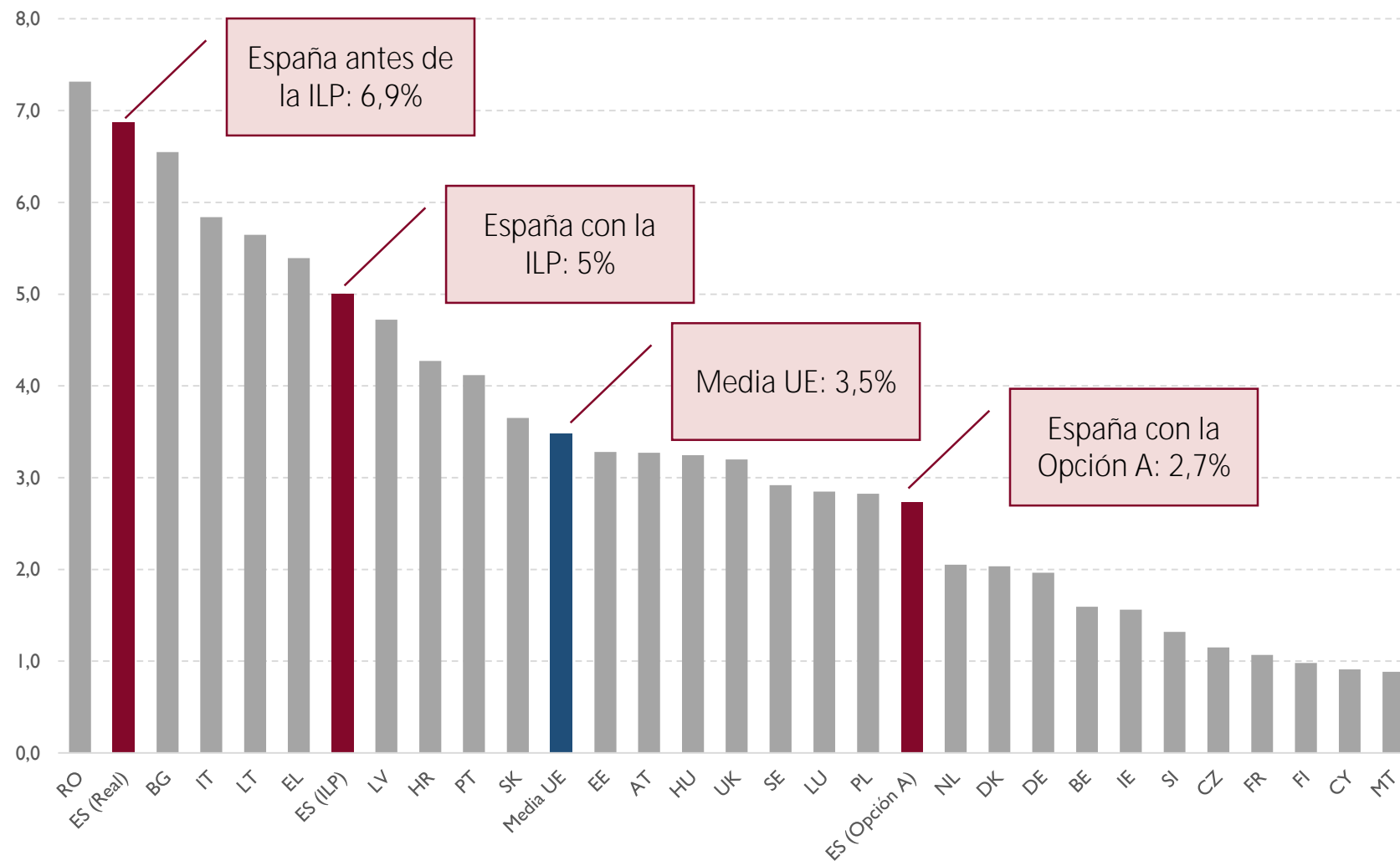
- **2.000 M€ al suprimir
duplicidades:**

3.500 M€

Plan de implementación: las alternativas propuestas deberían valorar en profundidad beneficiarios, coste fiscal y tiempos de implementación para adecuarlo a +/- 0,1% del PIB anual

El nuevo sistema reduciría la tasa de pobreza severa por debajo de la media de la UE

Tasa pobreza severa en los países de la UE



- 1. Motivación y metodología
- 2. Situación actual
- 3. Evaluación ILP
- 4. Propuestas





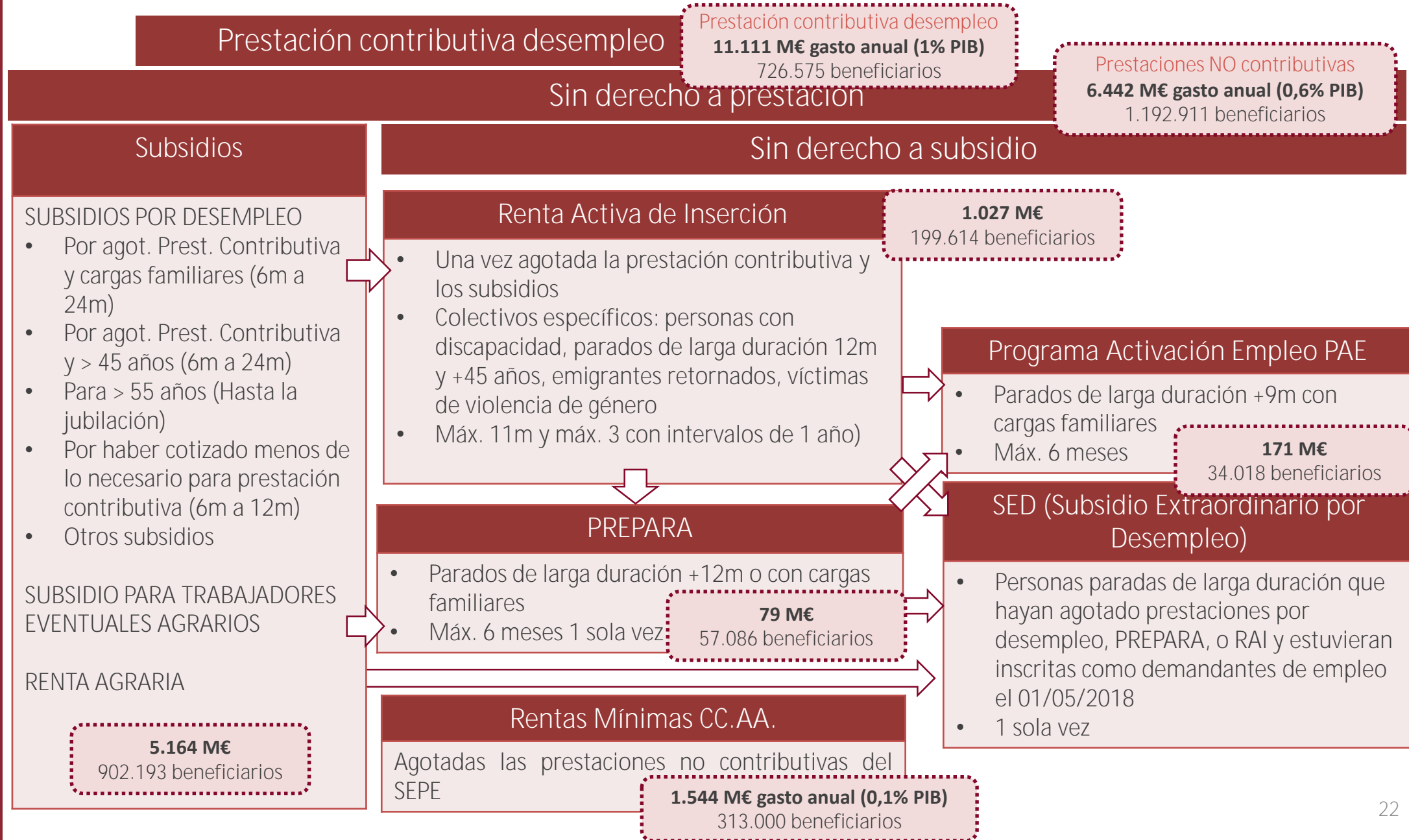
Autoridad Independiente
de Responsabilidad Fiscal

www.airef.es

 [@AIReF_es](https://twitter.com/AIReF_es)

El sistema de ingresos mínimos está fraccionado y...

1. Motivación y metodología
2. Situación actual
3. Evaluación ILP
4. Propuestas



El nuevo sistema debería introducirse de manera gradual (3 años) y con medidas para no incrementar el déficit estructural

1. Motivación y metodología
2. Situación actual
3. Evaluación ILP
4. Propuestas

