
ARMANDO EL PUZLE

Avanzando hacia el sistema de garantía de rentas que deberíamos tener

La aprobación del Ingreso Mínimo Vital ha sido un gran paso a celebrar en el desarrollo de nuestro sistema del bienestar. Sin embargo, es también un paso complicado en un baile en el que distintos actores deben acompañarse los unos con los otros si se quiere marchar en la dirección correcta. En las siguientes páginas y reconociendo que el desafío no es sencillo ni hay respuestas que no conlleven complicaciones técnicas o políticas, analizamos en qué medida el IMV contribuye a aumentar el presupuesto en protección social y a articular el sistema de garantía de rentas, con especial foco en las rentas mínimas autonómicas. Proponemos además un horizonte al que, con mirada ambiciosa pero realista, deberíamos aspirar como país en nuestra lucha contra la pobreza.

Avance de conclusiones

- Nuestra inversión en protección social —excluyendo las medidas excepcionales por la COVID— es 23.650 millones inferior a la media de la UE. El IMV sólo reduce esta brecha en un 7%. Ser uno de los países con mayor pobreza severa (el 4º) o pobreza infantil (el 3º) de la UE, debería animarnos a cerrar esa diferencia. Las tensiones presupuestarias por el aumento de gasto deben resolverse en el lado de la recaudación fiscal (5,7 puntos menos que la UE), y no en el diseño de políticas públicas de menor impacto.
- Si el IMV se hubiera aprobado antes de la llegada de la COVID y se hubiera logrado alcanzar a toda la población con derecho al mismo, los actuales umbrales y cantidades transferidas hubiesen permitido una reducción de apenas 0,3 puntos porcentuales de los niveles de pobreza severa. Acabar con la pobreza severa mediante una prestación focalizada como el IMV costaría, en un contexto pre-pandemia, más del doble de lo presupuestado.
- Unas 4 de cada 10 personas viviendo en pobreza severa no eran elegibles para recibir el IMV en 2019. Prácticamente un millón y medio de personas viviendo en pobreza severa no podían optar ni al IMV ni a una renta autonómica. De no cubrirse por el IMV, las RRMM tendrían la doble tarea de complementar en población y en cuantías al IMV. Sin embargo, lo ideal sería que se concentran en complementar y mejorar el IMV en servicios y prestaciones en función de las necesidades concretas de los territorios y no ampliando la cobertura con personas en pobreza severa desatendidas por la Administración General del Estado.
- 9 CC.AA. y las 2 ciudades autónomas podrían ahorrarse todo el dinero que dedican a sus RRMM con la introducción del IMV; el resto también observan ahorros importantes. Ese dinero debe dedicarse a luchar contra la pobreza. Además, las distintas autonomías deberían hacer esfuerzos equivalentes. Hasta ahora, Castilla La Mancha, Andalucía, Canarias o Murcia invertían en RRMM menos de 5 de cada 1.000 de presupuesto público, mientras que Navarra, Asturias y País Vasco dedicaban 23,9, 26,7 o 37,7 euros respectivamente.
- El actual diseño del IMV hace a la herramienta poco útil ante shocks repentinos. No modificarlo y forzar a las RRMM a convertirse en ayudas de emergencia es iniciar un proceso que puede llevar un tiempo incierto, generar inequidades interterritoriales y hacernos menos resilientes a las crisis.



OXFAM
Intermón

INTRODUCCIÓN

Desde principios de los 90s, España no logra reducir significativamente sus tasas de pobreza.¹ La crisis del 2008 incrementó significativamente el número de personas viviendo en pobreza y el crecimiento económico posterior a la crisis financiera no fue lo suficientemente inclusivo como para volver a cifras anteriores a la Gran Crisis. En 2019 aún más de 9 millones y medio de personas vivían pobreza relativa y, de ellos, la mitad en pobreza severa.² Éramos, nada menos, que el cuarto país de la UE con una mayor tasa de pobreza severa.³ **Fue en este contexto de incapacidad estructural para reducir la pobreza en el que llegó la COVID**, azotando desproporcionalmente a las personas que tienen menos. La pobreza severa podría haberse incrementando en España, según datos de Oxfam Intermón, en casi 790.000 personas. La caída de renta disponible ha sido 6,8 veces mayor entre el 10% más pobre de los hogares que entre el 10% más rico.⁴

Aunque no hay que olvidar el papel que nuestro tejido productivo y mercado laboral tienen en la generación de pobreza por su limitada capacidad predistributiva, nuestro sistema de transferencia de rentas es claramente incompetente a la hora de reducir la desigualdad y la incidencia de la pobreza. Frente a una reducción a nivel UE de un 54,9% de la pobreza severa por la acción de las ayudas o transferencias públicas –pensiones excluidas–, en nuestro país la reducción es del 37%.⁵

Gráfico 1. Porcentaje de reducción de la tasa de pobreza severa por transferencias públicas (pensiones excluidas)



Fuente: Eurostat y cálculos propios para impacto IMV usando datos ECV, 2019.

Aunque estos datos son previos a la puesta en marcha del Ingreso Mínimo Vital (IMV) en junio del 2020, los actuales umbrales y cantidades transferidas del IMV no conllevan una reducción significativa de la pobreza severa. Sin duda los hogares que reciben esta prestación van a estar mucho mejor que si no la recibieran, pero **cómo país nos seguimos quedando lejos de lo que podríamos (y deberíamos) hacer en términos de reducción de pobreza**. Si el IMV se hubiera aprobado antes de la llegada de la COVID y se hubiera logrado llegar a toda la población con derecho al mismo, se hubiera reducido la pobreza severa en apenas 0,3 puntos porcentuales. *(para más sobre el potencial impacto del IMV, ver página 6 y anexo 1).*

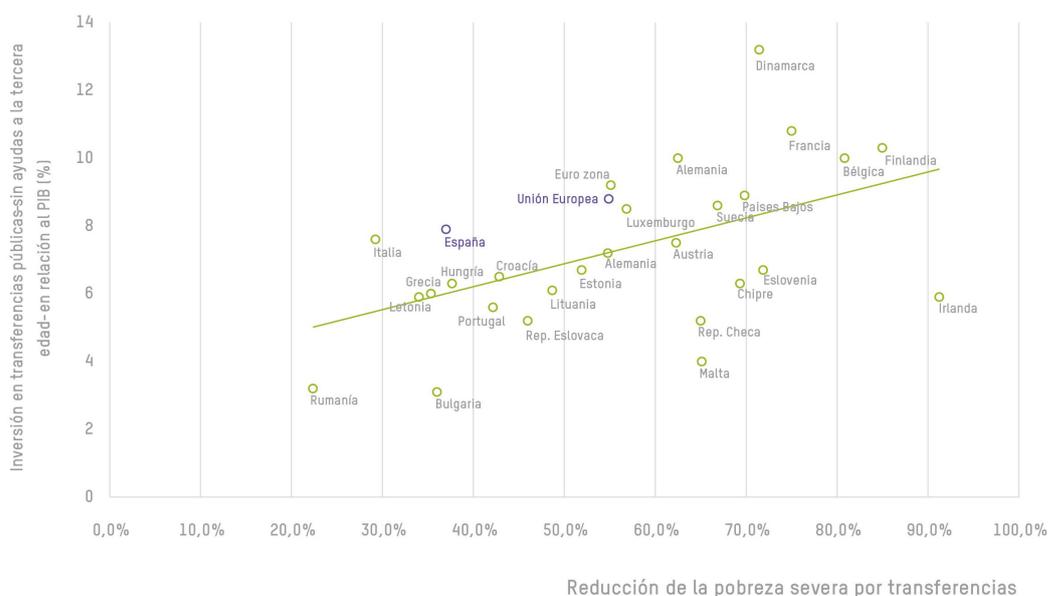
Las causas de la escasa capacidad de reducción de pobreza del sistema español de garantía de rentas son fundamentalmente dos: una **escasa inversión** y un **diseño de las distintas prestaciones no articulado, sin coherencia interna y no pensado para alcanzar a todos los hogares en edad de trabajar que**

carecen de ingresos. El IMV está llamado a ser una herramienta a contribuir significativamente a reducir esos dos problemas; sin embargo, que realmente lo consiga llevará tiempo y cambios en esta prestación y en el resto del sistema de garantía de rentas.

¿AUMENTA EL IMV SIGNIFICATIVAMENTE NUESTRA INVERSIÓN EN PROTECCIÓN SOCIAL?

La falta de músculo es un diagnóstico comúnmente planteado a la hora de identificar porqué los niveles de pobreza en España son inaceptables y nuestro sistema de transferencias públicas obtiene resultados limitados.⁶ Nuestra protección social –especialmente la no contributiva- está infrafinanciada. En el siguiente gráfico relacionamos la capacidad de reducción de la pobreza severa por transferencias públicas de los países europeos con el dinero, en porcentaje en relación al PIB, que dedican a las mismas.

Gráfico 2. Capacidad de reducción de pobreza en relación a la inversión en protección social (% PIB)



Fuente: Eurostat. Datos 2019.

De la posición de España, con un 7,9% de PIB en inversión en transferencias públicas y destacada en morado, sacamos dos conclusiones: 1) que invierte mucho menos que otros estados que logran reducciones de pobreza mucho más significativas; lejos de la UE, y a años luz de los países situados en el extremo derecho superior del gráfico (10,8% de Francia, 10,3% de Finlandia, 10% de Bélgica, 9,2% de la Eurozona);⁷ y, 2) lo que invierte lo hace poco eficientemente dado que hay países que, con menos inversión, logran mayores efectos sobre la pobreza.

El gasto público español es 4,5 puntos de PIB inferior a la media europea.⁸ Si aumentáramos nuestro nivel de gasto hasta la media de la Unión tendríamos el equivalente a unos 56.000 millones de euros adicionales anuales para invertir en las tres grandes partidas que concentran la mayoría de esa brecha que nos separa de nuestros socios europeos: educación (0,7 puntos

menos de PIB, unos 8.700 millones), sanidad (0,9 puntos menos) y protección social (1,9 puntos).⁹

La pandemia y las políticas expansivas han desvirtuado esta foto; pero hay que diferenciar qué parte del incremento del gasto que hemos visto en 2020 y 2021 forma parte de un esfuerzo puntual de política macroeconómica, y qué aumentos presupuestarios hay que entenderlos como parte de un cambio estructural de la predisposición de nuestro Estado a ingresar menos (5,7 puntos menos de PIB de presión fiscal que la media europea) y,¹⁰ en consecuencia, a gastar menos.

Uno de los cambios estructurales es el Ingreso Mínimo Vital; que vino en medio de la pandemia, pero lo hizo para quedarse. Una medida que, aunque nos acerca a niveles de gasto europeos, como veremos a continuación, lo hace muy tímidamente.

El IMV es una prestación que está regulada como un derecho subjetivo, es decir, todas las personas que cumplen con los requisitos de acceso podrían –si lo solicitan- acceder al mismo independientemente del presupuesto previsto. Por lo tanto, si el despliegue de la medida es el factor que realmente determina el gasto y éste fuera “exitoso” y se llegase a todas las familias elegibles, el coste no tendría por qué coincidir con lo presupuestado.

Hemos calculado el coste de llegar con el IMV a toda la población con derecho al mismo. Como aún no tenemos datos que nos permitan saber a ciencia cierta cuál ha sido el impacto de la crisis de la COVID en los ingresos de los hogares, hemos hecho el cálculo empleando dos escenarios diferentes que vendrían a hacer las veces de horquilla de inversión mínima (ESCENARIO 1) e inversión máxima (ESCENARIO 2). El primero de esos escenarios corresponde a recuperar una tasa de pobreza similar a la que teníamos antes de la pandemia y el segundo a alcanzar la tasa más alta de pobreza severa que vivimos tras la crisis de 2008. Para el primero usamos datos de la Encuesta de Condiciones de Vida (ECV) de 2019 y para el segundo de 2015.

Tabla 1. Coste del despliegue del IMV si llega a todos los hogares bajo el umbral de acceso

	Coste del despliegue total del IMV
ESCENARIO 1: la tasa de pobreza es la teníamos en 2019 y, por lo tanto, se trata del gasto en IMV de volver a la situación anterior a la pandemia.	3.925,00 millones
ESCENARIO 2: La Covid nos llevara al peor nivel de pobreza severa experimentado en los últimos años, el del 2015.	5.976,58 millones

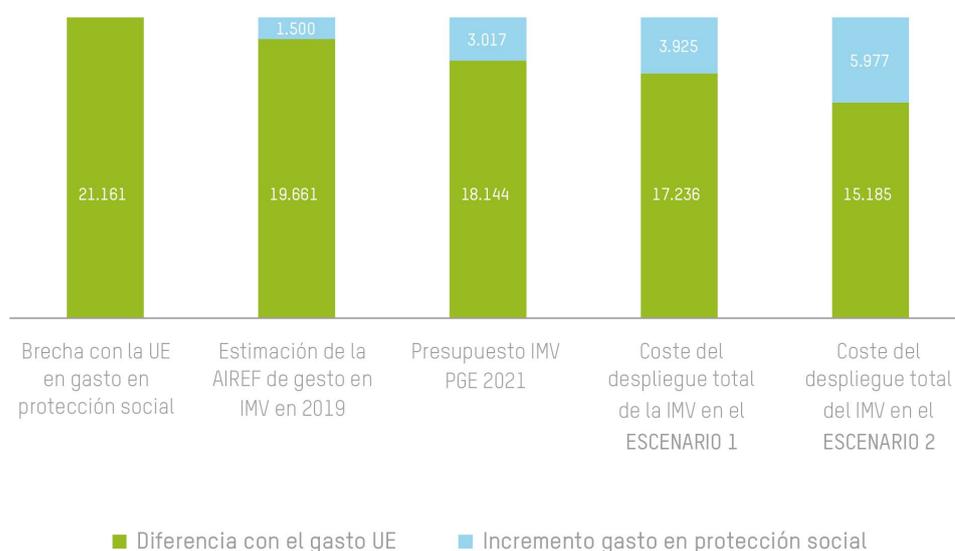
Fuente: Cálculos propios empleando la ECV. La explotación de microdatos y los cálculos incluidos en este documento están disponibles en QUINTANA J. y NOGUERA J.A., (2020) ‘El impacto potencial del Ingreso Mínimo Vital y su encaje con las Rentas Mínimas de las Comunidades Autónomas’. Disponible aquí: <https://oxfam.box.com/s/n8b9gxpkd8mlstldqm46szf2q2f4f2y8>

En un contexto de incremento de pobreza severa a niveles de 2015, un IMV que llegase a todos los hogares bajo el umbral de acceso costaría unos 5.976,58 millones de euros; es decir, prácticamente el doble de lo presupuestado y cuatro veces más de los 1.500 millones que prevé

la AIREF que la Seguridad Social sea capaz de gastarse este año en esta prestación.¹¹ El gasto previsto para el IMV es muy inferior a las necesidades de los hogares en un contexto en el que la pobreza severa ha aumentado significativamente.

En el siguiente gráfico analizamos cuánto reducimos la brecha en gasto en protección social que nos separa del gasto medio de la UE. Excluimos las partidas dedicadas al desempleo y a personas mayores y nos concentramos en lo que realmente nos hace diferentes: las transferencias a los hogares vinculadas al apoyo a la familia o a la reducción de pobreza. En todos los supuestos, la reducción de la brecha es mínima.¹² En el más plausible a día de hoy, que gastemos en IMV una cifra similar a la estimación planteada por la AIREF, reducimos la distancia en apenas un 7%.

Gráfico 3. Cuánto nos acerca el IMV a la media europea de gasto en transferencias a las familias, datos 2019, millones de euros



Fuente: Eurostat y AIREF.

En el peor de los escenarios: aquel en el que el IMV no supone un incremento significativo de inversión en lucha contra la pobreza porque las CC.AA. optan por recortar sus actuales rentas mínimas de inserción (1.686 millones de euros en 2019) y canalizar los fondos hacia otros fines,¹³ **la nueva prestación puede no suponer a corto plazo ningún incremento significativo de recursos.**

Esta perspectiva comparada del gasto en transferencias públicas nos debería llevar a varias conclusiones. En primer lugar, que, a corto plazo, deberíamos modificar el IMV con la aspiración de poder gastar más. En segundo, que no sobra ni un euro en transferencias públicas, incluidas las de las CC.AA. Y, en tercero, que el IMV es una primera medida y que, a medio plazo, debería venir seguida por otras tantas si queremos asimilar nuestras ayudas a las familias a la media europea, tanto en gasto como en reducción de pobreza y de la vulnerabilidad social.

¿Cuánto reduce la pobreza el IMV y cuál sería el coste real de acabar con la pobreza severa con una prestación focalizada?

Hemos calculado la cobertura de personas en pobreza severa que se lograría con un despliegue total del IMV y cuál sería su impacto en reducción de la tasa de pobreza severa, empleando los actuales umbrales que contempla esta prestación. Los umbrales de acceso permiten saber qué familias son elegibles –las que tienen unos ingresos totales que están por debajo de ese umbral– y las cantidades a transferir a los hogares. El IMV es una prestación “diferencial”, es decir, complementa las rentas existentes en el hogar hasta ese umbral de acceso que, además, varía según cuántas personas y de qué edades vivan en él. El umbral condiciona, por tanto, tanto la cobertura y como la capacidad de reducción de la pobreza del IMV. De nuevo, hemos calculado el impacto del IMV en los dos escenarios de pobreza severa antes planteados.

Tabla 2. Impacto potencial de un despliegue total del IMV

	Cobertura del IMV	Tasa de pobreza		Brecha de pobreza	
		Pre-IMV	Post-IMV	Pre-IMV	Post-IMV
ESCENARIO 1	63,8%	9,2%	8,9%	41,8	15,6
ESCENARIO 2	84,8%	11,2%	9,3%	40,1	11,8

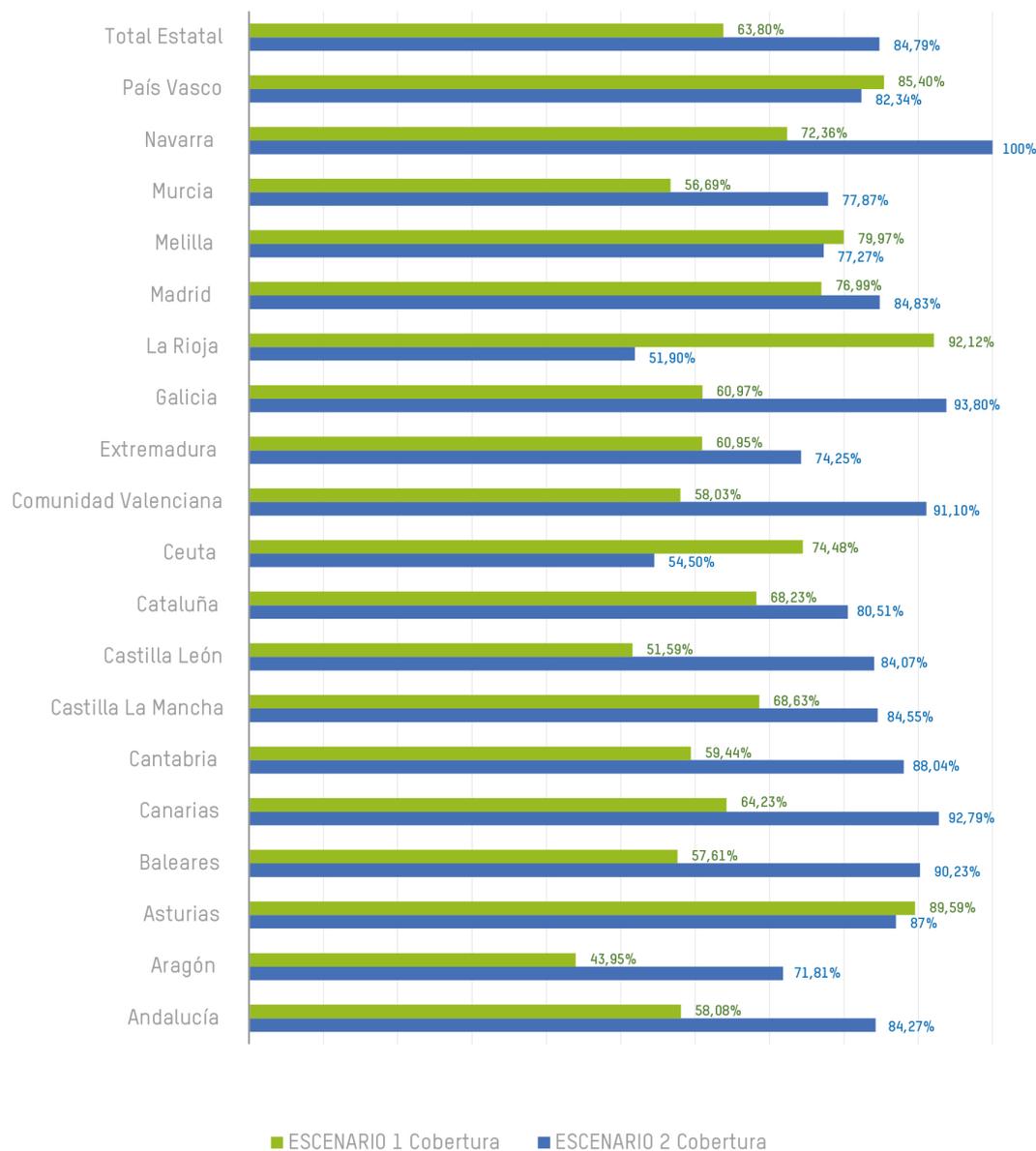
Fuente: Cálculos propios empleando la ECV.

Entre lo más llamativo del resultado de nuestra simulación se encuentra la limitada cobertura de pobreza severa por el IMV. **Si nos recuperásemos hasta niveles previos a la pandemia, prácticamente 4 de cada 10 personas en situación de pobreza severa quedarían excluidas de esta prestación por los bajos umbrales de acceso a la misma.** El aumento de la pobreza causado por la pandemia conlleva un incremento de la cobertura ya que más familias tendrán una cantidad de ingresos menor al umbral de acceso al IMV. Sin embargo, en el caso de que llegásemos a las tasas de pobreza de 2015, aún más del 15% de las personas en pobreza severa no cumpliría los requisitos para recibir este apoyo público.

Por otro lado, **la capacidad de reducción de la pobreza del IMV es muy limitada**, apenas bajaría 0,3 puntos porcentuales la pobreza severa en un contexto pre-pandemia. Si alcanzáramos la tasa de pobreza de 2015, podríamos llegar a reducirla en 2,9 puntos porcentuales. Pero, aunque se tratase de una mayor reducción, aún mantendríamos una tasa de pobreza inaceptablemente elevada y más de 4 millones de personas vivían por debajo del umbral de pobreza severa.¹⁴

Aplicando los mismos dos escenarios a un despliegue máximo del IMV por CC.AA. obtenemos diferencias en la cobertura por territorios. *(más datos por CC.AA. en anexo 1).*

Gráfico 4. Cobertura de pobreza severa del IMV por CC.AA.

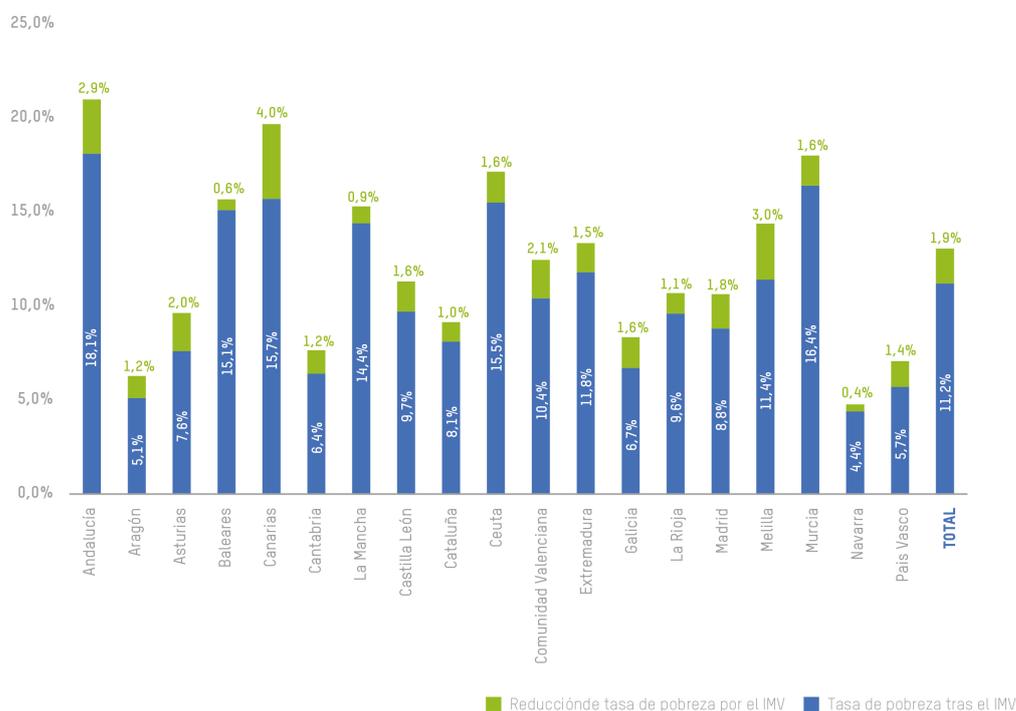
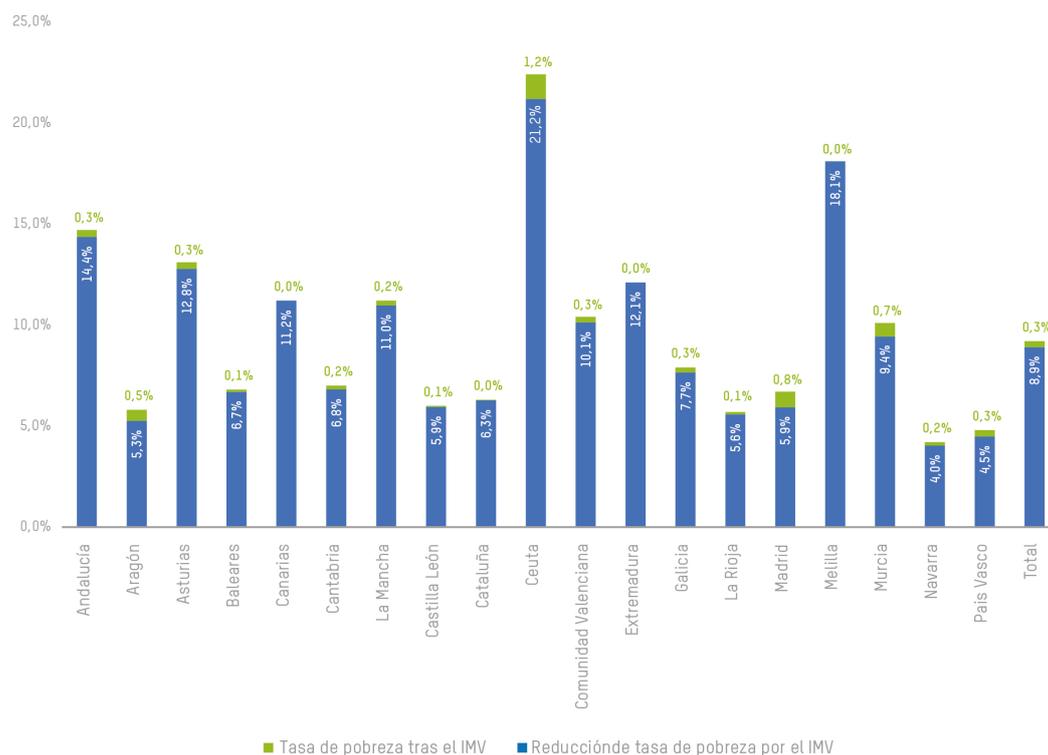


Fuente: Cálculos propios empleando la ECV.

En un nivel de pobreza anterior a la llegada de la COVID, en Aragón nada menos que 6 de cada 10 personas en pobreza severa no serían elegibles para recibir el IMV. La CC.AA. que más receptores potenciales de IMV tiene, Andalucía, sólo tendría cubierto al 58% de la pobreza severa. Aunque este indicador mejoraría en un contexto de incremento de pobreza, habría CC.AA. que seguirían viendo a un número inaceptable de personas fuera del alcance del IMV.

El impacto en las tasas de pobreza tampoco depara sorpresa: el impacto es muy limitado, prácticamente nulo en muchos territorios, tal y como vemos en los gráficos incluidos a continuación.

Gráfico 5. Impacto de un despliegue total del IMV en la tasa de pobreza severa por CC.AA., Escenario 1 y 2



Fuente: Cálculos propios empleando la ECV.

En cuanto a la reducción de la desigualdad, una prestación tan focalizada y de umbral tan bajo como el IMV afecta muy poco al principal indicador de desigualdad, ya que el índice GINI tiene en cuenta la distribución de la renta a lo largo de todos los niveles de ingresos y no sólo la situación del nivel más bajo. De querer reducir la desigualdad, España debería plantear otras medidas que pasan por mejoras en el mercado de trabajo y en la tributación. No obstante, un despliegue total del IMV sí que impactaría en la desigualdad de los extremos al reducir cuántas

veces multiplica los ingresos del 10% más pobre la renta del 10% más rico. Como se aprecia en la siguiente tabla, el IMV tiene un gran potencial de amortiguar esta desigualdad incluso en un contexto de incremento significativo de la pobreza severa. No obstante, sigue siendo condición sine qua non el incremento de la cobertura del mismo.

Tabla 3. Impacto potencial de un despliegue total del IMV en la desigualdad (S90/S10)

Desigualdad según ratio S90/S10	PRE-IMV	POST-IMV
ESCENARIO 1 (2019)	11,17	7,95
ESCENARIO 2 (2015)	13,34	7,98

Fuente: Cálculos propios empleando la ECV.

Igualmente es de valorar positivamente el potencial del IMV para reducir la brecha de pobreza, entendida como la distancia que separa a las familias del umbral de la pobreza. Una de las características más duras de la pobreza en España es que es especialmente aguda; en otras palabras, los pobres son muy pobres. Antes de la COVID la renta media de los hogares que se encuentran en los puestos centrales de la distribución de ingresos multiplicaba por 3,6 veces los ingresos disponibles del 10% de la población más pobre; como la pandemia ha afectado de forma desigual a los hogares y han sido aquellos en peor situación los que se han visto más afectados, hoy el 10% más pobre tiene 4,2 veces menos ingresos que las familias de rentas medias;¹⁵ los pobres son, como tras crisis anteriores, más pobres.

El IMV reduce la intensidad de la pobreza al bajar la brecha de 41,8 a 15,6, en el Escenario 1, y de 40,1 a 11,8 si la pobreza severa se hubiera incrementado, a consecuencia de la COVID, hasta niveles similares a 2015. **Que se reduzca tanto la brecha de muchos hogares sin, no obstante, sacarlos de la pobreza, sugiere que una revisión modesta al alza de los umbrales incrementaría sustancialmente la capacidad de reducir la pobreza del IMV y de ampliar la cobertura.**

Hemos calculado el coste de acabar con la pobreza con una transferencia focalizada como el IMV (tabla 4). El presupuesto del IMV es menos de la mitad de lo que costaría realmente acabar con la pobreza en un contexto pre-pandemia; si el impacto de la COVID ha sido tal como para situarnos en los niveles de pobreza severa de 2015, necesitaríamos unos 7.463 millones de euros, un 147,36% más de lo presupuestado y 5 veces más de lo que la AIREF estima que costará el IMV este año.

Tabla 4. Coste del acabar con la pobreza severa mediante una transferencia focalizada

	Coste de erradicar la pobreza severa
ESCENARIO 1: la tasa de pobreza es la teníamos en 2019 y, por lo tanto, se trata del gasto en IMV de volver a la situación anterior a la pandemia.	6.693,00 millones de euros
ESCENARIO 2: El Covid nos llevara al peor nivel de pobreza severa experimentado en los últimos años, el del 2015.	7.463,00 millones de euros

Fuente: Cálculos propios empleando la ECV.

Aunque el coste es superior al presupuesto del IMV y bastante más elevado que las estimaciones de gasto para este año, **aumentar los umbrales para acercarnos a estos niveles de inversión sería plenamente asumible en un contexto de infragasto estructural en asistencia social y transferencias a los hogares.**

Podemos valorar cómo de adecuadas o generosas son las transferencias que reciben los hogares comparándolas con el umbral de pobreza. La siguiente tabla recoge los umbrales del IMV para cada tipo de familia y, en azul oscuro, su diferencia con el ingreso mínimo vital.

Tabla 5. Cuantías IMV por composición del hogar y su diferencia con el umbral de la pobreza (en azul más oscuro)

		Adultos					
		1		2		3	
Niños, niñas o adolescentes	0	470 €	-30,5€	611,00 €	-139,75 €	752,00 €	-249,00 €
	1	714,4 €	-63,75€	752,00 €	-148,9 €	893,00 €	-258,15 €
	2	855,4 €	+54,6€	893,00 €	-158,05 €	1.034 €	-267,3 €
	3	996,4 €	+45,45 €	1.034 €	-167,2 €	1.034 €	-417,45 €
	4 o más	1.034 €	-67,1 €	1.034 €	-317,35 €	1.034 €	-567,6 €

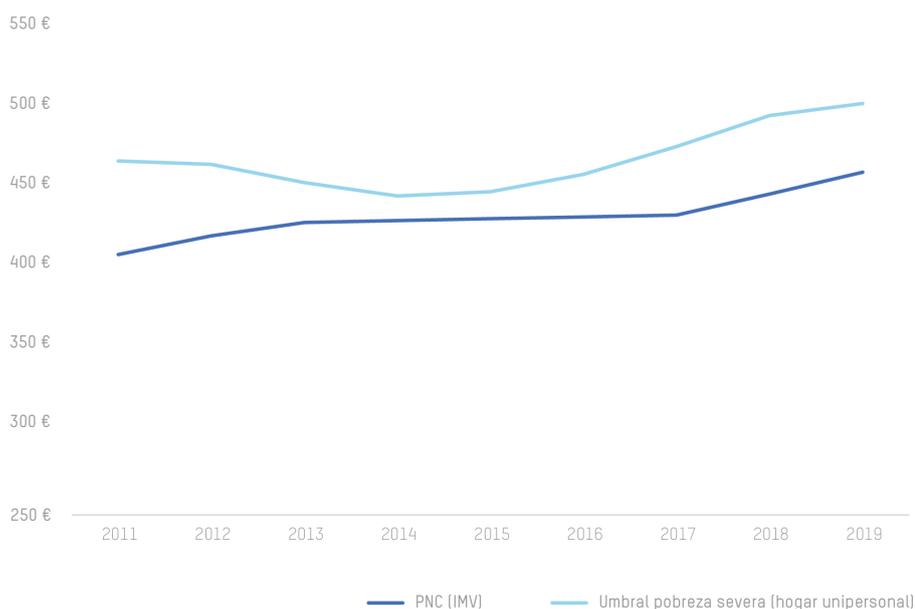
Fuente: Elaboración propia usando la escala de incrementos del IMV y datos Eurostat para el umbral de pobreza, año 2019.

Como puede apreciarse en la primera columna, las familias formadas por un adulto y uno o varios niños o niñas son las mejor protegidas. Un esfuerzo a celebrar dada la especial vulnerabilidad de las familias monomarentales. Sin embargo, si analizamos el resto de la tabla vemos como

son los hogares con más miembros los que más se alejan del umbral y, por lo tanto, y aunque el IMV presenta unos complementos familiares más generosos que los que hasta ahora han dado las rentas autonómicas, una revisión de los umbrales debería hacerse teniendo en mente su positivo impacto en la infancia.

A este análisis de la adecuación de las transferencias en relación al umbral de la pobreza por composición del hogar, le podemos añadir también una perspectiva temporal. En el gráfico 6, comprobamos la evolución del umbral de la pobreza con la Pensión No Contributiva (PNC), prestación pública a la que está dirigida a personas jubiladas sin derecho a recibir una pensión contributiva y a la que está “anclada” el IMV; en otras palabras, la cuantía básica del IMV es equivalente a la PNC y evoluciona según lo hace esta pensión.

Gráfico 6. Evolución del umbral de pobreza y de la cuantía de la PNC



Fuente: Inmerso y Eurostat.

Vemos que la PNC queda siempre por debajo del umbral de la pobreza. Si se quiere impactar significativamente en la tasa de pobreza severa, esta pensión debería superar este umbral.

Pero, además, ambas dos cantidades evolucionan de forma independiente. Mientras que la PNC se revaloriza en función de decisiones políticas, el umbral de la pobreza fluctúa automáticamente según marche la economía; si ésta va mal y los ingresos medianos bajan, el umbral baja. Si ésta va bien y los ingresos medianos suben, igualmente, el umbral de la pobreza sube.

Esta divergencia entre el devenir de la capacidad adquisitiva de la población general y las cantidades transferidas por el sistema de garantía de ingresos se ha venido dando, aunque con mucha mayor intensidad, desde que se configuró el IPREM como indicador para fijar umbrales de acceso y cuantías de ayudas públicas y, muy especialmente, porque este indicador ha estado congelado más de una década, haciendo que las familias que dependen de ayudas públicas pierdan poder adquisitivo año tras año.¹⁶

Anclar el IMV a las PNC y no al IPREM ha sido una buena decisión que evita saltos muy bruscos entre las cuantías transferidas a los hogares por las distintas ayudas que integran el sistema de garantía de rentas. A la luz de la evolución de las PNC recogida en el gráfico, el riesgo de que las transferencias del IMV se vean congeladas es menor que si dependieran del IPREM. No obstante, lo ideal sería anclar la revalorización de las transferencias a indicadores económicos

que se actualicen automáticamente y no depender de criterios de voluntad política. El acuerdo de Gobierno de los dos partidos que integran la Coalición de Gobierno se incluye dentro del objetivo 2.5.4 *'estudiaremos objetivar los mecanismos de actualización'*.¹⁷ Que prestaciones como el IMV estén ancladas a indicadores de esta naturaleza debería ser un objetivo a lograr a medio plazo.

POBREZA INFANTIL

Crecer en pobreza y vulnerabilidad tiene un impacto directo en las personas, en su desarrollo, en oportunidades de futuro lastradas y en un disfrute desigual de derechos, tanto en lo inmediato como en la edad adulta. Sin embargo, la pobreza infantil no tiene sólo impactos individuales, sino que provoca claros efectos negativos en lo colectivo: la desigualdad en la infancia impide garantizar un mínimo de igualdad de oportunidades imprescindible para generar movilidad y cohesión social. Por si fuera poco, nos impide a todos y todas beneficiarnos del talento de niños y niñas a los que se les deja crecer sin aprovechar todo su potencial.¹

En España no sólo hay mucha pobreza y vulnerabilidad infantil, si no que llevamos demasiado tiempo conviviendo con este problema sin que parezca que acabamos de entender del todo sus implicaciones en nuestro proyecto como país. Desde 2009, prácticamente 1 de cada 3 niños, niñas y adolescentes viven bajo el umbral de la pobreza relativa.² Desde ese año tampoco hemos bajado nunca del millón de menores de 18 años viviendo en pobreza severa.³ Lluve sobre mojado: la COVID puede haber elevado aún más la tasa del pobreza y que ésta pase del 27,4% al 33%.⁴ Demasiados niños y niñas, demasiado tiempo.

Existe un consenso bastante amplio entre fuerzas políticas, organizaciones sociales y academia en lo relativo a la importancia y la urgencia de reducir la pobreza infantil. Sin embargo, según datos de 2019 y Eurostat, nuestro país dedica únicamente un 0,9% del PIB a protección social a la infancia y familia.⁵ Nos situamos a prácticamente un punto entero menos de inversión que la media europea, lo que equivalía a unos 11.200 millones de euros en 2019.⁶ Ocupamos el puesto 27 de la UE por capacidad de reducción de la pobreza infantil por transferencias públicas.

Gráfico 7. Porcentaje de reducción de la pobreza relativa en menores de 18 años por transferencias públicas –pensiones incluidas-



Fuente: Cálculos propios con datos Eurostat.

El apoyo a las familias en los costes de la crianza se ha canalizado en España por dos vías diferentes. La primera de ellas son las **transferencias focalizadas a familias en pobreza** que se materializaba, hasta hace poco, en la prestación por hijo a cargo (PHC). A pesar de que recientemente se hizo un esfuerzo por incrementar las transferencias de la PHC, su escaso presupuesto hizo que nunca llegara a ser una herramienta capaz de lograr grandes impactos en términos de reducción de pobreza. A la PHC accedieron en 2019 1.223.482 niños y niñas, y se invirtió en ella 487 millones de euros.⁷

La aprobación del IMV supuso el fin de la PHC. Y, aunque los complementos familiares que acompañan al IMV son mucho más generosos que la extinta prestación, como el IMV tiene un umbral más bajo, hay familias que hubieran podido acceder a la PHC y que no tienen derecho a acceder al IMV.

La otra vía son las **desgravaciones fiscales** en las que encontramos una serie de deducciones de apoyo a la crianza de niños y niñas con discapacidad o en familias numerosas, además de dos ayudas más generalistas. La primera es una deducción en el impuesto de la renta de las personas físicas de 100 euros al mes para las madres trabajadoras de niños y niñas menores de tres años. Por su vinculación con el empleo, es una prestación que excluye a quién más la necesita: familias con baja intensidad laboral.

La segunda es el incremento del mínimo exento de la declaración del IRPF por tener descendientes a cargo. Las desgravaciones no llegan a los hogares de baja renta porque están exentos de tributar y no están diseñadas como desgravaciones reembolsables. Es decir, se trata de una reducción de la aportación fiscal de las familias; si la aportación es muy baja, la desgravación se pierde ya que, aunque resultase negativa la declaración al aplicarse el mínimo exento, éste no se traduce en dinero transferido al hogar. Es, por lo tanto, una medida regresiva. El conjunto de desgravaciones fiscales vinculadas a la crianza tienen un coste de unos 4.600 millones de euros.⁸

Este sistema dual de apoyo a la infancia formado por deducciones regresivas y complementos familiares del IMV de umbral muy bajo, deja en medio a una gran cantidad de niños y niñas sin apoyo ninguno porque son demasiado ricos para acceder al IMV y demasiado pobres para beneficiarse de ninguna forma de las ayudas fiscales.

Cómo avanzar a partir de ahora en la protección a la infancia

Los beneficios de las transferencias a la infancia son innegables. Se invierte en el capital humano del futuro, contribuyendo al sostenimiento del pacto intergeneracional, se redistribuye la renta, se reduce la pobreza infantil e se impacta en mejores indicadores educativos y sanitarios. Es, además, la constatación de que la infancia es un bien público.

Sin duda, transferencias generosas a las familias con niños y niñas han de ser parte esencial de nuestro sistema de protección social si seguimos avanzando en reducir la brecha de gasto que nos separa de la UE donde, además, lo más común es contar con prestaciones universales por hijo a cargo.⁹

Las prestaciones de carácter universal generan una mayor cohesión social que las focalizadas en pobreza, son menos cuestionadas, evitan la estigmatización de las personas beneficiarias y tienen una mayor capacidad de reducción la pobreza ya que, a diferencia de las focalizadas, el porcentaje de familias que con derecho a pedir la prestación no la pide es mucho menor.¹⁰ En la focalización es común que se den errores que lleven a la inclusión

de personas sin necesidad y a, lo que es más grave, se excluyan hogares que sí deberían recibir ese apoyo público.

Un reciente cálculo de Unicef estima en 9.500 millones de euros el coste de una prestación universal por hijo a cargo en forma de transferencia directa a los hogares de 100 euros al mes por cada niño o niña.¹¹ **Oxfam defiende prestaciones universales no condicionadas y no focalizadas como política más eficaz en la redistribución de ingresos y lucha contra la pobreza.** Una prestación como la planteada por Unicef debería ser el horizonte al que dirigimos. No obstante, hay distintas vías para avanzar hacia ese objetivo, y se debería priorizar tomar decisiones ágiles y pronto en este desarrollo paulatino de nuestro sistema del bienestar. Estar en situación de implementar una medida que requiere tres veces más recursos que el IMV nos puede llevar, de nuevo, demasiado tiempo para demasiados niños y niñas.

La medida intermedia posible pasaría por reajustar la combinación actual de prestaciones y desgravaciones con miras a lograr una cobertura universal de los niños y niñas. Una forma de hacerlo podría ser expandir el mínimo exento y convertir la desgravación en deducciones fiscales reembolsables para poder llegar a las familias exentas de tributar. La mayoría de los actuales declarantes ignoran que reciben un apoyo a la crianza en forma de incremento en el mínimo exento. Dar a elegir a todas las familias entre recibir una transferencia o continuar con la desgravación visibilizaría el apoyo público a la crianza, aumentaría la cohesión social entorno al carácter universal de la prestación, y reduciría el riesgo de que fuese cuestionada por determinados estratos de la población.¹²

1 Oxfam Intermón (2019), 'Desigualdad 1- Igualdad de oportunidades 0. La Inmovilidad social y la condena de la pobreza'. Disponible en: <https://cdn2.hubspot.net/hubfs/426027/Oxfam-Website/oi-informes/desigualdad-1-igualdad-oportunidades-0.pdf>

2 Eurostat. Disponible en: https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/ilc_li02/default/table?lang=en

3 Ibid.

4 Save the Children (2021), Infancia en reconstrucción. Medidas para luchar contra la desigualdad en la nueva normalidad. Disponible en:

https://www.savethechildren.es/sites/default/files/2020-07/Informe_Infancia_En_Reconstruccion.pdf

5 Dato de 2019. Fuente: COFOG, Eurostat. Disponible: [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Government_expenditure_by_function_%E2%80%93_COFOG)

[explained/index.php/Government_expenditure_by_function_%E2%80%93_COFOG](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Government_expenditure_by_function_%E2%80%93_COFOG)

6 PIB empleado de 2019, fuente Eurostat. Dato de gasto en infancia y familia de COFOG

7 Unicef (2020), ¿Cómo reducir la pobreza infantil en España?. Disponible en:

https://www.unicef.es/sites/unicef.es/files/comunicacion/como_reducir_la_pobreza_infantil_en_espana_final.pdf

8 Ibid.

9 ZALAKAÍN, J. (2021, 27 de abril), *Cómo y por qué hacer universales las prestaciones familiares*, en 'Agenda Pública'. Disponible en:

<https://agendapublica.es/como-y-por-que-hacer-universales-las-prestaciones-familiares/>

10 Ibid.

11 Unicef (2020), ¿Cómo reducir la pobreza infantil en España?. Disponible en:

https://www.unicef.es/sites/unicef.es/files/comunicacion/como_reducir_la_pobreza_infantil_en_espana_final.pdf

12 AYALA, L. y CANTÓ, O. (2021, 2 de mayo), *Deducciones reembolsables por hijo en 'El País'*. Disponible en: [https://elpais.com/economia/2021-05-](https://elpais.com/economia/2021-05-02/deducciones-reembolsables-por-hijo.html)

[02/deducciones-reembolsables-por-hijo.html](https://elpais.com/economia/2021-05-02/deducciones-reembolsables-por-hijo.html) y ZALAKAÍN, J. (2021, 27 de abril), *Cómo y por qué hacer universales las prestaciones familiares*, en

'Agenda Pública'. Disponible en: <https://agendapublica.es/como-y-por-que-hacer-universales-las-prestaciones-familiares/>

¿DA SENTIDO EL IMV AL SISTEMA DE GARANTÍA DE RENTAS?

Nuestro sistema de garantía de ingresos está conformado por todas las ayudas no contributivas cuyo objetivo es evitar que las familias se queden sin ningún tipo de protección ante la falta de ingresos por pérdida de empleo o por alguna otra condición o riesgo vital (enfermedad, discapacidad, vejez, infancia...). Cuando ha fallado todo lo demás, es la herramienta definitiva con la que cuentan los estados del bienestar para garantizar un mínimo de ingresos a las familias. La peculiaridad del caso español es que está compuesto por una gran variedad de prestaciones, dependientes de distintos niveles administrativos y gestionadas por distintos organismos, cada uno con sistemas de gestión e información diferentes y con distintas puertas de acceso para la ciudadanía.

Tabla 6. Principales transferencias del sistema de garantía de rentas por nivel competencial y organismo gestor

NIVEL COMPETENCIAL	ORGANISMO GESTOR	PRESTACIONES
Central	Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE)	<ol style="list-style-type: none"> 1. Prestación no contributiva desempleo 2. Subsidio por cotización insuficiente 3. Subsidio por agotamiento de prestación contributiva 4. Subsidio revisión de invalidez 5. Subsidio agrario residente en Andalucía y Extremadura 6. Subsidio para emigrantes retornados 7. Subsidio a personas excarceladas 8. Renta Activa de Inserción 9. Subsidio a mayores de 52 10. Programa PREPARA Programa de Activación de empleo (PAE)
	Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS)	<ol style="list-style-type: none"> 1. Subsidio no contributivo de maternidad 2. Complementos a mínimos de las pensiones contributivas 3. Ingreso Mínimo Vital
	IMERSO	<ol style="list-style-type: none"> 1. Pensiones no contributivas de jubilación 2. Pensiones no contributivas de discapacidad
Autonómico		Rentas Mínimas de Inserción

Más allá de que las rentas mínimas de inserción de las Comunidades Autónomas sean un escalón subsidiario de los subsidios de la Administración Central del Estado (AGE) y estos de las prestaciones contributivas, el conjunto de ayudas del sistema de garantía de ingresos no es un puzle en el que todas las piezas encajen perfectamente. Hasta ahora, nuestro sistema no ha tenido la aspiración de ser universal. Más bien al contrario, es un colador en el que una ayuda y la siguiente no encajan o en tiempos o en requisitos y por el que se cuelan miles de familias sin ningún apoyo público o marchando, como pollo sin cabeza, de ventanilla en ventanilla.¹⁸

Las distintas ayudas han surgido en momentos distintos y ante distintos desafíos, sin que el sistema se haya pensado como un “todo” articulado que, dotado con más recursos, deba proteger del riesgo de la ausencia total o parcial de ingresos a todos y todas; su diseño carece de coherencia. A este “desorden” de las prestaciones se le añade la heterogeneidad de las ayudas cuando llegamos al último nivel de protección, las rentas autonómicas. Cada renta autonómica

se ha desarrollado a distinto ritmo, con distintos niveles de generosidad, criterios de acceso, duración o condicionalidades. De tal forma que las diferencias llegan a ser inmensas.

En este escenario llega el IMV con una triple aspiración: la de ser la última red de protección que acaba con el coladero que era el sistema de garantía de rentas, la de constituir un suelo estatal que garantiza una protección mínima independientemente del territorio en el que se encuentre el hogar, y la de ser la piedra angular sobre la que replantear otras ayudas. Respecto a esta última aspiración, habría que empezar ordenando entorno al IMV las prestaciones asistenciales autonómicas; para después reorganizar algunos subsidios del SEPE, ya sea subsumiéndolos entre ellos o con el IMV o estableciendo puentes directos entre prestaciones; esto es, que una vez acabado el derecho a recibir cierta ayuda se pase directamente a otra a la que se tenga derecho sin necesidad de volver a pasar por ventanilla.

1.- Articulando la asistencia social autonómica al IMV

La introducción del IMV en un escenario en el que ya existían tantos programas de renta mínima como Comunidades Autónomas genera, tanto en el corto como en el medio plazo, una cierta complejidad en la gestión de estos programas. En lo inmediato, en un momento de incremento de la pobreza y mientras se afianza el despliegue de la nueva prestación, las CC.AA. debería mantener sus ayudas y no replegarse demasiado pronto.

En el medio plazo observamos una casuística diversa a la hora de replantear las transferencias públicas según cómo se articula en cada territorio el IMV y la prestación autonómica. Para analizar en qué situación se encuentra cada territorio hemos dividido a los hogares en pobreza severa en 5 casuísticas diferentes según sean elegibles para recibir el IMV, para recibir una renta mínima autonómica (RRMM), ambos o ninguno (tabla 7). Saber en qué situación se encuentra mayoritariamente la población en pobreza severa en cada CC.AA. es relevante de cara a tomar decisiones políticas con una visión estratégica. A continuación, un esquema con las distintas opciones de elegibilidad posibles:

Tabla 7. Escenarios de elegibilidad y cobertura del IMV y las RRMM de las CCAA

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

En la siguiente tabla cuantificamos cada uno de los cinco casos, usando la misma metodología que para las simulaciones anteriores y bajo el mismo supuesto de despliegue completo que hemos adoptado hasta ahora para los cálculos relacionados con el IMV. Hemos aplicado los criterios de elegibilidad en cuanto a umbrales de ingresos, escalas de equivalencia del hogar, edad y compatibilidad con ingresos laborales de cada renta autonómica.

Tabla 8. Personas en pobreza severa según distintos escenarios de elegibilidad y cobertura del IMV y las RRMM de las CCAA –datos 2019- (datos de 2015 disponibles en el anexo 3)

		Elegible RRMM autonómicas		
		SI		NO
		RRMM>IMV	RRMM<IMV	
Elegible IMV	SI	543.958	1.147.915	1.033.560
	NO	123.464		1.482.557

Fuente: Cálculos propios usando la ECV.

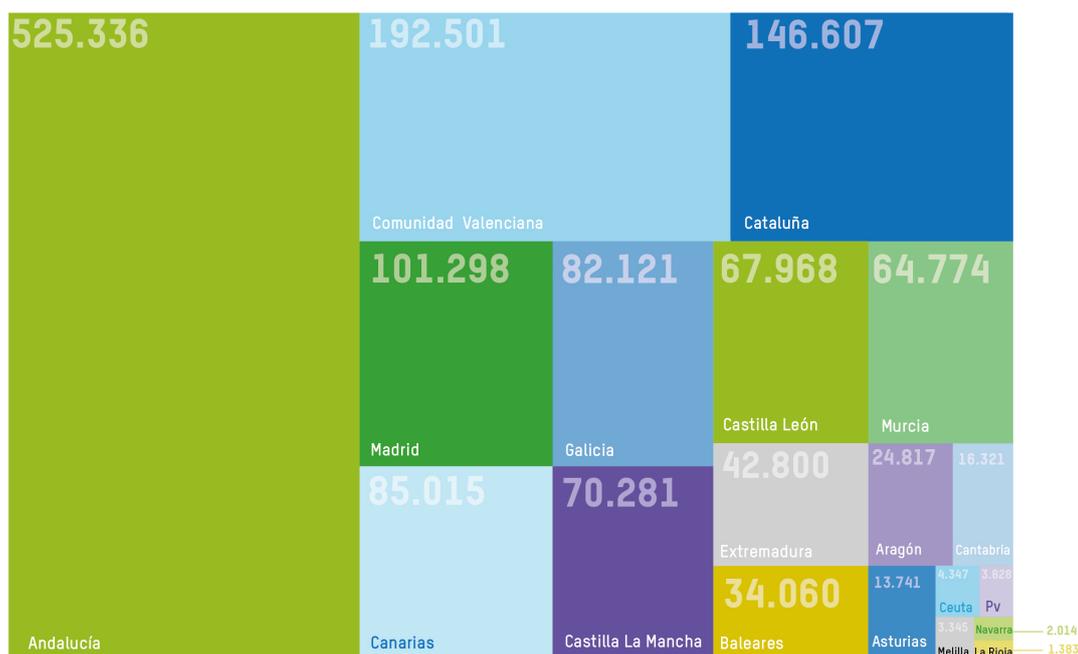
En la **casuística 5**, es decir, personas viviendo en pobreza que no acceden a ni al IMV, ni a las rentas autonómicas, encontramos casi un millón y medio de personas. Ha de ser prioritario reducir esa cantidad de personas en “tierra de nadie” y para ello hay que incrementar los umbrales del IMV. Esta decisión también reduciría la cantidad de personas que se encuentran en la **casuística 4**, familias elegibles por la renta autonómica y no por el IMV, donde sólo deberían quedar familias que por situaciones muy concretas no pudieran acceder al IMV ni flexibilizando al máximo los procedimientos y requisitos.

Si persiste íntegramente o en parte el déficit de cobertura que recoge la casuística 5, las RRMM deberían redefinirse hacia una complementariedad horizontal (o de población) para evitar que nadie en pobreza severa carezca de apoyo público. De darse a futuro los distintos ritmos que hasta ahora han imperado en el desarrollo de la asistencia social autonómica, esta situación derivaría en desigualdad interterritorial, ya que no todas las CC.AA. atajarían este déficit de cobertura de la pobreza severa en tiempo y forma.

Para evitar que nadie en pobreza severa se quede sin cobertura pública independientemente de dónde resida, la protección de la pobreza severa debería ser inequívocamente una competencia estatal. Las CC.AA. deberían complementar verticalmente –más cuantía o complementos finalistas a receptores del IMV- y la Administración General del Estado garantizar que cualquier persona en pobreza severa esté protegida viva donde viva. **Este debería ser uno de los resultados principales del trámite parlamentario en el que se encuentra el Proyecto de Ley del Ingreso Mínimo Vital.**

A continuación, representamos gráficamente dónde se encuentra ese millón y medio de personas.

Gráfico 8. ¿Dónde está el millón y medio de personas viviendo en pobreza severa que no están cubiertas ni por el IMV ni por las rentas autonómicas?



Fuente: Cálculos propios usando la ECV 2019.

Aquellas autonomías donde observamos más personas sin apoyo posible ni por el IMV ni por las RRMM, son a las que más les convendría un incremento en los umbrales del IMV. En el gráfico 8 vemos las cantidades netas de población; una gran cantidad de personas en pobreza en Andalucía (525.336 personas), Comunidad Valenciana (192.501) o Cataluña (146.607) justifican adecuar los umbrales. Este análisis en términos absolutos, lo podemos acompañar de una revisión de los porcentajes de personas en pobreza severa sin acceso ni al IMV ni a una RRMM por territorios (tabla 9). Porcentajes muy altos de personas en pobreza severa se quedarían sin atender en Andalucía, Castilla León, Baleares o Galicia.

Tabla 9. Porcentaje de personas en pobreza severa que no son elegibles ni por el IMV ni por la RRMM de su territorio

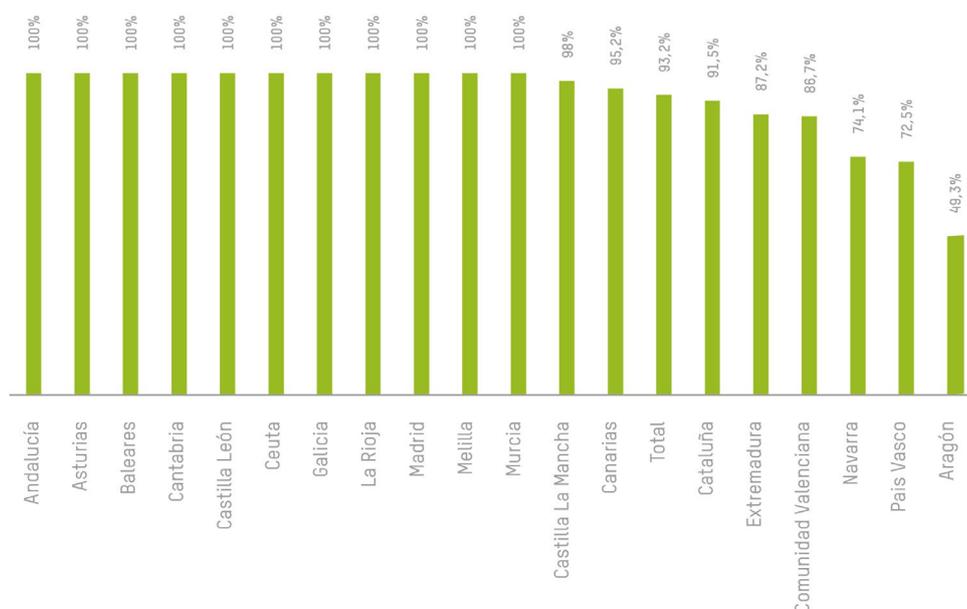
Andalucía	42,52%	Cantabria	40,56%	Extremadura	33,73%	País Vasco	3,69%
Aragón	32,98%	Castilla León	48,41%	Galicia	39,03%	La Rioja	7,88%
Asturias	10,41%	Castilla La Mancha	31,37%	Madrid	23,01%	Baleares	42,39%
Cataluña	30,91%	Murcia	43,31%	Canarias	34,53%	Valencia	37,3%
Navarra	7,42%						

Fuente: Elaboración propia en base a la ECV 2019.

La siguiente casuística con más personas es la 3. Hay algo más de un millón de personas viviendo en pobreza severa que no son elegibles por las RRMM y sí lo son por el IMV. Aquí se encuentra uno de los mayores avances y potencialidades del IMV –en caso de un despliegue completo-: reducir el coladero que hasta ahora ha sido el sistema de garantía de rentas y el número de familias en pobreza severa sin apoyo público. No obstante, para que el IMV suponga realmente la red final de apoyo que debería ser, habría que reducir el número de personas no elegibles para el IMV ni las RRMM.

La **casuística 2**, donde encontramos unas 1.148.000 personas, supone la sustitución total de las RRMM por el IMV. Una vez incrementada la cantidad de personas en el 3, lo ideal sería que todas las personas incluidas en el 2, es decir que estén recibiendo la renta autonómica y sean elegibles para recibir el IMV, pasen al IMV. Esto permitiría avanzar hacia un sistema de garantía de rentas en el que la asistencia social autonómica completase y complementase la estatal y no conviviera con ella cumpliendo funciones similares.

Gráfico 9. Tasa de sustitución, ¿qué porcentaje de potenciales receptores de las RRMM son elegibles por el IMV?



Fuente: Cálculos propios usando la ECV 2019.

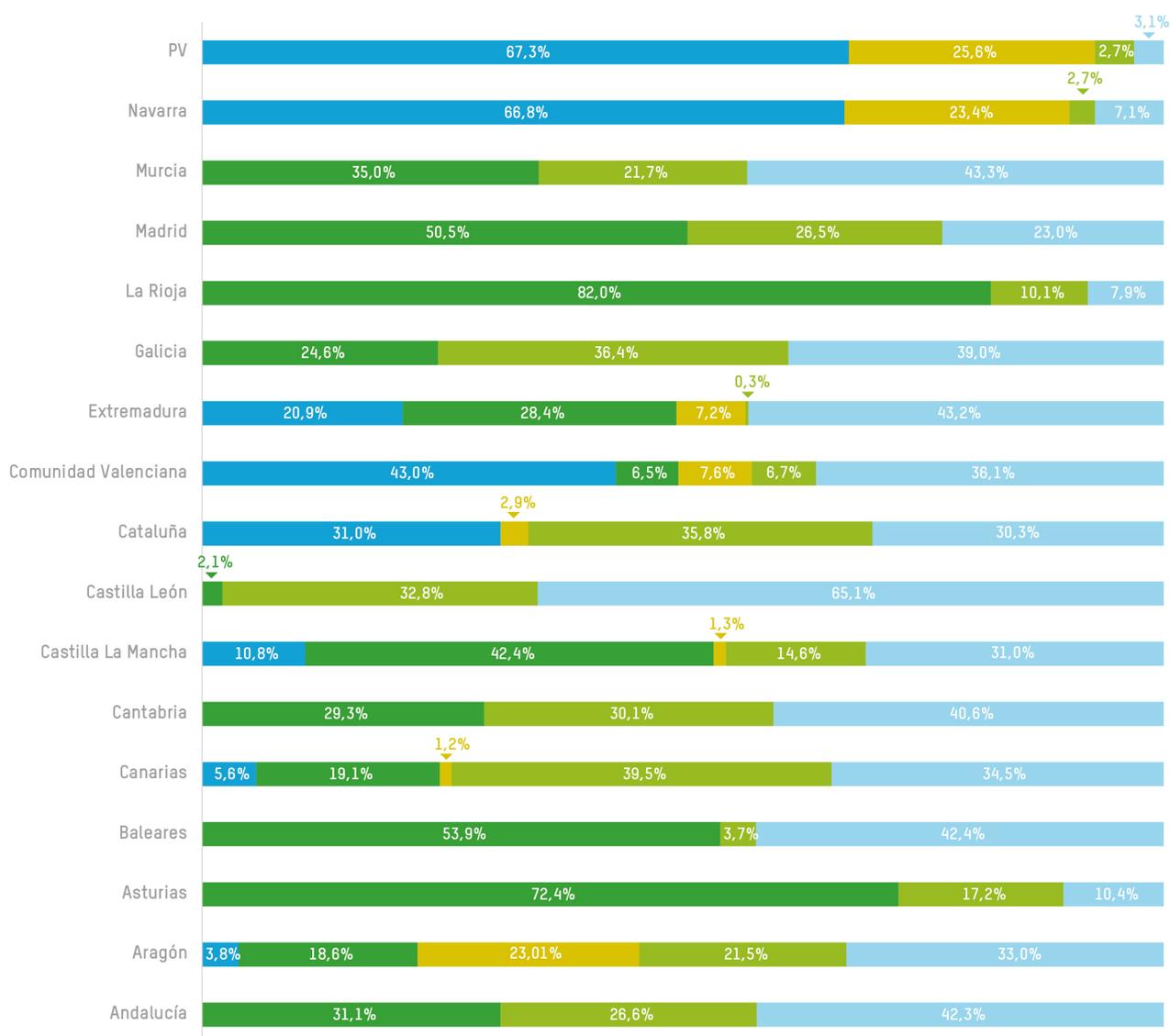
Nada menos que 9 comunidades y las 2 ciudades autónomas ven como la totalidad de la población potencialmente receptora de rentas mínimas cumple con los requisitos de umbrales del IMV y podrían transitar directamente a esta prestación estatal. Aunque algunas comunidades ya lo han hecho y se ha establecido un traspaso directo de todos o parte de los hogares beneficiarios, esto no ha sido lo general por las dificultades derivadas del uso de distintos los sistemas de gestión e información.

El organismo gestor del IMV, el Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS), usa datos de Hacienda para saber si una familia cumple o no con el umbral de renta, mientras que las CC.AA. han empleado tradicionalmente otras fuentes de datos para conocer los ingresos de los hogares. Puede ser que haya falta de coincidencia en algunos casos entre los ingresos registrados por las CC.AA. y los de Hacienda. Esta divergencia puede llevar a que haya familias que reciban por error el IMV y, que, al contrastar con los datos de Hacienda se diera el caso de que tuvieran que

devolver el dinero. Ante este riesgo lo ideal sería que las CC.AA. se hicieran responsables patrimoniales de esta posible deuda. Este trasvase de beneficiarios supone un gran ahorro para las CC.AA. que pueden dedicar ese dinero a una renovada asistencia social autonómica que complemente el IMV. Además, el número de familias en esta situación es posiblemente muy minoritario y habrían sido los sistemas de comprobación de rentas de las CC.AA. los que habrían fallado al determinar que esos hogares eran elegibles en primera instancia.

A continuación, incluimos un gráfico con los porcentajes de población en pobreza severa por casuística según CC.AA. y elaborado con datos de 2019. La misma información, pero con datos de 2015, es decir si la subida de la pobreza por la COVID siguiera una intensidad y distribución territorial similar a la de la Gran Crisis, está disponible en el anexo 3.

Gráfico 10. Reparto de la población en pobreza severa según elegibilidad por las RRMM, el IMV, por ambos o ninguno



- **Casuística 1:** Población en pobreza severa que puede optar tanto al IMV como a la RRMM pero que la RRMM ofrece cuantías más altas.
- **Casuística 2:** Población en pobreza severa que puede optar tanto al IMV como a las RRMM, siendo más alta la cuantía del IMV.
- **Casuística 3:** Población en pobreza severa que es elegible para el IMV y no lo era para la RRMM.
- **Casuística 4:** Población en pobreza severa que es elegible por la RRMM pero no por el IMV.
- **Casuística 5:** Población en pobreza severa desatendida tanto por las RRMM como por el IMV.

- Las CC.AA. en las que toda su población se encuentra en las casuísticas 2, 3 y 5 se ahorran toda la inversión que venían realizando en RRMM al aprobarse el IMV.
- Las CC.AA. donde hay mucho 1 y nada de 2, donde la RRMM es siempre mayor que el IMV, -PV, NA y CAT- deberían complementar verticalmente las cuantías del IMV si no quieren que sus beneficiarios perdiesen poder adquisitivo.
- Aquellas CC.AA. que tienen población bajo todos los supuestos -ARA, VAL o EX- son las que presentan mayores complicaciones a la hora de acoplar su acción social al IMV de no modificarse los umbrales en el trámite parlamentario.
- Allí donde hay más porcentaje de población bajo el supuesto 3, es dónde el diseño de sus RRMM ofrece menos protección a las personas viviendo en pobreza severa.
- La población bajo la casuística 5 debería desaparecer, son familias sin ningún tipo de cobertura. La prioridad debe ser subir los umbrales del IMV.

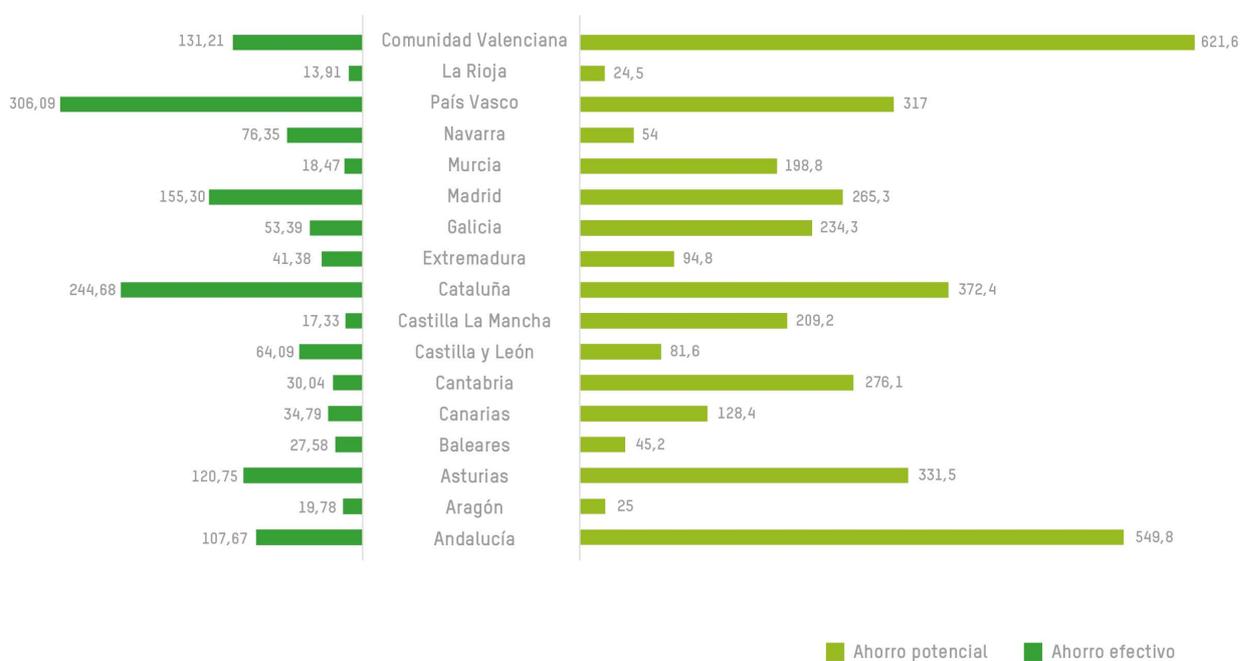
Fuente: Cálculos propios usando la ECV 2019. Datos disponibles para el año 2015 en el anexo 3.

Cuánto se ahorran las CC.AA. con la aprobación del IMV

La puesta en marcha del IMV supone un ahorro cierto para las CC.AA. Dejan de gastarse el dinero que dedicaban a financiar las transferencias de RRMM que recibían aquellas personas que ahora van a pasar a beneficiarse de la prestación estatal. Es cierto que algunas CC.AA. están haciendo bien en expandir su cobertura poblacional en este momento de crisis y, por lo tanto, incrementar su gasto, pero o toda o una gran parte de esa nueva población receptora de RRMM potencialmente pasará al IMV conforme éste se vaya desplegando.

Hemos calculado, por un lado, cuánto dinero del que gastaron en 2019 se ahorra cada CC.AA. según el porcentaje de población receptora del RRMM que podría recibir el IMV y, por otro, cuál sería el ahorro potencial máximo en un escenario en el que las RRMM alcanzasen a toda la población elegible. El primero de estos números es ahorro efectivo (barra color verde oscuro) y el segundo (barra color verde claro) es una cifra meramente orientativa, pero nos permite hacernos una idea del gran potencial de ahorro de inversión autonómica que representa el IMV.

Gráfico 11. Ahorro efectivo y potencial máximo de las CC.AA. en sus RRMM tras la aprobación del IMV- millones de euros



Fuente: Cálculo propio en base a la ECV y al Informe rentas mínimas de inserción. Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030.

En aquellas CC.AA. en las que un gran porcentaje de población potencialmente receptora del IMV podría optar a una RRMM de mayor cuantía, País Vasco, Navarra y Cataluña, el ahorro llegaría hasta la cifra indicada sólo si no se decide complementar verticalmente las transferencias del IMV para evitar que la población receptora perdiera ingresos. Para el resto de los territorios, salvo Aragón, el ahorro equivale a todo o prácticamente todo lo que se gastaron en 2019. En 9 CC.AA. y las dos ciudades autónomas el ahorro alcanza el 100% de la inversión en RRMM.

Dada la escasa capacidad de reducción de la pobreza de las transferencias públicas españolas y la gran brecha en inversión en protección social que nos separa de la UE, las CC.AA. deberían, como poco, redirigir toda su inversión en RRMM a la lucha contra la pobreza. No obstante, el esfuerzo presupuestario que hasta ahora han hecho los distintos territorios ha sido de distinta intensidad. El mensaje no puede ser el mismo para, por ejemplo, Castilla la Mancha y Murcia,

que para Asturias o el País Vasco. Aunque para algunas CC.AA. bastaría con redirigir su inversión, **en otros casos es necesario incrementar los niveles de gasto si se quiere reducir al máximo la inequidad territorial de la que partíamos antes de la aprobación del IMV en cuanto a lucha contra la pobreza y vulnerabilidad se refiere.**

Qué territorio debería incrementar su inversión y en qué medida, son cuestiones que podemos resolver con la siguiente tabla. En la primera columna encontramos la inversión de 2019 en RRMM; cantidades que varían entre territorios pero que no podemos comparar dadas las diferencias tanto en población entre CC.AA. y como en tasa de pobreza. La siguiente columna sí nos permite establecer comparaciones. Se trata de cuánto se ha invertido en relación a la cantidad de personas viviendo en pobreza severa. Si este per cápita es muy bajo, obviamente es que no se está dedicando una partida presupuestaria suficiente en relación a la magnitud de la pobreza en ese territorio. La CC.AA. que más invierte dedica 46,6 veces más que la que menos.

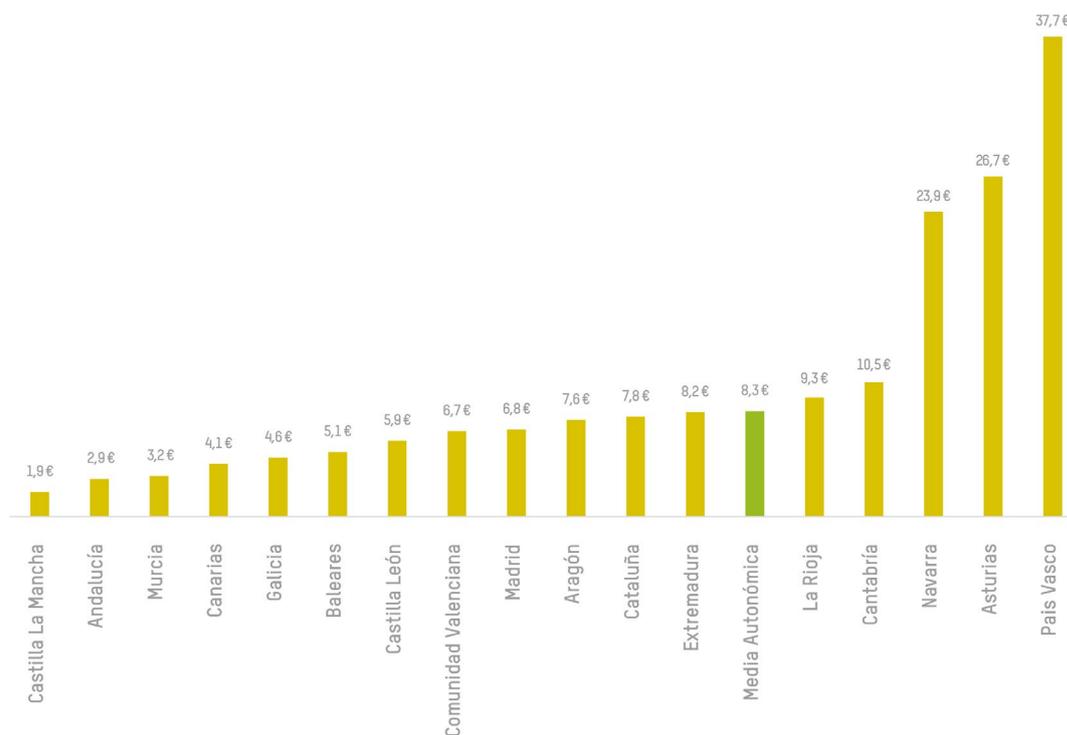
Tabla 10. Inversión por CC.AA. en RRMM e inversión en relación a personas viviendo en pobreza severa en cada territorio

	GASTO TOTAL EJECUTADO (2019)	Dinero invertido por CC.AA. por cada persona en pobreza severa
Castilla La Mancha	17.751.609	78,2
Andalucía	107.673.709	86,7
Murcia	18.469.818	123,5
Canarias	36.532.028	148,4
Galicia	53.391.539	253,8
Comunidad Valenciana	151.391.671	284,3
Baleares	27.583.346	343,3
Madrid	155.296.180	352,8
Castilla León	64.089.039	456,5
Extremadura	47.434.000	478,4
Cataluña	267.530.528	552,5
Aragón	46.762.407	621,5
Cantabria	30.044.005	746,7
La Rioja	13.913.250	792,8
Asturias	120.746.225	914,7

Fuente: Cálculo propio en base a la ECV y al Informe rentas mínimas de inserción. Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030.

Es cierto que la capacidad presupuestaria de las distintas CC.AA. no es la misma. Y una comparativa en la que Navarra o País Vasco destacan tanto en relación a los demás puede esconder que, en efecto, son regiones más ricas. Para poder ponderar el esfuerzo presupuestario realizado en RRMM, hemos considerado la relación entre lo invertido y presupuesto total de las CC.AA. (gráfico 12). No se trata sólo de que Navarra, País Vasco o Asturias sean las CC.AA. con menos tasa de pobreza o con una mayor capacidad presupuestaria: es que del dinero disponible priorizan en mayor medida la asistencia social. En el otro extremo, Castilla La Mancha, Andalucía, Murcia, Canarias o Galicia dedican menos de 5 de cada 1.000 euros de gasto público a atender la pobreza mediante ayudas públicas.

Gráfico 12. Inversión en RRMM por cada 1.000 euros de gasto presupuestario público autonómico



Fuente: Cálculo propio en base a Informe rentas mínimas de inserción. Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030 y datos consolidados de gasto público del Ministerio de Hacienda. Datos 2019.

Aunque es cierto que no todas las CC.AA. deberían hacer exactamente lo mismo en relación a cómo complementan el IMV y que cada territorio presenta peculiaridades, sí que deberíamos avanzar hacia **esfuerzos equivalentes**. La coordinación de los territorios hacia un compromiso compartido entorno a un suelo mínimo de servicios y transferencias equivalentes debería ser un objetivo a medio plazo en ese avanzar hacia el sistema de garantía de rentas que deberíamos tener en un futuro no tan lejano.

Hacia dónde deberían complementar las CC.AA.

Una vez el IMV haga las veces de suelo de protección básica para todas las familias que viven en pobreza severa, la acción social de las CC.AA. debería dirigirse a complementarlo en seis vías diferentes:

1.- Cobertura de población en pobreza severa que, por especial dificultad o idiosincrasia, no pueda ser atendida por el IMV. La pobreza tiene muchas caras. Aunque la legislación que regula el IMV debe ser lo más abierta y flexible posible para que el requisito del nivel de renta sea el único que determina el acceso al mismo, es posible que se den circunstancias en las que personas en pobreza severa no puedan optar al IMV. Las CC.AA. deberían hacer búsqueda activa de esas familias y apoyarlas con transferencias de, al menos, la misma cuantía que el IMV.

2.- Ampliación de las cuantías que transfiere el IMV en aquellos territorios en los que el coste de vida es muy elevado. El coste de la vida es 30 puntos porcentuales más elevado en la CC.AA. más cara para vivir (Madrid) que en la más barata (Extremadura).¹⁹ En algunas de las CC.AA. donde la vida es más cara, como Cataluña o País Vasco, una gran cantidad de potenciales receptores del IMV recibirían una transferencia más alta de ser beneficiarios de las RRMM. Estas comunidades deben rediseñar sus

RRMM para complementar el IMV con una transferencia adicional; no les sería muy costoso y evitarían que las personas se viesan perjudicadas al pasar a ser receptoras del IMV. Sin embargo, hay otras donde la vida es igualmente cara y las cuantías de las RRMM no eran tan elevadas. En estos territorios sería pertinente poner en marcha complementos verticales a la nueva prestación estatal. Madrid, Baleares o Cantabria están en este segundo grupo de CC.AA.

3.-Apoyo a los gastos de vivienda. El 31% de las familias viviendo en pobreza relativa sufren sobrecarga de los gastos de vivienda, es decir, dedican más del 40% de sus ingresos a sufragar el coste de la casa en la que viven.²⁰ Es imprescindible poner en marcha medidas ambiciosas que nos igualen en alquiler social a otros países europeos. Sin embargo, mientras esto no pasa y no se reducen los precios del alquiler, sería pertinente apoyar a los hogares en pobreza para evitar que el IMV se dedique íntegramente a pagar un alquiler o una hipoteca. El coste de la vivienda cambia mucho no sólo de CC.AA. a CC.AA., si no que varía entre municipios e, incluso, entre familias de una misma localidad y niveles de renta similares. La situación no es la misma si se está pagando una hipoteca, un alquiler a precios de mercado o se vive en una vivienda social. Las CC.AA. deberían diseñar ayudas que permitieran recoger estas diferencias y reducir la incidencia del sobrecoste de la vivienda en los hogares de renta baja.²¹

4.- Asegurar el acceso y disfrute de derechos esenciales en igualdad. Existen una serie de costes asociados a la educación o la salud que deberían complementarse por parte de las CC.AA. Podrían diseñarse paquetes de prestaciones, que se otorgaran de forma automática a beneficiarios del IMV según las características del hogar (si hay menores en edad escolar, enfermos crónicos, personas trabajadoras de baja empleabilidad o con cargas especiales de cuidado...). Entre lo que se podría costear está, por ejemplo, el material educativo, ciclos formativos no obligatorios o gratuitos, becas comedor, actividades extraescolares, copagos farmacéuticos, gafas, prótesis o servicios de salud mental. Muchas CC.AA. ya complementaban con ayudas de este tipo a la Prestación por Hijo a Cargo o a los receptores de RRMM.

5.-Tratar de suavizar las fronteras entre quién recibe y quién no recibe ayudas. La división que separa a un hogar que vive en pobreza severa y otro que viven en pobreza relativa no deja de ser artificial. Aunque nos sirve para diseñar políticas públicas focalizadas en quien más lo necesite, la vulnerabilidad y la escasez pueden ser muy similares en familias cuyos ingresos sólo distan un puñado de euros. Los complementos verticales al IMV de las CC.AA. puede, de estar sólo dirigidos a aquellas familias receptoras del IMV, contribuir a crear “trampa de la pobreza” y reducir los incentivos de los hogares para aceptar determinados empleos. Los complementos que hemos descrito, ya sea a la vivienda o a facilitar el disfrute en igualdad de derechos a la educación o la salud, deben dirigirse también a familias en pobreza relativa.

6.-Servicios. Si las oficinas de servicios sociales reducen los recursos que dedican a la tramitación de prestaciones económicas, debería poder dirigir su función a prestar servicios a las comunidades, saliendo de un enfoque de atención a la pobreza para constituirse en servicios sociales que atienden al conjunto de la población.

2.-Las capacidades del INSS para estimar los ingresos de los hogares y el uso de datos fiscales

El Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS) es un órgano gestor que tramita una cantidad ingente de transferencias contributivas -incluidos unos nueve millones de pagos de pensiones al mes-, y que se echó la espalda la titánica misión de tramitar más de un millón solicitudes de una prestación nueva, el Ingreso Mínimo Vital, en un momento de plantillas tensionadas por la COVID, sin dejar de sacar el resto del trabajo y sin tener experiencia ni herramientas para la tramitación de una prestación que difiere de las que suele gestionar en que se trata de ayudas al hogar y no individuales, y cuya población diana puede presentar especiales dificultades a la hora de tratar con la rígida y poca amistosa administración. El mérito tanto del INSS como de las personas encargadas en poner en marcha el IMV en un tiempo mucho más breve de lo previsto inicialmente es incuestionable.

No obstante, ahora que dejamos atrás la urgencia de tomar medidas que nos trajo la COVID y podemos reposar la mirada, deberíamos sacar algunas conclusiones de lo que supone el modelo de gestión que prevé el IMV: tramitación por el INSS empleando los datos de la Agencia Tributaria. De la lectura del proyecto de ley (artículo 8.2)²² se podría suponer que calcular el “promedio mensual del conjunto de ingresos y rentas **anuales computables**” obedece a adaptar la herramienta del IMV lo mejor posible a la realidad de la pobreza y las necesidades de las familias; y no que está diseñado así porque es el único cálculo posible que permite el sistema de gestión e información del que se dispone. Otro tipo de ayudas públicas pueden usar los datos fiscales, pero no aquella cuyo fin es evitar que las familias carezcan de ingresos. **El diseño de políticas y los objetivos de las mismas deberían marcar los sistemas técnicos, y no al revés.**

Desde luego es complejo diseñar un sistema que facilite una gestión ágil y lo más automatizada posible, sin embargo, el cálculo de los ingresos del hogar usando los datos fiscales conlleva una serie de serios inconvenientes:

1.- **Genera sufrimiento gratuito:** La pobreza, especialmente en contextos de ausencia total de ingresos, debe ser atendida con urgencia; o, de lo contrario, los hogares estarán expuestos a situaciones de escasez y de falta de disfrute de derechos básicos. El establecimiento del cálculo de las rentas disponibles en el hogar usando la media mensual del conjunto de ingresos del año anterior ignora la realidad en la que viven hogares de ingresos bajos y genera disfunciones de gestión. Por un lado, habrá familias que pueden estar en derecho de acceder al IMV aun no encontrándose en el momento de la solicitud en situación de vulnerabilidad. Y, por otro y mucho más grave, habrá otros hogares con ingresos insuficientes que, habiendo tenido más renta en meses anteriores, tendrán que esperar a que acabe el año para poder demostrar su elegibilidad.

3.- **La principal herramienta del sistema de garantía de rentas no reacciona a los shocks**, ni a los generales que nos afectan a todos y todas –como una pandemia-, ni a los personales como tener baja intensidad laboral y sufrir continuas entradas y salidas del mercado laboral.

La disposición adicional tercera del RD 20/2020 establece que, temporalmente y a causa de la COVID, se podrían tener en cuenta las rentas recientes para determinar el acceso o no a la prestación. Para pedir el IMV empleando esta posibilidad había que solicitarlo expresamente en la aplicación de la solicitud de una forma que, según entidades que han apoyado a familias a cumplimentar la burocracia, no resultaba nada sencilla. No se ha hecho público cuántas solicitudes se hicieron pidiendo usar datos de ingresos recientes; ni la desagregación de denegaciones y aprobaciones de IMV según se haya usado para el cálculo de las rentas disponibles la información fiscal u otra más actual.

El 50% de las resoluciones de los seis primeros meses del IMV fueron negativas.²³ Muchas porque sobrepasaban el nivel de ingresos, pero no sabemos si efectivamente sobrepasaban al umbral o se calculó la renta del hogar sin tener en cuenta el impacto de la COVID. Si esto pasó en un número significativo de hogares se diseñó y aprobó, en un contexto de tremenda urgencia social, una prestación incapaz de responder a la urgencia inmediata y que no habría logrado apoyar a muchas de las familias a las que la COVID ha dejado en peor situación.

4.- Los estímulos al empleo son una herramienta fundamental para promover la inclusión laboral de los receptores del IMV y reducir la trampa de la pobreza. Sin embargo, **es tremendamente complicado diseñar estímulos al empleo** en un país con un mercado laboral altamente inestable si las rentas salariales empleadas para calcular si se accede o no al IMV son las del año anterior y no la foto del aquí y ahora. Es más, un IMV al que se accede usando los datos fiscales puede funcionar como desincentivador del empleo ya que pone a las familias en la tesitura de elegir entre seguir cobrando la prestación o

aceptar un empleo precario y de final incierto sabiendo que, cuando acabe, tendrán que esperar meses para poder acceder al IMV.

5.- Que el IMV nazca dejando un hueco de protección tan claro, amplio y evidente **empuja a las rentas autonómicas a rediseñarse para cubrir el vacío temporal** que deja un diseño que, en este sentido, podría ser claramente mejorable. Dividir las competencias AGE-CC.AA. en materia de pobreza severa de forma que la primera se haga cargo de la pobreza estructural y las segundas de la sobrevenida es supeditar, no sólo una herramienta concreta –el IMV–, si no todo el diseño del sistema de garantía de rentas a una debilidad de naturaleza técnica.

Una prestación contra la ausencia de ingresos y la pobreza severa como el IMV debería poder responder automáticamente al ciclo económico y hacer las veces de estabilizador automático en el momento que hay una crisis. Si la pobreza sobrevenida depende de las CC.AA. no vamos a poder contar con ese estabilizador, si no con 17 estabilizadores aún por desarrollar. La AGE cuenta con una mayor capacidad para afrontar gastos imprevistos y para acceder a deuda con la que afrontar este tipo de incremento en el gasto que las CC.AA.

Si comparamos la limitada cobertura que hasta ahora habían logrado gran parte de las ayudas autonómicas del sistema de rentas mínimas con la cobertura mucho mayor que ha logrado el IMV en apenas un año desde su puesta en marcha, nos damos cuenta de otra limitación de esta división de tareas: **las CC.AA. no tienen capacidad para absorber tal cantidad de solicitudes de ayudas que, además, al ser de emergencia deberían tramitarse con agilidad.** Algo para lo que es necesario contar con medios que soy muy dispares entre un territorio y otro. Cada persona trabajadora técnica asignada a la tramitación de RRMM gestiona de media 348,83 resoluciones administrativas. Sin embargo, la media estatal esconde grandes disparidades: mientras que en cada persona técnica gestiona de media 1.628,80 en Murcia y 2.168,33 en la Comunidad Valenciana, en Asturias son 118,14 y en Canarias 144,88.²⁴

Por otro lado, las grandes desigualdades en criterios, generosidad o cobertura de las RRMM obedecen a diferencias entre territorios en materia de presupuesto, sensibilidad política o capacidad de gestión. Esas diferencias persisten y serían la base para que la inequidad entre territorios que hasta ahora existía en la protección contra la pobreza se perpetúe y desplace hacia esa supuesta respuesta a la pobreza sobrevenida a la que deberían responder las CC.AA. Habría algunos territorios capaces de responder a esta situación y en otros, los muchos, las familias en pobreza quedarían en un limbo de meses sin ayuda.

Las ventajas que tiene usar datos de la Agencia Tributaria son la exactitud de la información y la agilidad del proceso. Permite automatizar un parte considerable de la gestión. Sin embargo, sería preferible perder algo de exactitud o agilidad y ganar en adecuación con la realidad de los hogares.

Cambiar o, mejor dicho, **complementar los datos de la Agencia Tributaria con otras fuentes** permitiría avanzar en esa dirección. Se darían menos errores (personas que no reciben la prestación aun necesitándola) pero se abriría la puerta a fraudes (personas que reciben la prestación sin tener derecho a ella). Se trata de un complejo equilibrio en el que, en vez de aceptar la posibilidad de algo de fraude –minoritario e inherente a todas las prestaciones–, se ha preferido convivir con mucho error. Y esto a pesar de que hay formas de gestionar el fraude en asistencia social –las CC.AA. llevan décadas haciéndolo– mucho más sencillas de poner en práctica que esperar a que 17 CC.AA. estén en disposición de modificar sus rentas autonómicas para solventar el tremendo margen de error que a día de hoy da el usar los datos fiscales para acceder al IMV.

Existen otras fuentes de información, como las cotizaciones a la Seguridad Social, que, si bien no dan información totalmente exacta, la forma en la que se recogen puede modificarse para que se acerque más al nivel salarial de las personas trabajadoras, ya que se trata de formularios telemáticos que rellenan cada mes las empresas.²⁵ Esa información puede acompañarse además de los datos fiscales para tener una foto lo más amplia posible del patrimonio o de las distintas fuentes de ingresos no laborales del hogar. Por último, se puede recurrir a una declaración jurada responsable para terminar de tener una idea lo más precisa posible de las rentas de las que disponen las familias.

En cualquier caso, avanzar en una mejor gestión y más ajustada a la realidad de la pobreza requerirá fortalecer el INSS, no sólo de recursos humanos, si en capacidades para gestionar un tipo de prestación distinta de las que ha tramitado hasta ahora la entidad.

En la era del Big Data y ante la oportunidad de modernización de la administración que suponen los fondos Next Generation, un sistema de gestión inadecuado no puede determinar el conjunto de sistema de garantía de rentas que vamos a tener en las próximas décadas.

RECOMENDACIONES: EL SISTEMA DE GARANTÍA DE RENTAS HACIA EL QUE DEBERÍAMOS MARCHAR

Las limitaciones presupuestarias al implementar una política que, como el IMV, es a la vez ambiciosa y completamente nueva son, desde luego, comprensibles. Ahora, ante este condicionante innegable hay varias estrategias; se puede o bien optar por un despliegue progresivo, en varias fases y combinando distintas fuentes de financiación, hasta llegar al punto deseado; o se puede optar por diseñar desde la limitación y que las decisiones tan estratégicas sobre umbrales o cobertura estén marcadas por un presupuesto dado y no por objetivos concretos de reducción de pobreza. **El inicial diseño del IMV parece que ha seguido hasta ahora esta segunda lógica; el desafío es que los siguientes cambios del conjunto del sistema estén menos movidos por limitaciones presupuestarias y más por un deseo explicitado de hacia dónde queremos ir como país en la lucha contra la pobreza.**

Basándose en el documento ‘España 2050. Fundamentos y propuestas para una Estrategia Nacional de Largo Plazo’²⁶ y en el Pilar Europeo de Derechos Sociales, Oxfam Intermón pone sobre la mesa en este documento y para el debate posterior con otros actores e instituciones, una serie de objetivos que, de ser compartidos, puedan determinar siguientes pasos en el desarrollo de nuestro sistema de garantía de rentas.

La primera versión del informe ‘España 2050’ propone ir convergiendo paulatinamente tanto en gasto como en tasa de pobreza relativa o desigualdad con la UE-27 o con un grupo avanzado de países europeos englobados en lo que el informe llama UE-8 (Dinamarca, Francia, Bélgica, Suecia, Austria, Finlandia, Alemania y Países Bajos). Aunque no propone ningún objetivo cuantitativo en materia de pobreza severa, el informe llama articular e “integrar las prestaciones no contributivas para erradicar la pobreza severa”.

Por su parte, el Pilar Europeo de Derechos Sociales, en su Principio 14, establece que *“toda persona que carezca de recursos suficientes tiene derecho a unas prestaciones de renta mínima adecuadas que garanticen una vida digna a lo largo de todas las etapas de la vida...”*.²⁷ Cuando dice “toda persona”, Europa nos está fijando como objetivo la universalidad y cuando dice “vida digna”, define, por oposición, una vida “indigna”, aquella en la que se carece de un mínimo básico de ingresos para disfrutar con una mínima igualdad de derechos y oportunidades.

En base a esto proponemos a continuación: 1) un marco de objetivos a lograr a 2030; 2) una serie de principios rectores que nos ayuden a tomar decisiones y 3) una serie de recomendaciones a corto y medio plazo dirigidas tanto a Gobierno y grupos parlamentarios como a CC.AA.

Objetivos a lograr en 2030:

1. **Articular y desarrollar las transferencias públicas con el objetivo de contar con una protección universal contra la ausencia de ingresos:** Según la EPA, 597.000 familias en España carecen de ningún tipo de ingreso.²⁸ Hasta la fecha las distintas prestaciones de las que dispone el Estado español no se han diseñado o articulado las unas con las otras con el objetivo de lograr una cobertura universal de todos aquellos hogares que carecen de ingresos. En parte se debe a que estaban concebidas entorno a una concepción del empleo que ya no existe. La división de funciones entre la protección contributiva y asistencial partía de la base de que un puesto de trabajo protegía totalmente a las personas de la pobreza; por tanto, las prestaciones contributivas al desempleo cubrían espacios temporales entre un empleo y otro, y la asistencia social se dirigía a personas que, por problema de inclusión social, estuvieran excluidas del mercado laboral. Sin embargo, el empleo ya no protege de la pobreza y la ausencia o falta de ingresos se debe, en muchas ocasiones, a situaciones más vinculadas con la precariedad que con la marginalidad. Al diluirse las fronteras entre

empleo/prestación contributiva/asistencia social, aumentan las circunstancias en las que puede darse desprotección. La acción pública debería modularse para que la protección social pueda ofrecer una red de protección totalmente universal gracias a estímulos o complementos al empleo, ayudas no contributivas más potentes y de carácter universal, un sistema contributivo capaz de dar respuesta a las formas atípicas de empleo y puentes que conecten unas prestaciones con otras de forma más líquida y automática.

2. **Erradicación de la pobreza severa:** El umbral de vida digna al que hace referencia el Pilar Europeo de Derechos Sociales y que debería garantizarse es, al menos, sobrepasar el umbral de pobreza severa (40% de la mediana de ingresos). La pobreza severa se calcula en relación a la renta mediana del total de la población; no se trata de un umbral fijo que determine ausencia o escasez, sino de una medida de desigualdad que nos indica, en una economía avanzada, cuánta gente no se está beneficiando del desarrollo colectivo. Que como país queramos acabar con la pobreza severa indica una voluntad de una mayor cohesión social y un crecimiento inclusivo más justo.
3. **Universalidad en la protección a la infancia:** la infancia es un factor de riesgo de pobreza para muchas familias. A pesar de que los niños, niñas y adolescentes son un bien público, y su desarrollo condiciona el devenir de toda nuestra sociedad y economía, las familias se hacen cargo del mismo con escaso y regresivo apoyo público.
4. **Igualar la inversión en protección social a la media de la UE, cerrando la brecha actual de gasto de 1,9 puntos de PIB,** y priorizando el cierre de la brecha en protección social a la familia y la infancia.
5. **Mejorar la capacidad de reducir la pobreza relativa por transferencias públicas.** El informe 'España 2050' plantea reducir a casi la mitad la pobreza relativa en 2050. Pero esa reducción debe entenderse como resultado de un conjunto de reformas y cambios que no sólo afectan al sistema de garantía de rentas, ya que reducir la precariedad laboral o el desempleo incidirían en menor pobreza. Planteamos fijar un objetivo que refleje la contribución de las transferencias públicas a ese objetivo y que seamos capaces, en 2030, de reducir la pobreza relativa en la misma proporción que la UE, pasando de un 37% de reducción de pobreza relativa por transferencias públicas a un 54%.

Principios rectores para la toma de decisiones:

1. **Derecho subjetivo:** la garantía de rentas ha de ser un derecho no sujeto ni a la disponibilidad presupuestaria ni a la participación de las personas en actividades de inclusión alguna. Las tensiones en la sostenibilidad del gasto público deben girar hacia la recaudación y el cierre de la brecha de presión fiscal que nos separa con Europa; en ningún caso implicar la contención presupuestaria ni en una partida de gasto -la protección social- en la que estamos especialmente lejos de otros países europeos, ni en un objetivo -la lucha contra la pobreza y la desigualdad- que nos hace mejor país, mejora nuestra economía, la cohesión social y nuestras opciones de futuro.
2. **Hay que poner a las personas y su experiencia en el centro:** esto quiere decir que la relación entre los potenciales usuarios y la administración debe ser respetuosa, evitar la victimización, y ser lo más sencilla posible. El esfuerzo lo debe hacer la administración, no las personas. Se deben automatizar lo máximo los procesos de concesión de ayudas complementarias o de transito de los hogares de una ayuda a otra.
3. **Basado en la evidencia, no en el prejuicio:** Hay multitud de la evidencia y conocimiento generado en torno a las políticas de reducción de pobreza que ha de ser la que guíe la toma de decisiones, alejándonos de apriorismos basados en el prejuicio o la aporofobia. Ni hay evidencia de más fraude en las prestaciones a las familias en pobreza que en

otras prestaciones, ni de que a condicionalidad de las ayudas económicas a programas de inclusión mejore el resultado de estos últimos.

4. **Interés superior del menor:** Los niños y niñas tienen el derecho a que su interés superior sea la consideración que prima al sopesar distintos intereses para decidir sobre una cuestión que les afecta en toda norma o política pública. A la hora de desarrollar el sistema de garantía de rentas hay que respetar este derecho.

Recomendaciones

A corto plazo:

A Gobierno y grupos parlamentarios:

Fruto del trámite parlamentario debería resultar:

1. Un incremento de los umbrales de acceso con vista a:
 - a. Reducir el número de personas que viven en pobreza severa y no son elegibles ni por el IMV, ni por las RRMM. En torno al millón y medio según datos de 2019.
 - b. Aproximar los umbrales y transferencias del IMV al umbral de pobreza para todos los tipos de hogar. Ningún niño o niña ha de criarse en pobreza severa.
 - c. Armonizar los umbrales a los de las CC.AA. que, con el diseño actual, para reducir el número de personas en pobreza severa que son elegibles por una RRMM y no por el IMV.
2. Reducir el número de meses empleados para calcular los ingresos del hogar y acercarlos lo máximo posible al presente. La decisión de usar sólo los datos fiscales para calcular los umbrales del IMV no puede condicionar todo el desarrollo a futuro del sistema de garantía de rentas.
3. Facilitar el trasvase de los actuales receptores de rentas mínimas al IMV. 9 CC.AA. y 2 ciudades autónomas tienen a todos sus receptores de rentas mínimas bajo los umbrales de acceso del IMV. El resto de territorios deberían estar en una situación similar una vez se incrementen los umbrales. Este trasvase debe hacerse garantizando que no sean las familias las que se hacen cargo de ninguna potencial deuda con la Administración si ha habido fallos en el cálculo de las rentas del hogar. Las CC.AA. se ahorran mucho dinero con esta medida, cualquier fallo en la estimación de las rentas del hogar sería su responsabilidad y deberían ser responsables patrimoniales de estas familias.
4. Revisar el proyecto de Ley aplicando el principio de interés superior del menor, lo que llevaría a:
 - a. Subir los umbrales para los hogares con niños y niñas, que, con el diseño actual, son los más perjudicados por el umbral bajo.
 - b. Incluir como beneficiarios potenciales a las familias de origen migrante en situación irregular con niños y niñas a cargo. Se van a criar en España y desarrollar aquí su proyecto de vida, no tiene sentido que crezcan en pobreza.

- c. No poner limitaciones al número de miembros del hogar. La tasa de pobreza en familias numerosas es especialmente alta.
5. Eliminar todos los requisitos de acceso que no sean el umbral de rentas.

A las Comunidades Autónomas:

1. Desplegar y ajustar el IMV llevará tiempo, mientras hay que evitar decisiones que conlleven dejar a personas sin prestación alguna. En un contexto de incremento de la pobreza por la COVID, no hay que replegarse antes de que el IMV esté en disposición de atender a la mayoría de las familias.
2. Rediseñar toda su acción contra la pobreza para que su papel fundamental ya no sean las transferencias de las rentas mínimas, sino el acompañamiento y la prestación, gracias a unos servicios sociales mejor dotados. Entre otras cosas:
 - a. Apoyo al INSS en todo lo posible en la gestión del IMV. Las CC.AA. van a dejar de dedicar dinero a transferencias públicas que podrían redirigir a fortalecer sus servicios sociales para 1) acompañar y facilitar las tramitaciones del IMV; 2) apoyar al INSS en la certificación de los requisitos que han de cumplir las familias.
 - b. Dirigir su asistencia social a la complementariedad del IMV en base a la realidad del territorio. Posibles complementos serían:
 - i. Incremento de la cuantía del IMV en aquellos territorios donde su anterior renta autonómica era de mayor cuantía o el coste de vida es especialmente elevado.
 - ii. Ayudas para copagos farmacéuticos, servicios sanitarios no incluidos en la cartera de servicios (gafas, dentista, salud mental, prótesis...), vivienda, becas comedor, para actividades educativas, para hogares tanto receptores del IMV como para familias en pobreza relativa.
 - iii. Ayudas a la vivienda ajustadas al coste en cada territorio de la misma y a la situación de las familias.
 - iv. Prevenir la pobreza severa y suavizar la frontera entre familias con y sin derecho a recibir el IMV, pero que se encuentran en situaciones similares de vulnerabilidad social o económica.
 - v. Incrementar los servicios que prestan a la ciudadanía saliendo de un enfoque de atender la pobreza para abrirse al resto de la ciudadanía.
3. Facilitar el trasvase de los receptores de las rentas mínimas y hacerse cargo de la deuda patrimonial de aquellos que pasen al IMV. El trasvase es un ahorro directo, no hay justificación para no aceptar proteger a las familias ante una posible deuda con la Administración.

A medio plazo:

1. Explicitar y acordar un objetivo en reducción de pobreza como país y monitorizarlo con el mismo nivel e importancia que el resto del cuadro macroeconómico. Proponemos el objetivo de erradicar pobreza severa en 2030 y reducir a la mitad la relativa en 2040.

2. Articular el sistema de garantía de ingresos para evitar que ninguna familia carezca de ingreso ninguno:
 - i. Incremento de la cobertura de la prestación contributiva al desempleo, reduciendo temporalidad y rotación laboral y expandiendo derechos hacia sectores ocupacionales desatendidos: trabajadoras del hogar, autónomos, jóvenes en precariedad...
 - ii. Ordenación de las prestaciones dependientes del SEPE para simplificar la arquitectura del sistema de garantía de ingresos. Algunas prestaciones pueden subsumirse en el IMV y se debería contar con una pasarela para el trasvase directo al IMV de beneficiarios que han agotado el derecho de un subsidio del SEPE, si cumplen con los requisitos de renta.
 - iii. Puesta en marcha de una transferencia pública que permita la universalidad en la cobertura de la infancia. Se puede empezar por una combinación de los complementos familiares del IMV y desgravaciones reembolsables del IRPF.
3. Desarrollo de una única entrada para la solicitud de todas las ayudas públicas del sistema de garantía de rentas, independientemente del organismo gestor. Las familias no tienen por qué estar navegando entre ventanillas, descifrando reglamentos o esperando a que se le denieguen una ayuda para probar con la siguiente. Esto podría hacerse automatizando la concesión de ayudas y poniendo en marcha un único aplicativo que recogiese las solicitudes y las derivara a un organismo gestor u otro dependiendo de la situación de la familia.
4. Incremento de la PNC hasta superar el umbral de la pobreza severa.
5. Cambio de la PNC como anclaje del IMV tras el desarrollo de un indicador de actualización automática.

Anexo 1- Impacto del IMV por CC.AA. en ESCENARIO 1 y ESCENARIO 2

	ESCENARIO 1	ESCENARIO 2	ESCENARIO 1		ESCENARIO 2		ESCENARIO 1		ESCENARIO 2	
	Cobertura	Cobertura	Tasa pobreza pre-imv	Tasa pobreza post-imv	Tasa pobreza pre-imv	Tasa pobreza post-imv	Brecha de pobreza pre-IMV	Brecha de pobreza post-IMV	Brecha de pobreza pre-IMV	Brecha de pobreza post-IMV
Andalucía	58,08%	84,27%	14,70%	14,36%	18,10%	15,22%	38,35	15,94	37,75	11,97
Aragón	43,95%	71,81%	5,80%	5,26%	5,10%	3,92%	32,26	16,69	31,19	9,25
Asturias	89,59%	87%	13,10%	12,78%	7,60%	5,57%	42,81	14,23	36,41	13,79
Baleares	57,61%	90,23%	6,80%	6,69%	15,10%	14,53%	44,43	14,23	52,17	12,13
Canarias	64,23%	92,79%	11,20%	11,20%	15,70%	11,73%	40,97	16,48	49,15	13,57
Cantabria	59,44%	88,04%	7%	6,81%	6,40%	5,16%	44,66	12,72	28,62	9,23
Castilla La Mancha	68,63%	84,55%	11,20%	10,97%	14,40%	13,50%	36,68	15,46	39,38	11,31
Castilla León	51,59%	84,07%	6%	5,94%	9,70%	8,10%	45,26	16,82	41,16	11,5
Cataluña	68,23%	80,51%	6,30%	6,27%	8,10%	7,06%	44,11	13,54	41,07	11,91
Ceuta	74,48%	54,50%	22,40%	21,19%	15,50%	13,86%	39,94	21,37	32,49	9,43
Comunidad Valenciana	58,03%	91,10%	10,40%	10,13%	10,40%	8,35%	43,34	15,82	41,46	11,84
Extremadura	60,95%	74,25%	12,10%	12,10%	11,80%	10,26%	33,94	15,45	31,71	10,48
Galicia	60,97%	93,80%	7,90%	7,65%	6,70%	5,06%	37,97	19,41	43,31	17,04
La Rioja	92,12%	51,90%	5,70%	5,57%	9,60%	8,52%	52,17	12,92	35,79	11,15
Madrid	76,99%	84,83%	6,70%	5,92%	8,80%	6,97%	45,74	14,16	42,81	11,89
Melilla	79,97%	77,27%	18,10%	18,10%	11,40%	8,42%	58,27	22,93	28,2	15,95
Murcia	56,69%	77,87%	10,10%	9,43%	16,40%	14,80%	39,56	17,63	40,95	12,59
Navarra	72,36%	100%	4,20%	4,03%	4,40%	4,04%	38,32	11,79	44,78	14,22
País Vasco	85,40%	82,34%	4,80%	4,48%	5,70%	4,34%	54,43	13,63	44,78	12,3
Total	63,80%	84,79%	9,20%	8,90%	11,20%	9,35%	41,82	15,63	43,06	11,87

Anexo 2- Población en diversos escenarios de elegibilidad de IMV y RRMM por CC.AA. (2019)

	Doble elegibilidad (RRMM+IMV)	Doble elegibilidad con RRMM>IMV	Doble elegibilidad con RRMM<IMV	RRMM (no IMV)	IMV (no RRMM)	En pobreza severa sin RRMM ni IMV	% Sustitución IMV/RRMM	% En pobreza severa no elegible para RRMM ni IMV
Andalucía	385713	0	385713	0	330932	525336	100	42,58
Aragón	16871	2868	14003	17357	16200	24817	49,29	32,98
Asturias	95605	0	95605	0	22661	13741	100	10,41
Baleares	43.321	0	43321	0	2.968	34060	100	42,39
Canarias	60878	13911	46966	3053	97283	85015	95,22	34,53
Cantabria	11808	0	11808	0	12105	16321	100	40,56
Castilla La Mancha	120745	24414	96331	2900	33025	70281	97,65	31,37
Castilla León	38202	0	2219	0	34218	67968	100	48,41
Cataluña	150320	150320	0	14031	173261	146607	91,46	30,91
Ceuta	2219	0	2219	0	10470	4347	100	25,52
Comunidad Valenciana	263860	229265	34595	40568	35640	192501	86,67	37,3
Extremadura	48899	20701	28198	7158	284,31	42800	87,23	33,73
Galicia	51690	0	51690	0	76594	82121	100	39,03
La Rioja	14397	0	14397	0	1770	1383	100	7,88
Madrid	222359	0	222359	0	116561	101298	100	23,01
Melilla	10132	0	10132	0	3218	3345	100	20,03
Murcia	52375	0	52375	0	32402	64774	100	43,31
Navarra	18892	18892	0	6616	756	2014	74,06	7,42
País Vasco	83587	83587	0	31781	5064	3828	72,45	3,69
Total	1691873	543958	1147915	123464	1033560	1482557	93,2	34,7

Anexo 3- Población en diversos escenarios de elegibilidad de IMV y RRMM por CC.AA. (2015)

	Doble elegibilidad (RRMM+IMV)	Doble elegibilidad con RRMM>IMV	Doble elegibilidad con RRMM<IMV	RRMM (no IMV)	IMV (no RRMM)	En pobreza severa sin RRMM ni IMV	% Sustitución IMV/RRMM	% En pobreza severa no elegible para RRMM ni IMV
Andalucía	597762	0	597762	0	668290	248389	100	16,53
Aragón	33486	14655	18831	6053	14274	16497	84,69	24,81
Asturias	43672	0	43672	0	25485	12089	100	15,21
Baleares	135637	0	135637	0	16247	16454	100	9,77
Canarias	267430	60151	207279	2131	41890	24041	99,21	7,21
Cantabria	14414	0	14414	0	18051	5038	100	13,66
Castilla La Mancha	169755	53122	116634	3868	76626	48079	97,77	16,50
Castilla León	131638	0	131638	0	64716	43392	100	18,58
Cataluña	321151	321151	0	75866	160805	101939	80,89	17,03
Ceuta	1936	0	1936	0	5136	5905	100	45,50
Comunidad Valenciana	447077	347022	100055	87164	13865	24786	86,68	4,90
Extremadura	77800	25517	52282	4727	18379	34825	94,27	26,89
Galicia	118567	0	118567	0	52178	14501	100	7,97
La Rioja	9016	0	9016	0	6198	14101	100	48,10
Madrid	366444	0	366444	0	111186	85431	100	15,17
Melilla	4274	0	4274	0	2890	2107	100	22,73
Murcia	123463	0	123463	0	60743	53053	100	22,43
Navarra	26710	26710	0	13277	708	0	66,80	0
País Vasco	97198	71525	25673	48993	3359	12957	66,49	10,61
Total	2987431	919854	2067577	242079	1361028	763588	92,50	14,89

- ¹ AYALA, L. y CANTO, O. (2018), *Ciclo económico, clases medias y políticas públicas* en 3º Informe sobre la desigualdad en España. Madrid: Fundación Alternativas. Disponible en: https://www.fundacionalternativas.org/public/storage/publicaciones_archivos/5a526c937e4d85b1dd76828b8a0368a6.pdf
- ² La tasa de pobreza relativa se define como el porcentaje de personas cuyos ingresos anuales por unidad de consumo recibidos en el año anterior al que se realiza la encuesta, están por debajo del umbral del 60% de la mediana de los ingresos por unidad de consumo de todos los hogares a nivel nacional. En el caso de la pobreza severa el umbral baja al 40% de la mediana de ingresos. Datos Eurostat.
- ³ En 2019 los países de la UE con una mayor tasa de pobreza severa eran Rumanía (11,8), Bulgaria (9,6), Letonia (9,5) y España (9,2). Fuente: Eurostat. Disponible en: https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/ILC_LI02__custom_910963/default/table?lang=en
- ⁴ Oxfam Intermón (2021), Superar la pandemia y reducir la desigualdad. Disponible en: <https://cdn2.hubspot.net/hubfs/426027/Oxfam-Website/oi-informes/superar-covid-reducir-desigualdad-oxfam-intermon.pdf>
- ⁵ Eurostat.
- ⁶ CANTÓ, O. (2018, 30 de enero), *El tamaño de las políticas públicas importa... y mucho*, en Agenda pública. Disponible en: <https://agendapublica.es/tamano-las-politicas-publicas-importa-mucho/>
- ⁷ COFOG, Eurostat. Disponible: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Government_expenditure_by_function_%E2%80%93_COFOG
- ⁸ Ibid.
- ⁹ Cálculos propios empleando el PIB de 2019 y el gasto en protección social, salud y educación de los distintos países de la UE, recogido en la base de datos de la clasificación de las funciones de las Administraciones Públicas de Eurostat. Disponible: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Government_expenditure_by_function_%E2%80%93_COFOG
- ¹⁰ Considerando tan sólo la recaudación tributaria, la presión observada en España en 2019 (22,5%) se quedó lejos de los promedios presentes en la UE27 (27%) y la eurozona (26,6%). Sin considerar las contribuciones a la Seguridad Social, la presión tributaria en España se encuentra hasta 4 puntos de PIB por debajo de la Eurozona. Si las consideramos, la brecha aumenta a 5,7 puntos. Datos de la Comisión Europea, Taxation trends in the European Union, Table 2: Total taxes (excluding social contributions) as % of GDP, disponibles en: https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/tax-main-aggregates.xlsx
- ¹¹ Los Presupuestos Generales del Estado de 2021, prevén una partida de gasto para el IMV de 3.017 millones. La AIREF estima la diferencia entre el número de beneficiarios reales y los estimados suponga una reducción de la inversión en IMV de la mitad; gastándose al final de 2021 unos 1.500 millones. AIREF (2021, 8 de abril), Informe sobre los presupuestos iniciales de las Administraciones Públicas. Disponible en: <https://www.airef.es/wp-content/uploads/2021/04/PRESUPUESTOS-INICIALES/Informe-Presupuestos-Iniciales-2021..pdf>
- ¹² Se ha comparado el gasto en protección social de la UE y España, excluyendo las partidas dedicadas a 'old age', 'survival' y 'unemployment' y usando datos de COFOG.
- ¹³ Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030. Informe rentas mínimas de inserción. Año 2019 (provisional). Disponible en: <https://www.msrebs.gob.es/ssi/familiasInfancia/ServiciosSociales/RentasMinimas.htm>
- ¹⁴ En 2019 y según Eurostat, 4.272.000 personas vivían bajo el umbral de la pobreza severa, entendida como la renta equivalente del hogar, ajustada a la composición del mismo, menor del 40% de la mediana de ingresos. Disponible en: https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/ILC_LI02__custom_915157/default/table?lang=en
- ¹⁵ Cálculos propios empleando datos de Eurostat para la distribución de la renta nacional por deciles de renta y estimaciones de Oxfam Intermón sobre la caída de ingresos por deciles. Comparación del decil 1 y el 5. Fuentes: Distribution of income by quantiles - EU-SILC and ECHP surveys, Eurostat. Disponible en: https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/ilc_di01/default/table?lang=en y Oxfam Intermón (2021), Superar la pandemia y reducir la desigualdad. Disponible en: <https://cdn2.hubspot.net/hubfs/426027/Oxfam-Website/oi-informes/superar-covid-reducir-desigualdad-oxfam-intermon.pdf>
- ¹⁶ Oxfam Intermón (2020), La hora de rescatar a las personas. Disponible en: <https://cdn2.hubspot.net/hubfs/426027/Oxfam-Website/oi-informes/hora-rescatar-personas-oxfam-intermon-l.pdf>
- ¹⁷ Programa de Gobierno, PSOE-UP, 'Coalición Progresista. Un nuevo acuerdo para España'. Disponible en: <https://www.psoe.es/media-content/2019/12/30/122019-Coalici%C3%B3n-progresista.pdf>
- ¹⁸ Oxfam Intermón (2020), La hora de rescatar a las personas. Disponible en: <https://cdn2.hubspot.net/hubfs/426027/Oxfam-Website/oi-informes/hora-rescatar-personas-oxfam-intermon-l.pdf>
- ¹⁹ Hay 30 puntos de diferencia entre Madrid y Extremadura en Paridad del Poder Adquisitivo (PPA). COSTA, A., GALLETTO, V. GARCÍA, J., RAYMOND, J.L. y SÁNCHEZ-SERRA, D. (2021), 'El Coste de la Vida en las Comunidades Autónomas, Áreas Urbanas y Ciudades de España'. Barcelona: IERMB. Disponible en: <https://iermb.uab.cat/wp-content/uploads/2020/11/IERMB-WORKING-PAPER-E-20.01.pdf>

- ²⁰ Dato Eurostat para 2019. Disponible en: https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/ILC_LVHO07A__custom_970116/default/table?lang=en
- ²¹ AGUILAR, M. (2021), '¿Hacia sistemas multinivel de garantía de ingresos?'. Disponible en: <https://barcelonadema-participa.cat/pages/paper-rendes>
- ²² "Artículo 8. Situación de vulnerabilidad económica. (...) 2. Se apreciará que concurre este requisito cuando el promedio mensual del conjunto de ingresos y rentas anuales computables de la persona beneficiaria individual o del conjunto de miembros de la unidad de convivencia."
- ²³ La Moncloa (2020, 16 de diciembre), 'El Ingreso Mínimo Vital llega en diciembre a 160.000 hogares en los que viven más de 460.000 personas'. Disponible en: <https://www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/notasprensa/inclusion/Paginas/2020/161220-ingreso-vital.aspx>
- ²⁴ Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030. Informe rentas mínimas de inserción. Año 2019 (provisional). Disponible en: <https://www.mscbs.gob.es/ssi/familiasInfancia/ServiciosSociales/RentasMinimas.htm>
- ²⁵ El documento del pago de seguros sociales lo entregan las empresas cada mes detallando las cotizaciones de cada empleado, por tipo de contingencia, los días cotizados, las horas cotizadas o las horas complementarias en caso de contratos parciales, una vez se han calculado las nóminas.
- ²⁶ VV.AA. (2021), 'España 2050. Fundamentos y propuestas para una Estrategia Nacional a Largo Plazo'. Disponible en: https://www.lamoncloa.gob.es/presidente/actividades/Documents/2021/200521-Estrategia_Espana_2050.pdf
- ²⁷ Pilar Europeo de Derechos Sociales. Disponible en: https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/economy-works-people/jobs-growth-and-investment/european-pillar-social-rights/european-pillar-social-rights-20-principles_es
- ²⁸ EPA, 1T 2020. Disponible en: <https://www.ine.es/dynt3/inebase/es/index.htm?padre=982&capsel=989>

Este documento ha sido escrito por Liliana Marcos y Esther Muñoz. Las estimaciones de impacto de IMV y el análisis de su encaje con las rentas autonómicas ha sido realizado por José Antonio Noguera y Julia de Quintana, disponible [aquí](#). Las autoras agradecen el tiempo e ideas de Luís Ayala, Clara Gómez, Alexander Elu, Sonia Díaz e Iñigo Macías.

Para más información sobre los temas tratados en este documento, póngase en contacto con msambade@OxfamIntermon.org

Oxfam Intermón

En Oxfam Intermón creemos en un mundo donde todas las personas disfruten de sus derechos y oportunidades. Por eso trabajamos cada día para reducir las desigualdades sociales y económicas que perpetúan la pobreza.

En los últimos 15 años se ha logrado disminuir la pobreza extrema a la mitad. Sabemos que un futuro sin pobreza es posible y vamos decididamente hacia él.

Perseguimos un futuro sin desigualdad, sin hambre, sin sed, sin discriminación; con equidad, alimentos, agua y justicia. Trabajamos codo con codo con las personas y las comunidades, realizamos análisis e informes que compartimos para mostrar qué funciona y qué es necesario denunciar para alzar las voces de las personas que viven en la injusticia de la pobreza y hacer que lleguen a los líderes mundiales.

Porque creemos en el poder que tienen las personas y en su capacidad para cambiar su entorno e incidir en las causas de la pobreza. Juntas somos imparables.

De esta manera trabajamos en alianzas, con organizaciones socias y aliadas para generar más impacto e influencia. Formamos parte de la confederación Oxfam que cuenta con más de 70 años de experiencia y juntos trabajamos en más de 90 países.

CONSTRUYAMOS UN FUTURO SIN POBREZA