

PLAN PARA LA REORDENACIÓN Y SIMPLIFICACIÓN DEL SISTEMA DE PRESTACIONES ECONÓMICAS NO CONTRIBUTIVAS DE LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO

Enero 2024 3.9



Financiado por la Unión Europea
NextGenerationEU



GOBIERNO
DE ESPAÑA

MINISTERIO
DE INCLUSIÓN, SEGURIDAD SOCIAL
Y MIGRACIONES



Plan de Recuperación,
Transformación y Resiliencia



GOBIERNO
DE ESPAÑA

Índice

1	INTRODUCCIÓN	6
2	EL MARCO DE ANÁLISIS	10
2.1	PRESTACIONES DESTINADAS A PERSONAS EN EDAD DE JUBILACIÓN Y A PERSONAS CON DISCAPACIDAD	14
2.2	PRESTACIONES DESTINADAS A PERSONAS DESEMPLEADAS	16
2.3	PRESTACIONES FAMILIARES	18
2.4	PRESTACIONES DE MÍNIMOS	19
2.5	PRESTACIONES DE PAGO ÚNICO DE LOS SERVICIOS SOCIALES (AYUDAS DE EMERGENCIA SOCIAL)	20
3	CARACTERIZACIÓN DEL SISTEMA DE GARANTÍA DE INGRESOS MÍNIMOS	21
3.1	CARACTERIZACIÓN DEL GASTO Y NÚMERO DE PERSONAS BENEFICIARIAS DEL SISTEMA DE GARANTÍA DE INGRESOS MÍNIMOS	22
3.2	CARACTERIZACIÓN SOCIOECONÓMICA DE LAS PERSONAS BENEFICIARIAS DEL SISTEMA DE GARANTÍA DE INGRESOS MÍNIMOS	32
3.3	CARACTERIZACIÓN SOCIOECONÓMICA DE LAS POTENCIALES PERSONAS BENEFICIARIAS DE IMV EN 2020	40
3.4	COMPARATIVA INTERNACIONAL	42
3.4.1	<i>Comparativa y Evolución del Gasto en Protección Social y Prestaciones Monetarias</i>	42
3.4.2	<i>Comparación de la Eficiencia</i>	47
3.4.3	<i>Aspectos cualitativos de la comparativa realizada</i>	49
4	ANÁLISIS DEL SISTEMA DE GARANTÍA DE INGRESOS MÍNIMOS	53
4.1	ANÁLISIS DESCRIPTIVO DE LA NORMATIVA DEL SISTEMA DE GARANTÍA DE INGRESOS MÍNIMOS	53
4.1.1	Definición de la unidad de convivencia	53
4.1.2	Requisitos y condiciones de acceso	58
4.1.3	Límite de ingresos máximo para acceso a los programas	60
4.1.4	Definición de renta y patrimonio	64
4.1.5	Cuantías máximas y tiempo de percepción	65
4.1.6	Indicador de proximidad a la contributividad	69
4.2	ANÁLISIS CUALITATIVO DE LA NORMATIVA DEL SISTEMA DE GARANTÍA DE INGRESOS MÍNIMOS	74
4.2.1	Prestaciones de vejez	74
4.2.2	Prestaciones de discapacidad	75
4.2.3	Prestaciones de desempleo	78
4.2.4	Prestaciones familiares	79
4.2.5	Otras prestaciones	80
5	PROPUESTA DE SIMPLIFICACIÓN DEL SISTEMA DE GARANTÍA DE INGRESOS MÍNIMOS	85
5.1	RETOS A ALCANZAR	86
5.2	PROPUESTA DE SIMPLIFICACIÓN	91
6	PLAN DE TRANSICIÓN	100

PLAN PARA LA REORDENACIÓN Y SIMPLIFICACIÓN DEL SISTEMA DE PRESTACIONES
ECONÓMICAS NO CONTRIBUTIVAS DE LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO

ANEXO I – FUENTES DE INFORMACIÓN UTILIZADAS Y EJERCICIOS DE SIMULACIÓN.....	103
FUENTES DE INFORMACIÓN UTILIZADAS.....	103
EJERCICIO DE SIMULACIÓN.....	103
ANEXO II – COMPARATIVA INTERNACIONAL Y EXPLOTACIÓN DE LAS ESTADÍSTICAS SEEPROS.....	112
ANEXO III - PROCESO Y RESULTADOS DEL TRABAJO DE CAMPO PARA CONOCER EL MAPA DE LA INCLUSIÓN.....	121
PROCESO	121
RESULTADOS DEL TRABAJO DE CAMPO	127
PRINCIPALES CONCLUSIONES DE LAS ENTIDADES DEL TERCER SECTOR SOBRE EL SISTEMA DE PRESTACIONES ECONÓMICAS NO CONTRIBUTIVAS	132
<i>a) Sobre el sistema de prestaciones económicas no contributivas.....</i>	<i>132</i>
<i>b) Sobre la prestación de servicios de inclusión social</i>	<i>134</i>



GLOSARIO

AEAT: Agencia Estatal de Administración Tributaria

AES: Ayudas de Emergencia Social

AIReF: Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal

BCR: Bajo condición de recursos (*means-tested* en inglés)

CAPI: Complemento de Ayuda Para la Infancia

CC. AA.: Comunidades Autónomas

ECV: Encuesta de condiciones de vida

EE. LL.: Entidades Locales

EPA: Encuesta de Población Activa

EU-SEEPROS: Sistema Europeo de Estadísticas Integradas de Protección Social (ESSPROS en inglés)

EU-LFS: European Union Labour Force Survey (Encuesta de Población Activa de la Unión Europea)

EU-SILC: European Union Statistics on Income and Living Conditions (estadísticas de la Unión Europea sobre la renta y las condiciones de vida)

FAS: Fondo de Asistencia Social

FOESSA: Fomento de Estudios Sociales y Sociología Aplicada

IMSERSO: Instituto de Mayores y Servicios Sociales

IMV: Ingreso Mínimo Vital

INE: Instituto Nacional de Estadística

INSS: Instituto Nacional de la Seguridad Social

IPREM: Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples

LISMI: Ley de Integración Social del Minusválido.

MDDSS: Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030

MINECO: Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital

MINET: Minimum Income Network (Red de Rentas Mínimas)

MISSM: Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones

MITES: Ministerio de Trabajo y Economía Social

OCDE: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OECD en inglés)



PLAN PARA LA REORDENACIÓN Y SIMPLIFICACIÓN DEL SISTEMA DE PRESTACIONES ECONÓMICAS NO CONTRIBUTIVAS DE LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO

PAE: Programa de Activación para el Empleo

PNC: Pensión No Contributiva

PREPARA: Programa de recualificación profesional de las personas que agoten su protección por desempleo

PRODI: Programa temporal de protección por desempleo e inserción

RAI: Renta Activa de Inserción

RR. MM.: Rentas Mínimas

SEPE: Servicio Público de Empleo Estatal

SGIM: Subsidio de Garantía de Ingresos Mínimos

SGOIPS: Secretaría General de Objetivos y Políticas de Inclusión y Previsión Social

SMI: Salario Mínimo Interprofesional

SOVI: Seguro Obligatorio de Vejez e Invalidez

SPC: Social Protection Committee (Comité de Protección Social)

TSD: Tarjeta Social Digital

1 Introducción

Es común en los sistemas de protección social de los países de la OCDE, especialmente en los países europeos, la existencia de varios niveles de protección social y, en concreto, la coexistencia de un nivel amplio, de carácter contributivo, con una lógica de seguro social, junto a un segundo nivel, normalmente inferior en el nivel de protección y más reducido en extensión, de carácter no contributivo o asistencial, donde la cobertura y generosidad no depende de una contribución previa. A pesar de su menor tamaño, este nivel no contributivo cubre una función muy relevante en la reducción de las desigualdades más extremas, de la pobreza más severa, y en atender las necesidades más básicas de los sectores más desfavorecidos.

En España, el nivel no contributivo se construye progresivamente, desde los años 80, si bien es cierto que algunos esquemas ya se desplegaron a finales de los 70, como las pensiones asistenciales del Fondo de Asistencia Social (FAS).

Este sistema de garantía de ingresos mínimos, sin embargo, nunca ha sido diseñado como tal sistema, y su desarrollo se ha ido produciendo con la aprobación de programas nuevos, muy diversos, introducidos en momentos distintos, en respuesta a las necesidades coyunturales¹ y gestionados por instituciones diferentes, sin una coordinación que pudiera garantizar que la última red de protección cumplía el objetivo de cubrir eficazmente a los más vulnerables.

En términos de gasto y personas beneficiarias, este sistema engloba a casi siete millones de personas beneficiarias y un gasto anual que supera los 24.000 M€ (en torno 2,0% del PIB). Se trata de un sistema bastante estable en términos de gasto y personas beneficiarias, si bien presenta un cierto grado de anticiclicidad, especialmente influida por las prestaciones de desempleo y las prestaciones de ingresos mínimos como el IMV o las Rentas Mínimas de las comunidades autónomas.

Con todo, algunas prestaciones actuales, por su diseño, apuntan a un margen de mejora desde el punto de vista de la equidad.

Estas deficiencias han sido señaladas repetidamente desde la perspectiva académica, y se ha puesto de manifiesto la necesidad de abordar una reforma integral que contemple el conjunto del sistema de garantía de ingresos mínimos, que aporte una mayor coherencia al mismo y que mejore su capacidad para cubrir las necesidades de la población más vulnerable. También desde el Consejo Europeo se ha insistido reiteradamente en sus recomendaciones en esta necesidad de completar adecuadamente este último nivel de protección social para avanzar en la lucha contra la pobreza y la exclusión social en nuestro país.

¹ Complementos de mínimos de pensiones, subsidios por desempleo y prestaciones de la antigua Ley de Integración Social de los Minusválidos, (LISMI) en los 80, pensiones no contributivas y rentas mínimas autonómicas en los 90, entre otras.

La creación del Ingreso Mínimo Vital (IMV) en junio de 2020 ha supuesto sin duda un cambio sustancial en el sistema de garantía de ingresos en España. El IMV garantiza de manera homogénea en todo el territorio una cobertura de rentas para apoyar la inclusión de los más vulnerables, y se convierte en la piedra angular del sistema de ingresos mínimos.

Uno de los compromisos que ha adquirido España con Europa en su Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia es precisamente avanzar en esta línea: publicando en 2022 un Plan para la Reordenación y Simplificación del Sistema de Prestaciones Económicas No Contributivas de la Administración General del Estado, que aquí se presenta.

El objetivo principal del Plan es integrar las prestaciones no contributivas en un instrumento de cobertura de los ingresos como el IMV, con el fin de mejorar la eficacia y la eficiencia de los recursos públicos y centrarlos en las personas vulnerables y en riesgo de exclusión social, asegurándoles una cobertura de renta adecuada. Naturalmente, y por motivos obvios derivados de su naturaleza jurídica, este plan no abarca el sistema de protección por desempleo en su conjunto (niveles contributivo y asistencial, o semicontributivo en la terminología de este documento), que es objeto de compromisos específicos en el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, concretamente, de la reforma 10 del Componente 23, *Simplificación y mejora del nivel asistencial de desempleo*.

A tal fin, este Plan propone construir un sistema más sencillo, incorporando prestaciones complementarias al IMV, con mejoras significativas en requisitos y cuantías, que, además, atiendan las circunstancias que hacen precisar a los hogares de un mayor nivel de ingresos: la presencia de menores de edad, de personas con discapacidad o de personas en edad de jubilación.

El sistema ha de mantener en cualquier caso coherencia con el resto de los esquemas de protección del Estado del Bienestar, de tal manera que no se generen desincentivos en los ámbitos de la cotización y activación laboral. En este sentido, este trabajo tiene en cuenta los vínculos existentes entre los niveles contributivo, semicontributivo y no contributivo a la hora de plantear modificaciones en el sistema de prestaciones.

El presente documento proporciona una descripción integral de las diferentes prestaciones que forman parte de la protección social en España, incluyendo los niveles semicontributivos y no contributivos. Si bien, el presente plan de integración, recogido en la sección 5, **se circunscribe al ámbito de las prestaciones no contributivas.** Por lo tanto, este documento proporciona una delimitación más clara entre el nivel no contributivo y el semicontributivo, que a su vez refuerza la compatibilidad del presente plan con cambios normativos en el ámbito semicontributivo que se están desarrollando de manera paralela en relación con el hito 340 del PRTR.

PLAN PARA LA REORDENACIÓN Y SIMPLIFICACIÓN DEL SISTEMA DE PRESTACIONES ECONÓMICAS NO CONTRIBUTIVAS DE LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO

El plan que aquí se presenta identifica **dos fases** claramente diferenciadas. Por un lado, la fase inicial o de preparación del plan de ejecución (2023-2025) y, por otro, la fase final o de ejecución (2026-2030).

En la fase inicial (2023-2025) es necesario establecer un grupo de trabajo entre los Ministerios directamente implicados donde abordar los aspectos más relevantes que necesita una reforma de esta envergadura, como son la estructura institucional más adecuada para la gestión del conjunto de prestaciones no contributivas, la consolidación de los sistemas de información que permitan el análisis y la gestión de las prestaciones y la gobernanza interadministrativa de los datos².

También en esta fase es necesario establecer los mecanismos de comunicación y diálogo con todos los incumbentes, la sociedad civil organizada y el ámbito parlamentario. Una reforma de estas características necesita un amplio consenso por parte de los actores vinculados a la política social.

Y, finalmente, también es importante que esta interlocución se produzca en el ámbito europeo. Establecer los elementos comunes que garanticen una cobertura mínima de ingresos es una de las principales preocupaciones de la Comisión Europea en el ámbito social, hasta el punto de que ha creado un grupo de trabajo ad hoc para el estudio de las rentas mínimas³ en el ámbito del Social Protection Committee (SPC). Sería deseable que en ese ámbito se ampliara la reflexión al conjunto de prestaciones no contributivas de los Estados Miembros.

La fase inicial debería concluir con un Plan de Ejecución que se implementará en la segunda fase (2026-2030⁴) Este plan establecerá los objetivos de reducción de la pobreza y la desigualdad hasta 2030, los parámetros de los complementos de vejez, familia y discapacidad, la reincorporación al empleo desde las prestaciones concernidas por el plan y el marco financiero para todo ello, teniendo en cuenta las salidas progresivas del sistema actual (ejemplo, por fallecimiento) sin que se produzca en ningún caso reducción del gasto público para la protección de ingresos mínimos.

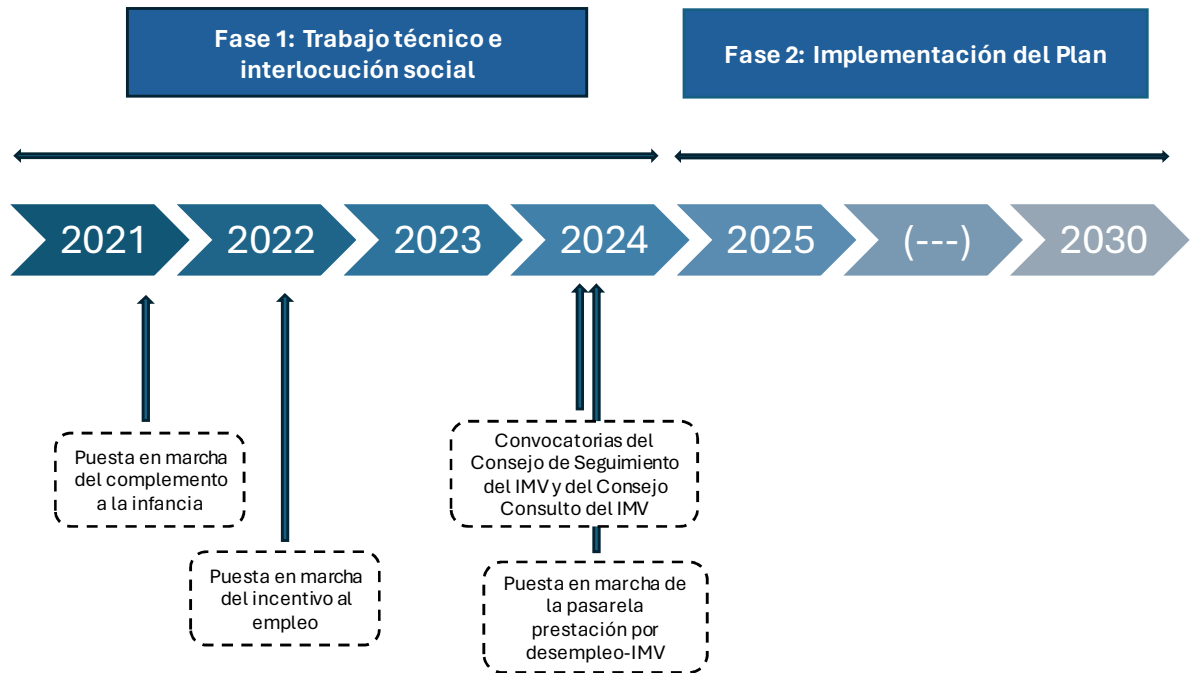
En definitiva, el sistema de garantía de ingresos mínimos en España, que ya ha comenzado a transformarse con la aprobación del IMV, evolucionará hacia un modelo con una mayor integración de todas las prestaciones que asegure la equidad en todo el territorio.

² Este trabajo se ha llevado a cabo con la mejor información disponible hasta el momento, pero sería necesario terminar de consolidar el sistema de información para que la reforma pudiera tener datos más precisos tanto para el diseño como el seguimiento del plan.

³ MINET = Minimum Income Network

⁴ Estos procesos, a juzgar por la experiencia internacional, necesitan un tiempo de preparación y maduración, de ahí que se haya elegido 2030 como el mejor momento para tener el plan desplegado.

Figura 1. Línea del Tiempo del Plan



El Plan de simplificación se ha financiado con los Fondos de Recuperación para Europa (*Next Generation EU*) y ha sido elaborado por el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, con el apoyo técnico de asesores externos y la colaboración de agentes de la administración pública, a nivel estatal, regional y local. En su desarrollo, se han llevado a cabo estudios paralelos diversos, relacionados con: 1) la comparativa internacional de las políticas de inclusión en varios países europeos (Anexo II); 2) las políticas de inclusión en España, así como con sus sistemas de información y la implicación del ámbito privado, principalmente a través de las entidades sociales (Anexo III); y 3) la elaboración de un manual del impacto normativo en inclusión, con el objetivo de medir con mayor precisión los objetivos de la inclusión marcados desde el propio Ministerio, en lo que a riesgo de pobreza, desigualdad de la renta y exclusión social se refiere (un ejemplo de ello lo encontramos en el indicador de renta-patrimonio expuesto en este informe, que permite medir simultáneamente, y mediante una única dimensión, la riqueza en términos de stock y flujo). Las conclusiones de estos análisis se publicarán en el futuro.

2 El marco de análisis

La dificultad que generan la multiplicidad y heterogeneidad de medidas que constituyen el sistema de garantía de ingresos se traslada de igual manera a las fuentes de información que permiten delimitarlo y analizarlo.

El gasto en protección social⁵ supone un 17,4% del PIB. La política de inclusión se identifica como las prestaciones bajo condición de recursos, incluyendo las prestaciones económicas y también en especie y, supone en torno al 3,3% del PIB. El objeto del plan de simplificación de este informe son las prestaciones monetarias.

Figura 2. Ámbito de la Política de Inclusión



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de ejecución del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones 2020-2022, SEEPROS (2020): Sistema Europeo de Estadísticas Integradas de Protección Social y análisis MISSM, Ministerio de Derechos sociales y agenda 2030, Ministerio de Trabajo y Economía Social, Portal Estadístico de la Seguridad Social, IMSERSO y SEPE.

*Nota 1: El gasto en protección social incluye el gasto en vejez, discapacidad, supervivencia, familia, hijos, desempleo, vivienda y exclusión social. No incluye los gastos de la función enfermedad ni gastos de funcionamiento.

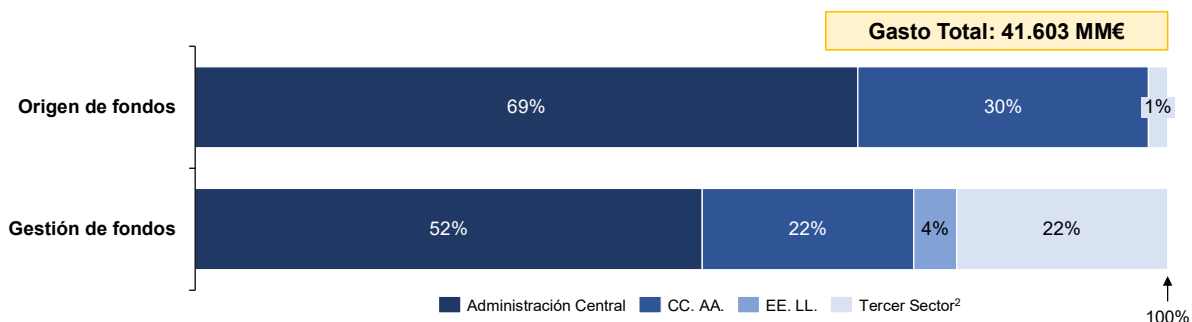
** Nota 2: El gasto en prestaciones monetarias, además del gasto en prestaciones "BCR" incluye el gasto en la prestación económica por hijo a cargo con discapacidad cuyo acceso no está sujeto a la comprobación de recursos.

Las prestaciones "Bajo Condición de Recursos (BCR)" suponen más de 41.000 M€, de los cuáles casi 25.000 M€ son prestaciones monetarias. En cuanto al origen de estos fondos, el 69% proviene de la Administración Central y el 30% de las comunidades autónomas. Sin embargo, la gestión de los mismos no mantiene esas proporciones. Mientras que la gestión de prestaciones permanece en las administraciones públicas, el tercer sector

⁵ El gasto en protección social incluye el gasto en vejez, discapacidad, supervivencia, familia, hijos, desempleo, vivienda y exclusión social. No incluye los gastos de la función enfermedad ni gastos de funcionamiento.

de acción social tiene una participación relevante en las prestaciones en especie (acompañamiento socio laboral).

**Figura 3. Gasto en Inclusión (Bajo Condición de Recursos):
Peso relativo de la Administración en las distintas fases**



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de SEEPROS y liquidaciones presupuestarias del Estado (2019 y 2020).

Nota 1: No es posible desagregar el origen y gestión de los fondos entre prestaciones monetarias y en especie por lo que se muestra el agregado de ambas.

Nota: Estimación basada en el informe El Tercer sector de Acción social en España (2021), elaborado por la Plataforma ONG de Acción social

El Sistema de Garantía de Ingresos Mínimos es el conjunto de prestaciones no contributivas que tratan de asegurar un nivel básico de suficiencia económica de los ingresos de familias y personas.

En el marco del presente proyecto se considera que dicho sistema está integrado por todas las prestaciones monetarias de naturaleza no contributiva sujetas a la comprobación de recursos (salvo las prestaciones no contributivas universales, principalmente en el ámbito de la discapacidad). No se entienden como parte de este sistema de garantía de rentas aquellas prestaciones que son sustitutivas de un servicio o están destinadas a pagarlo directa o indirectamente. En cualquier caso, cualquier modificación de las prestaciones que forman parte de este perímetro podrá tener consecuencias sobre otras prestaciones monetarias y sobre el conjunto de las políticas de inclusión.

Dentro de las prestaciones no contributivas (aquellas que no están directamente relacionadas con la cotización realizada a la Seguridad Social) **encontramos tres tipos de prestaciones:**

- **Prestaciones semicontributivas⁶:** son extensiones de la protección social a personas que están en el ámbito de la Seguridad Social, pero que han agotado sus prestaciones o que éstas se consideran insuficientes, estando sometidas, en ocasiones, a un control de ingresos.

⁶ Aunque de acuerdo con el artículo 109.3 del TRLGSS los complementos por mínimos de prestaciones contributivas son formalmente de naturaleza no contributiva, se han categorizado como semicontributivas puesto que uno de sus requisitos de acceso es haber cotizado previamente a la Seguridad Social, si bien, de manera formal son un mecanismo complementario a las prestaciones contributivas.

PLAN PARA LA REORDENACIÓN Y SIMPLIFICACIÓN DEL SISTEMA DE PRESTACIONES ECONÓMICAS NO CONTRIBUTIVAS DE LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO

- **Prestaciones no contributivas⁷**: no hay exigencia alguna de cotización previa y están sometidas a control de ingresos y de patrimonio (en el caso del IMV).
- **Prestaciones no contributivas universales**: no hay exigencia alguna de cotización y tampoco hay establecido un límite de ingresos para percibir las, si bien, otros condicionantes como el grado de discapacidad son requisitos para percibir las.

La mayor parte de estas prestaciones económicas vienen determinadas por la legislación estatal, aunque otras vienen determinadas y configuradas por las distintas comunidades autónomas. A éstas habría que añadir, además, algunas prestaciones otorgadas a nivel local por algunos ayuntamientos (aunque muchas veces financiadas con presupuestos de la comunidad autónoma), así como prestaciones y servicios realizados por las entidades del tercer sector de acción social.

Figura 4. Esquema de prestaciones que conforman el Sistema de Garantías de Ingresos Mínimos en España

Prestaciones del actual Sistema de Garantía de Ingresos Mínimos			
1. Prestaciones a nivel estatal	Prestaciones semicontributivas	1.1. Prestaciones de la Seguridad Social sujetas a rentas	1.3. Prestaciones del SEPE
		1.1.1. Prestaciones complementarias a las PC	1.3.1. Subsidio por desempleo (prestaciones semicontributivas)
		Complemento de mínimos de las PC ¹	Agotada la prestación contributiva con responsabilidades familiares
		1.1.2. Prestaciones familiares	Agotada la prestación contributiva mayores de 45 años
		Favor de familiares	Periodo cotizado insuficiente para acceder a prestación contributiva
		Otros supuestos ²	Mayores de 52 años
	Prestaciones no contributivas	1.2. Prestaciones de la Seguridad Social no sujetas a rentas	1.3.2. Protección por desempleo de los trabajadores eventuales agrarios
		1.2.1. Pensiones del SOVI ³ (extintas)	Subsidio por desempleo del régimen especial agrario
			Subsidio especial en favor de mayores de 52 años
			Renta agraria
		1.2.2. PNC de jubilación e invalidez y complemento de alquiler	1.3.3. Subsidio por desempleo
		1.2.3. Prestaciones familiares	Trabajadores emigrantes retornados
	Prestaciones no contributivas universales	Pago único por nacimiento en familias numerosas, monoparentales o progenitores con discapacidad	Liberados de prisión
		Asignación económica por hijo o menor a cargo sin discapacidad o grado de discapacidad inferior al 33% (extinta)	Mejoría de una situación de gran invalidez, incapacidad permanente, absoluta o total
		1.2.4. Ingreso Mínimo Vital (IMV)	1.3.4. Subsidio extraordinario por desempleo (SED)
1.4. Prestaciones de la Administración General del Estado (AGE)		1.3.5. Programa de Renta activa de inserción (RAI)	
Pensiones del FAS y SGIM (extintas)		1.3.6. Programas PAE, PRODI y PREPARA (extintos)	
1.5. Prestaciones de la Seguridad Social no sujetas a rentas			
2. Prestaciones a nivel autonómico	Prestaciones no contributivas	2.1. Programas de Rentas mínimas de inserción (RMI) de las CCAA, Ceuta y Melilla	2.3. Ayudas Económicas de Emergencia Social
		2.2. Complementos de pensiones	Ayudas de emergencia social (AES) ⁴
3. Prestaciones a nivel local			
4. Prestaciones de entidades del tercer sector			
		Ayudas monetarias concedidas por entidades del tercer sector	

Fuente: Elaboración propia a partir de los registros de las fuentes estadísticas de la Seguridad Social, Servicio Público de Empleo Estatal, Ministerio de Derechos Sociales y otros organismos públicos.

⁷ Esta nomenclatura incluye a las prestaciones formalmente no contributivas como las PNC de jubilación e invalidez, y el complemento de alquiler, las prestaciones familiares y el ingreso mínimo vital como las formalmente asistenciales como las pensiones del FAS o el Subsidio de Garantía de Ingresos Mínimos -SGIM.

PLAN PARA LA REORDENACIÓN Y SIMPLIFICACIÓN DEL SISTEMA DE PRESTACIONES ECONÓMICAS NO CONTRIBUTIVAS DE LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO

- (1) De acuerdo con el artículo 109.3 del TRLGSS estas prestaciones formalmente de naturaleza no contributiva, si bien el requisito de haber cotizado previamente a la Seguridad Social las convierte en semicontributivas de acuerdo con la metodología utilizada a lo largo de este informe, si bien, de manera formal son un mecanismo complementario a las prestaciones contributivas.
- (2) Subsidio temporal en favor de familiares, Superior porcentaje aplicable a la pensión de viudedad cuando existen cargas familiares, Incremento del porcentaje aplicable a la pensión de viudedad de personas beneficiarias de 65 años, Porcentaje superior en la pensión o prestación de orfandad o Régimen de la pensión de orfandad a partir de los 21 años de edad.
- (3) Aunque esta prestación establece formalmente un límite de rentas (ingresos del hijo o menor a cargo superiores al SMI), se entiende que este requisito hace referencia a la dependencia económica del hijo más que a un límite de rentas como tal ya que esta prestación (en el supuesto de hijo con discapacidad) es perceptible en todos los hogares independientemente del nivel de rentas de los familiares de la persona con discapacidad.
- (4) La regulación de estas ayudas es, en ocasiones, competencia de las comunidades autónomas y las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla, si bien, la gestión y el control estadístico depende en exclusiva de las corporaciones locales.

Para la determinación del gasto se ha realizado una división de todas las prestaciones en cinco bloques formados por prestaciones con unas características similares. No se ha incluido en ninguno de los bloques las ayudas de las entidades del tercer sector, al comprender un conjunto de ayudas mucho menos estructurales, de menor entidad en términos de gasto y perceptores y con un carácter más puntual y finalista que el resto de las prestaciones que configuran el sistema de garantía de ingresos. Se presentan a continuación los 5 bloques que se desarrollan en profundidad a lo largo del presente capítulo.

1. Prestaciones destinadas a personas en edad de jubilación y a personas con discapacidad

- Semicontributivas
 - Complemento por mínimos de pensiones contributivas⁸
 - Pensiones del Seguro Obligatorio de Vejez e Invalidez (SOVI) - Extinta
- No contributivas
 - Pensión no contributiva de jubilación (PNC de jubilación)
 - Pensión no contributiva de invalidez (PNC de invalidez)
 - Complemento de alquiler de PNC
 - Pensiones del Fondo de Asistencia Social (FAS) - Extinta
 - Subsidio de Garantía de Ingresos Mínimos (SGIM) - Extinta
 - Complementos de pensiones no contributivas concedidas por las comunidades autónomas

2. Prestaciones destinadas a personas desempleadas

- Semicontributivas
 - Subsidio por desempleo:
 - Subsidio agrario
 - Programa de Renta Activa de Inserción (RAI)
 - Los programas PAE, PRODI y PREPARA - Extintos
 - Renta agraria

3. Prestaciones familiares

⁸ De acuerdo con el artículo 109.3 del TRLGSS estas prestaciones formalmente de naturaleza no contributiva, si bien el requisito de haber cotizado previamente a la Seguridad Social las convierte en semicontributivas de acuerdo con la metodología utilizada a lo largo de este informe, si bien, de manera formal son un mecanismo complementario a las prestaciones contributivas.

- Semicontributivas
 - Pensión en favor de familiares
 - Pensiones familiares (otros supuestos⁹)
- No contributivas universales
 - Prestaciones periódicas por hijo menor a cargo¹⁰
 - Hijo menor con grado de discapacidad superior al 33%
 - Hijo mayor con grado de discapacidad superior al 65%
 - Hijo mayor con grado de discapacidad superior al 75% y necesidad de una tercera persona
 - Prestaciones de pago único por nacimiento o adopción (parto o adopción múltiple)
- No contributivas
 - Complemento de Ayuda para la Infancia (CAPI)
 - Prestaciones periódicas por hijo menor a cargo
 - Hijo menor sin discapacidad o grado de discapacidad inferior a al 33% - Extinta
 - Prestaciones de pago único por nacimiento o adopción (En supuestos de familias numerosas, monoparentales y en los casos de madres o padres con discapacidad)

4. Prestaciones de mínimos

- No contributivas
 - Ingreso Mínimo Vital (IMV)
 - Rentas mínimas de las CC. AA. (RR. MM.)

5. Prestaciones de pago único de los servicios sociales

- No contributivas
 - Ayudas de emergencia social de las CC. AA. (solicitud de la EE. LL. y las proporciona la CC. AA.)
 - Ayudas de emergencia social de las entidades locales (las proporcionan directamente las EE. LL.)

2.1 Prestaciones destinadas a personas en edad de jubilación y a personas con discapacidad

Dentro de este bloque se han incluido las siguientes prestaciones:

⁹ Subsidio temporal en favor de familiares, Superior porcentaje aplicable a la pensión de viudedad cuando existen cargas familiares, Incremento del porcentaje aplicable a la pensión de viudedad de personas beneficiarias de 65 años, Porcentaje superior en la pensión o prestación de orfandad o Régimen de la pensión de orfandad a partir de los 21 años de edad.

¹⁰ Aunque esta prestación establece formalmente un límite de rentas (ingresos del hijo o menor a cargo superiores al SMI), se entiende que este requisito hace referencia a la dependencia económica del hijo más que a un límite de rentas como tal ya que esta prestación (en el supuesto de hijo con discapacidad) es perceptible en todos los hogares independientemente del nivel de rentas de los familiares de la persona con discapacidad.

PLAN PARA LA REORDENACIÓN Y SIMPLIFICACIÓN DEL SISTEMA DE PRESTACIONES ECONÓMICAS NO CONTRIBUTIVAS DE LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO

- Semicontributivas
 - Complemento por mínimos de pensiones contributivas
 - Pensiones del Seguro Obligatorio de Vejez e Invalidez (SOVI) - Extinta
- No contributivas
 - Pensión no contributiva de jubilación (PNC de jubilación)
 - Pensión no contributiva de invalidez (PNC de invalidez)
 - Complemento de alquiler de PNC
 - Pensiones del Fondo de Asistencia Social (FAS) - Extinta
 - Subsidio de Garantía de Ingresos Mínimos (SGIM) - Extinta
 - Complementos de pensiones no contributivas concedidas por las comunidades autónomas

Como su nombre indica, en este grupo se incluyen todas las prestaciones destinadas a personas en edad de jubilación y personas con discapacidad cuyos ingresos propios o familiares son insuficientes para cubrir las necesidades básicas. También se incluyen prestaciones complementarias como el complemento de alquiler de PNC o las ayudas complementarias de pensiones no contributivas concedidas por algunas comunidades autónomas. Con el objetivo de entender mejor la racionalidad de todas estas prestaciones, se incluyen también en la caracterización las prestaciones económicas de nivel contributivo.

Figura 5. Esquema de pensiones y cuantías anuales (año 2022) destinadas a personas en edad de jubilación y personas con discapacidad¹¹

NIVEL	PRESTACIÓN/SUBSIDIO	COMPLEMENTO
Primer nivel	Prestaciones contributivas [7.384€-39.469€]	
Segundo nivel	Prestaciones contributivas inferiores a la mínima	Complemento a mínimos Hasta alcanzar [7.384€-18.701€]
Tercer nivel (Extintas)	PNC 5.900€	Complemento de alquiler PNC 525€
	SOVI 6.184€	
	SGIM 2.098€	Ayudas extraordinarias concedidas por CCAA Variable
	FAS 2.098€	

¹¹ Tanto el complemento por mínimos como las pensiones SOVI incluyen prestaciones no sólo de vejez e invalidez sino también de viudedad (en ambos casos), de orfandad y favor de familiares (en el caso del complemento de mínimos). Se ha decidido incluirlas en este bloque dada la relación de complementariedad que presentan con el resto de las prestaciones del mismo.

PLAN PARA LA REORDENACIÓN Y SIMPLIFICACIÓN DEL SISTEMA DE PRESTACIONES ECONÓMICAS NO CONTRIBUTIVAS DE LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO

Fuente: Elaboración propia a partir de los registros de las fuentes estadísticas de la Seguridad Social, Servicio Público de Empleo Estatal, Ministerio de Derechos Sociales y otros organismos públicos. Cantidades monetarias en €.

En un primer nivel se encuentran las prestaciones contributivas, es decir, aquellas cuya cuantía depende de las aportaciones efectuadas por el trabajador y el empresario, si se trata de personas trabajadoras por cuenta ajena, a la seguridad social.

En un segundo nivel, se encuentran aquellas prestaciones destinadas a personas que tienen derecho a una prestación contributiva (como norma general 15 años cotizados y dos de ellos en 15 años anteriores a la jubilación), pero que no alcanzan el mínimo fijado legalmente. En estos casos, siempre que el beneficiario no supere los límites de renta establecidos, se establece el derecho a percibir los complementos no contributivos necesarios para alcanzar la cuantía mínima de las pensiones.

Finalmente, en el tercer nivel se encuentran las denominadas pensiones no contributivas (PNC) de vejez e invalidez, así como las pensiones del SOVI (Seguro Obligatorio de Vejez e Invalidez), las pensiones del Fondo Nacional de Asistencia Social y el Subsidio de Garantía de Ingresos Mínimos (SGIM). Todas estas pensiones se complementan con una serie de prestaciones a nivel estatal (Complemento de Alquiler de las PNC) así como con las ayudas extraordinarias de algunas comunidades autónomas a pensiones no contributivas de la Seguridad Social.

2.2 Prestaciones destinadas a personas desempleadas

La agrupación de las prestaciones a personas desempleadas incluye las siguientes prestaciones:

- Semicontributivas
 - Subsidio por desempleo
 - Subsidio agrario
 - Programa de Renta Activa de Inserción (RAI)
 - Los programas PAE, PRODI y PREPARA - Extintos
 - Renta agraria

Al igual que en la sección anterior, se incluyen en el esquema las prestaciones por desempleo de nivel contributivo, con el objetivo de entender mejor la racionalidad general de estas prestaciones.

Figura 6. Esquema de Pensiones y cuantías mensuales destinadas a prestaciones para personas desempleadas

NIVEL	PRESTACIÓN/SUBSIDIO	Trabajadores eventuales agrarios (Andalucía y Extremadura)
Primer nivel	Prestación por desempleo [540€ - 1.520€]	Prestación por desempleo
	Subsidios por desempleo de nivel semicontributivo 463€	Subsidio Agrario 463€
Tercer nivel	Subsidios por desempleo de nivel asistencial 463€	Renta Agraria [463€-620€]
	Renta Activa de Inserción (RAI) 463€	
	Subsidio extraordinario por desempleo 463€	
	PAE; PRODI; PREPARA 463€	

Fuente: Elaboración propia a partir de los registros de las fuentes estadísticas de la Seguridad Social, Servicio Público de Empleo Estatal, Ministerio de Derechos Sociales y otros organismos públicos..

En un primer nivel se encuentran las prestaciones por desempleo de nivel contributivo, cuya cuantía y duración está ligada a la cotización previa del trabajador a la Seguridad Social por esta contingencia.

En un segundo nivel se encuentran los subsidios semicontributivos de desempleo. Estos subsidios incluyen supuestos para personas que han agotado la prestación contributiva, para personas que no han cotizado suficiente para acceder a la prestación contributiva y para trabajadores fijos discontinuos durante sus períodos de inactividad, así como para personas desempleadas mayores de 52 años. Estas prestaciones se caracterizan por sus distintas duraciones en función del periodo cotizado en activo anterior a su situación de desempleo y de sus cargas familiares, llegando a ser una prestación de carácter indefinido en el caso de los mayores de 52 años. También se encuadra dentro de este nivel el subsidio por desempleo para los trabajadores eventuales agrarios de Andalucía y Extremadura tanto en su variante general como en la destinada a mayores de 52 años y la renta agraria, que viene a ampliar el colectivo en el mismo ámbito territorial de Andalucía y Extremadura.

Además de los esquemas anteriores de desempleo se encuentran los subsidios para liberados de prisión, emigrantes retornados y personas trabajadoras declaradas plenamente capaces, así como aquellas prestaciones destinadas a personas que bien carecen de derecho a la protección por desempleo de nivel contributivo y al subsidio por desempleo, o bien han agotado este último (RAI, SED o los extintos PRODI, PREPARA y PAE). Dentro de esta categoría destaca por número de personas beneficiarias y gasto la Renta Activa de Inserción

que incluye supuestos específicos para personas desempleadas de larga duración mayores de 45 años, personas con discapacidad, víctimas de violencia de género y para emigrantes retornados mayores de 45 años.

2.3 Prestaciones familiares

A diferencia de las prestaciones de vejez, de discapacidad y de desempleo, las prestaciones familiares no tienen una clasificación por niveles contributivos o de prioridad en el acceso, sino que se trata de prestaciones independientes y compatibles entre sí. Se presenta a continuación el esquema de las mismas.

Figura 7. Esquema de prestaciones familiares y cuantías

Prestación	Cuantía	Límite de ingresos
Hijo o menor a cargo • Menores disc. >33% ¹ • Adultos disc. >65%	Asignación concurrente anual [1.000€ - 7.186€]	⊗
Complemento de Ayuda Para la Infancia	En función de la edad del menor: < de 3 años: 100€/mes > de 3 y < de 6: 60€/mes > de 6 y < de 18: 50€/mes	⊙
Nacimiento o adopción de hijo <i>En supuestos de familias numerosas, monoparentales y en los casos de madres o padres con discapacidad</i>	Pago único 1.000€	⊙
Parto o adopción múltiples	Pago único [4.000€ – 12.000€]	⊗

Fuente: Elaboración propia a partir de los registros de las fuentes estadísticas de la Seguridad Social, Servicio Público de Empleo Estatal, Ministerio de Derechos Sociales y otros organismos públicos..

- (1) Antes de 2020 las familias de ingresos bajos con hijos con discapacidad inferior al 33% o sin discapacidad también podían percibir esta prestación y mantienen el derecho.
- (2) Destinado a trabajadoras que reúnan todos los requisitos establecidos para acceder a la prestación por nacimiento y cuidado de menor, salvo el período mínimo de cotización exigido

En primer lugar, se encuentran las prestaciones periódicas por hijo menor a cargo afectado por una discapacidad.

En segundo lugar, encontramos las prestaciones de pago único por nacimiento o adopción en los supuestos de familia numerosas, familias monoparentales, madres o padres con discapacidad (sujetas a un límite de ingresos) o supuestos de parto o adopción múltiple (sin límite de ingresos).

Además de todas estas prestaciones se ha introducido recientemente el Complemento de Ayuda Para la Infancia como extensión del IMV, una ayuda de entre 50 y 100 euros al

mes, en función de la edad del menor, por cada miembro en la unidad de convivencia. De este complemento se puede destacar que todos los hogares beneficiarios del IMV son automáticamente elegibles para percibir esta ayuda, pero, además, los hogares por debajo del 300% de los límites de renta del IMV y del 150% de los límites de patrimonio podrán percibir también la ayuda.

Finalmente, en el nivel semicontributivo, se encuentran la Pensión en favor de familiares y otros supuestos de prestaciones semicontributivas de carácter familiar: Subsidio temporal en favor de familiares, Superior porcentaje aplicable a la pensión de viudedad cuando existen cargas familiares, Incremento del porcentaje aplicable a la pensión de viudedad de personas beneficiarias de 65 años, Porcentaje superior en la pensión o prestación de orfandad o Régimen de la pensión de orfandad a partir de los 21 años de edad.

2.4 Prestaciones de mínimos

En junio de 2020 se puso en marcha el Ingreso Mínimo Vital (IMV) como una prestación dirigida a personas en situación de vulnerabilidad, pobreza y/o riesgo de exclusión social que viven solas o forman parte de una unidad de convivencia y carecen de recursos económicos para cubrir sus necesidades básicas. El IMV se configura como un derecho subjetivo a una prestación económica, que forma parte de la acción protectora de la Seguridad Social, y garantiza un nivel mínimo de renta a quienes se encuentren en situación de vulnerabilidad económica. Persigue garantizar una mejora real de oportunidades de inclusión social y laboral de las personas beneficiarias.

Establece así una red de protección que trata de motivar el tránsito desde una situación de exclusión a una de participación en la sociedad. Contiene para ello en su diseño incentivos al empleo y a la inclusión, articulados a través de distintas fórmulas de cooperación entre administraciones. Además, y como se ha mencionado anteriormente, el IMV ha integrado también un complemento de ayuda para la infancia con el objetivo de proteger a los hogares más vulnerables con menores a cargo.

Por su parte, se denominan Rentas mínimas de las CC. AA. (RR. MM.) a los distintos programas que tienen las comunidades autónomas y ciudades de Ceuta y Melilla dirigidos a las personas y familias que carecen de recursos económicos suficientes para cubrir sus necesidades básicas, acompañado además de un proceso de intervención social. En la mayoría de los casos estos programas se vinculan con procesos de inserción social y laboral. Estas prestaciones económicas reciben diferentes denominaciones en función de la comunidad o ciudad autónoma, tales como salario social básico, ingreso mínimo de inserción y renta garantizada, entre otras. Como parte del Sistema público de Servicios Sociales, son una competencia exclusiva de las comunidades y ciudades autónomas, lo que genera una gran heterogeneidad de sus características. Pese a ello, se puede decir que su objeto es común: son una garantía de recursos mínimos para la lucha contra la pobreza y la exclusión social. Además, el cálculo de la cuantía suele fijarse en torno a dos indicadores recurrentes como son el SMI y el IPREM, aunque, con la entrada en vigor del IMV, algunas comunidades empiezan a usarlo como sustituto de estas referencias. También es relativamente similar la duración de las ayudas, entre 12 y 24 meses prorrogables

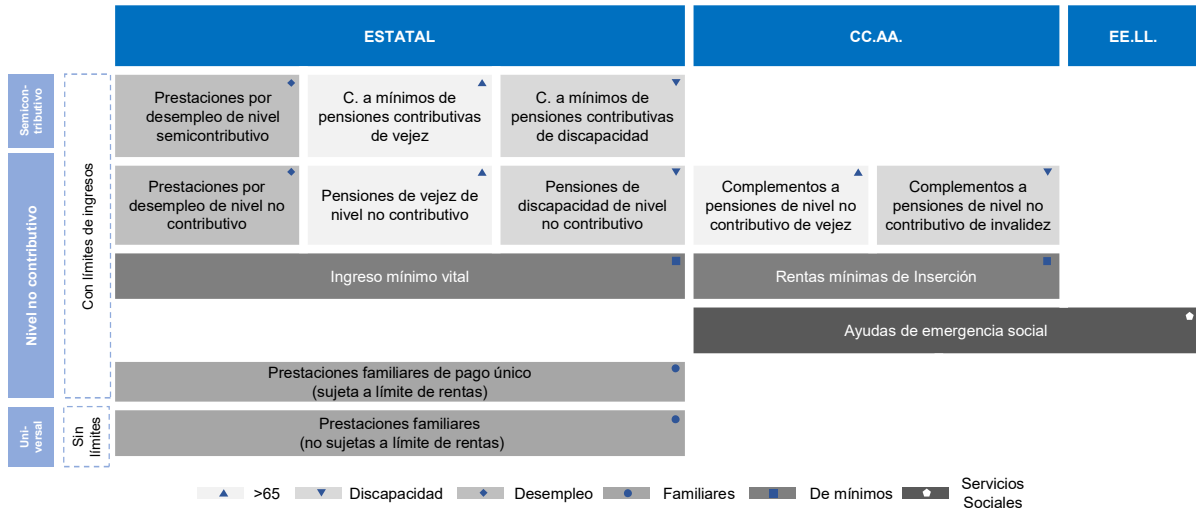
en la mayoría de los casos. Se encuentran diferencias más significativas en los complementos a la RR. MM. que plantean 10 comunidades autónomas, que dependen de circunstancias familiares concretas, como situaciones de monoparentalidad, discapacidad o complemento de hipoteca. También son significativamente variables las definiciones de determinadas características que terminan afectando a la cuantía final, como la de unidad familiar o de convivencia, o las de límites de ingresos y patrimonio.

2.5 Prestaciones de pago único de los servicios sociales (ayudas de emergencia social)

Las ayudas de emergencia social se enmarcan también en el Sistema Público de Servicios Sociales y, por tanto, son reguladas por las comunidades y ciudades autónomas, aunque en muchas ocasiones la gestión depende de las entidades locales, que también pueden tener sus programas complementarios. Se caracterizan por ser prestaciones de pago único dirigidas a apoyar económicamente a aquellas personas y unidades de convivencia cuyos recursos económicos resulten insuficientes para afrontar situaciones “no previsibles” de necesidad, como hacer frente a gastos específicos de carácter ordinario o extraordinario que cubran necesidades sociales básicas, y atiendan situaciones de urgencia o exclusión social. La principal diferencia de estas ayudas con las Rentas Mínimas de las comunidades autónomas o el Ingreso Mínimo vital es que no tienen el reconocimiento de derecho subjetivo, sino que se son una prestación puntual con el objetivo de paliar una situación de emergencia excepcional. Como norma general, la regulación de estas ayudas es competencia de las comunidades autónomas y las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla, si bien, en ocasiones, la gestión y el control estadístico depende en exclusiva de las corporaciones locales. Por su parte, la financiación de estas ayudas proviene de los presupuestos de las comunidades autónomas, aunque en algunos casos, especialmente en los ayuntamientos de mayor tamaño, la financiación es compartida.

Al igual que las RR. MM., su cuantía es variable entre comunidades e incluso entre ayuntamientos dentro de la misma comunidad autónoma, y su adjudicación atiende a requisitos diversos, tanto de edad, como de definición de ingresos o de residencia previa. Por otro lado, también se encuentran diferencias en los gastos cubiertos y las cuantías previstas para cada tipo de gasto. A modo resumen, se presenta a continuación la distribución territorial de las prestaciones

Figura 8. Distribución territorial de las prestaciones del sistema de garantía de ingresos mínimos



Fuente: Fuente: Elaboración propia a partir de los registros de las fuentes estadísticas de la Seguridad Social, Servicio Público de Empleo Estatal, Ministerio de Derechos Sociales y otros organismos públicos.

3 Caracterización del sistema de garantía de ingresos mínimos

Para la elaboración del presente informe se ha tenido acceso a dos conjuntos de datos principales:

En el primer conjunto, se ha realizado una búsqueda de datos sobre gasto y personas beneficiarias, publicados en las bases de información pública (Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, Ministerio de Trabajo y Economía Social, Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030, SEPE o IMSERSO). El cuadro siguiente resume las fuentes de información de las que se ha extraído la información para cada prestación.

Cuadro 1. Fuentes públicas consultadas para la caracterización de gasto y personas beneficiarias en prestaciones económicas no contributivas

	Beneficiarios		Gasto	
	Nacional	CCAA	Nacional	CCAA
Complementos a mínimos de pensiones no contributivas	Anuario del MITES	Anuario del MITES	eSTADISS (Seguridad Social)	eSTADISS (Seguridad Social)
Pensión de seguro obligatorio de vejez e invalidez (SOVI)	Anuario del MITES	Anuario del MITES	eSTADISS (Seguridad Social)	eSTADISS (Seguridad Social)
Pensiones no contributivas (PNC) - Jubilación e invalidez	Anuario del MITES	Anuario del MITES	IMSERSO	IMSERSO
Complemento de alquiler de viviendas de PNC - Jubilación e invalidez	Anuario del MITES	Anuario del MITES	Anuario del MITES	Anuario del MITES
Subsidio de garantía de ingresos mínimos (SGIM)	Anuario del MITES	Anuario del MITES	IMSERSO	Anuario del MITES
FAS - Enfermedad y Vejez	Anuario del MITES	Anuario del MITES	Anuario del MITES	Anuario del MITES
Subsidio por desempleo:			Anuario del MITES	
Agotamiento Prestación Contributiva	Estadísticas del SEPE	Anuario del MITES		
Mayores de 52 años	Estadísticas del SEPE			
Periodo cotizado insuficiente para acceder a prestación Contributiva	Estadísticas del SEPE			
Emigrantes retornados	Estadísticas del SEPE			
Liberados de prisión	Estadísticas del SEPE			
Trabajadores declarados plenamente capaces o inválidos parciales	Estadísticas del SEPE			
Fijos discontinuos	Estadísticas del SEPE			
Subsidio extraordinario por desempleo (SED)	Estadísticas del SEPE			
Subsidio por desempleo de los trabajadores eventuales agrarios	Anuario del MITES	Anuario del MITES	Estadísticas del SEPE	Anuario del MITES
Renta agraria	Anuario del MITES	Anuario del MITES	Estadísticas del SEPE	Anuario del MITES
Renta activa de inserción (RAI)	Anuario del MITES	Anuario del MITES	Anuario del MITES	Anuario del MITES
Programa de activación para el empleo (PAE)	Anuario del MITES	Anuario del MITES	Anuario del MITES	Anuario del MITES
Asignación económica por hijo o menor a cargo	Anuario del MITES	Anuario del MITES	Anuario del MITES	Anuario del MITES
Prestaciones de pago único por nacimiento o adopción (parto o adopción múltiple)	Anuario del MITES	Anuario del MITES	Anuario del MITES	Anuario del MITES
Prestaciones de pago único por nacimiento o adopción (resto de supuestos)	Anuario del MITES	Anuario del MITES	Anuario del MITES	Anuario del MITES
Ingreso Mínimo Vital (IMV)	MISSM	MISSM	MISSM	MISSM
Rentas Mínimas de las CC. AA. (RR. MM.)	M ^o DDSS	M ^o DDSS	M ^o DDSS	M ^o DDSS

Fuente: Elaboración propia.

Nota: las celdas sombreadas en gris denotan que no hay datos públicos que faciliten esta información

La segunda fuente de datos a la que se ha tenido acceso, son los datos de renta y patrimonio del territorio común facilitada por la Agencia Estatal de Administración Tributaria (AEAT). La información de renta facilitada corresponde a los años 2018, 2019 y 2020 y contiene la información tributaria a nivel individual y un agregado a nivel de hogar¹². Por su parte, la información de patrimonio disponible contiene, a nivel de hogar, el patrimonio más allá de la vivienda habitual y los activos no societarios sin vivienda habitual¹³.

Tras aplicar estos filtros la base de datos sobre la que se realiza el análisis cuenta con 16,5 millones de hogares y 42,6 millones de personas.

3.1 Caracterización del gasto y número de personas beneficiarias del sistema de garantía de ingresos mínimos

El conjunto de prestaciones que conforman el Sistema de Ingresos Mínimos en España objeto de análisis llega a casi 7 millones de personas beneficiarias¹⁴ y alcanza un gasto anual de más de 24.700 millones de euros (ver cuadro 2 a continuación).

El cuadro siguiente no incluye los datos de gasto y personas beneficiarias de prestaciones económicas no contributivas concedidos por las entidades locales ni por las entidades del tercer sector. En el marco del presente proyecto se han enviado una serie de cuestionarios y realizado entrevistas con representantes de estas entidades. Con todo, los resultados obtenidos durante este proceso no son lo suficientemente completos como para determinar el número de personas beneficiarias y gasto en prestaciones concedidas por estas entidades. Para un mayor detalle del trabajo de campo realizado y sus resultados puede consultarse el Anexo III de este documento.

En los siguientes gráficos (gráficos 1 y 2) se representan las principales prestaciones analizadas en orden de relevancia, tanto en términos de número de personas beneficiarias como de gasto. En ambos casos, destaca la cuota representada por el complemento por mínimos de pensiones contributivas, del 33,1% en el caso de personas beneficiarias, y del 27,8% en el caso del gasto.

En cuanto a su evolución, se observa un comportamiento relativamente estable, aunque afectado por el ciclo económico. Como se puede comprobar en el gráfico 3, el gasto anual del sistema no contributivo sigue un comportamiento anticíclico, incrementando en periodos de crisis (de deuda, en 2012, y COVID, en 2020) y disminuyendo en periodos de bonanza (2013-2018). En 2020, el gasto representó en torno al 2,1% del PIB español, máximo

¹² Los hogares de la base de datos se forman agregando las rentas de todas las personas que comparten hogar censal, desconociéndose los vínculos familiares entre sus miembros.

¹³ Estas dos variables de patrimonio son las que determinan actualmente si una unidad de convivencia tiene derecho o no al IMV. [Enlace a definición formal](#)

¹⁴ Aunque a lo largo de este epígrafe y los siguientes se hablará de personas beneficiarias, 6,9 millones hace referencia al número de prestaciones y no a número de personas ya que, en algunos casos, una misma persona pudiera estar percibiendo más de una prestación.

PLAN PARA LA REORDENACIÓN Y SIMPLIFICACIÓN DEL SISTEMA DE PRESTACIONES ECONÓMICAS NO CONTRIBUTIVAS DE LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO

desde el año 2015, si bien puede considerarse un año anormalmente alto como consecuencia de los efectos de la crisis de la Covid-19. Como referencia, en el periodo 2017-2019, este gasto se situó en el entorno del 1,7% del PIB. Sin embargo, como consecuencia de la expansión presupuestaria asociada a la entrada en vigor del IMV a mediados del año 2020, el gasto de estas prestaciones en la actualidad asciende a un porcentaje en torno al 2,0% del PIB.

La anticiclicidad del sistema está principalmente determinada por las prestaciones de desempleo y de mínimos. Por su parte, si solo consideramos las prestaciones familiares, de vejez y discapacidad, la variación interanual del gasto es mucho menor (gráfico 4).



Cuadro 2. Gasto y personas beneficiarias del sistema de garantía de ingresos mínimos¹⁵

PRESTACIÓN	PERSONAS BENEFICIARIAS	GASTO (€)
Complementos por mínimos de pensiones no contributivas	2.312.588	6.863.786.550
Pensión de seguro obligatorio de vejez e invalidez (SOVI)	279.419	1.576.681.263
Pensiones no contributivas (jubilación e invalidez)	449.995	2.569.387.522
PNC de jubilación	261.325	1.429.951.492
PNC de invalidez	188.670	1.139.436.030
Complemento de alquiler de viviendas para personas beneficiarias de PNC	21.544	11.310.600
Complemento de alquiler de PNC de jubilación	11.841	6.216.525
Complemento de alquiler de PNC de invalidez	9.703	5.094.075
Subsidio de garantía de ingresos mínimos (SGIM)	4.632	10.057.402
Pensiones del Fondo de Asistencia Social (FAS)	2.617	5.490.920
FAS – Enfermedad	2.573	5.398.257
FAS – Vejez	44	92.663
Subsidio por desempleo	838.611	6.296.056.700
Subsidio por desempleo de los trabajadores eventuales agrarios	97.566	574.175.300
Renta agraria	81.253	410.530.000
Renta activa de inserción (RAI)	128.923	688.438.010
Programa de activación para el empleo (PAE)	9	81.650
Prest. de pago único por nacimiento o adopción (parto o adopción múltiple)	3.667	14.111.890
Prestaciones de pago único por nacimiento o adopción (resto de supuestos)	14.044	14.839.220
Ingreso Mínimo Vital (IMV)	1.035.320	2.013.426.264
Rentas mínimas de las CC. AA. (RR. MM.) ¹	795.861	1.970.180.393
SUBTOTAL BCR 2020	5.493.237	21.523.127.420
Asignación económica por hijo o menor a cargo ²	918.371	1.685.486.535
Ingreso Mínimo Vital (IMV) 2022 ³	1.035.320	2.013.426.264
TOTAL AJUSTADO	6.984.420	24.704.040.219

Fuente: Ministerio de Derechos sociales y agenda 2030 y elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Trabajo y Economía Social, Portal Estadístico de la Seguridad Social, IMSERSO y SEPE.

Nota 1: No se incluyen las personas beneficiarias de las ayudas concedidas por las EE LL y las entidades del tercer sector.

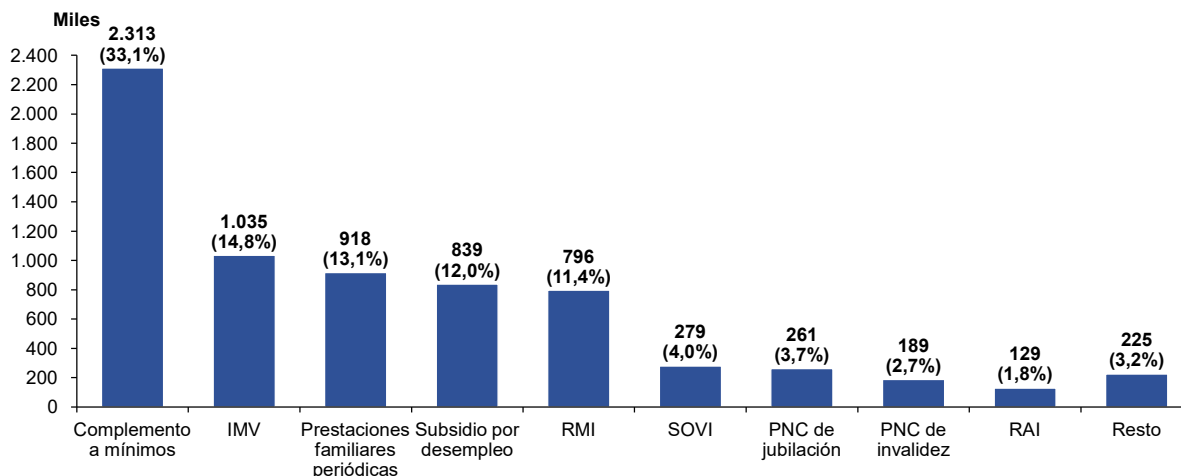
(1) Solo contabiliza titulares de RR. MM., no personas beneficiarias.

(2) Se contabiliza aparte, al ser una prestación universal en su mayor parte.

(3) Datos de Julio 2022. Incluye el gasto en el Complemento de ayuda para la infancia.

¹⁵ No incluye el gasto de EE. LL ni del tercer sector. Datos del año 2020 excepto en el caso del IMV que se ha actualizado a la cifra más reciente (julio de 2022) con el objetivo de mostrar una imagen más estable del gasto y personas beneficiarias de esta prestación.

Gráfico 1. Personas beneficiarias de las prestaciones que conforman el sistema de ingresos mínimos sobre el total. (miles, %)¹⁶

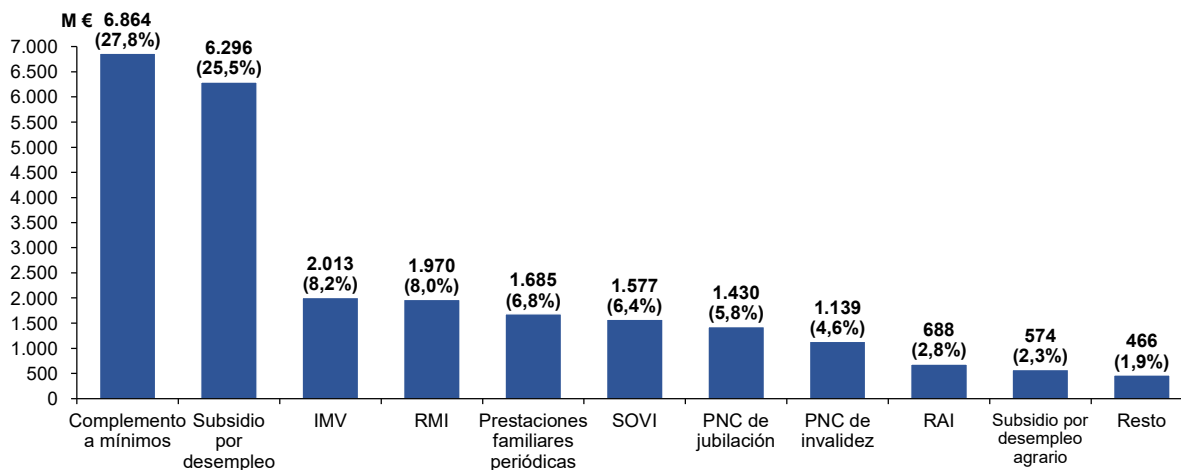


Fuente: Elaboración propia a partir de los registros de las fuentes estadísticas de la Seguridad Social, Servicio Público de Empleo Estatal, Ministerio de Sanidad y otros organismos públicos.

Nota 1: No se incluyen las personas beneficiarias de las ayudas concedidas por las EE LL y las entidades del tercer sector.

Nota 2: Datos de IMV a Julio 2022. Incluye el gasto en el Complemento de ayuda para la infancia.

Gráfico 2. Gasto de las prestaciones que conforman el sistema de ingresos mínimos sobre el total. (M€, %)¹⁷



Fuente: Elaboración propia a partir de los registros de las fuentes estadísticas de la Seguridad Social, Servicio Público de Empleo Estatal, Ministerio de Derechos Sociales y otros organismos públicos.

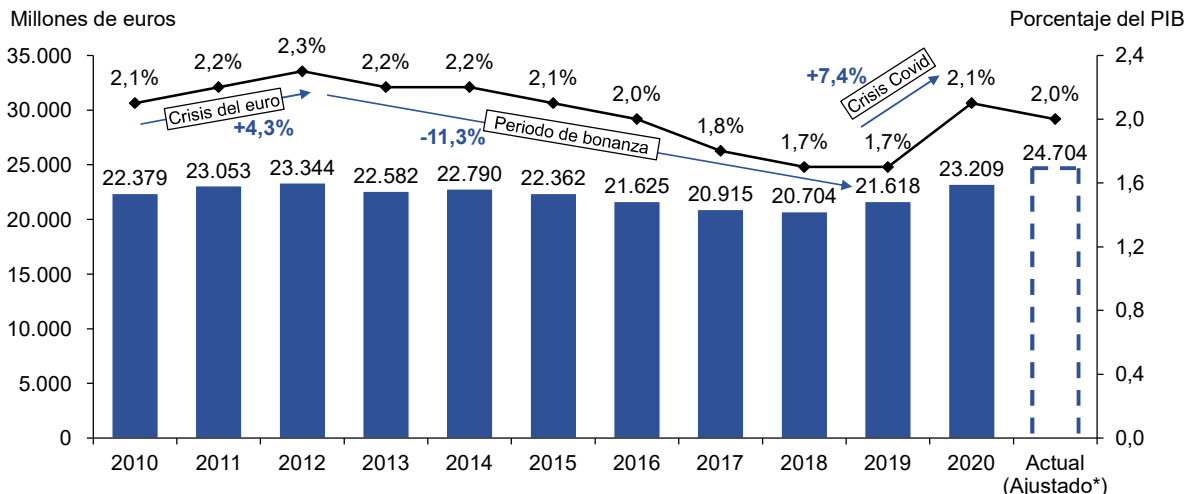
Nota 1: No se incluyen las personas beneficiarias de las ayudas concedidas por las EE LL y las entidades del tercer sector.

Nota 2: Datos de IMV a Julio 2022. Incluye el gasto en el Complemento de ayuda para la infancia.

¹⁶ Datos del año 2020 excepto en el caso del IMV que se ha actualizado a la cifra más reciente (julio de 2022) con el objetivo de mostrar una imagen más estable del gasto y personas beneficiarias de esta prestación.

¹⁷ Datos del año 2020 excepto en el caso del IMV que se ha actualizado a la cifra más reciente (julio de 2022) con el objetivo de mostrar una imagen más estable del gasto y personas beneficiarias de esta prestación.

Gráfico 3. Evolución del gasto en prestaciones del sistema de garantía de ingresos. 2010-2020 (millones de euros y porcentaje del PIB)

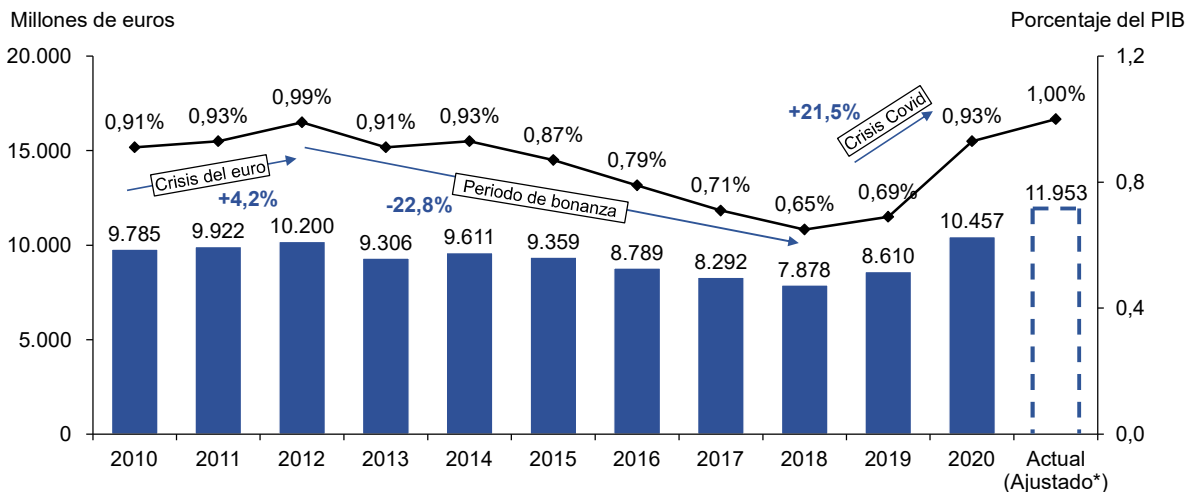


Fuente: Elaboración propia a partir de los registros de las fuentes estadísticas de la Seguridad Social, Servicio Público de Empleo Estatal, Ministerio de Derechos Sociales y otros organismos públicos.

* Datos de 2020 ajustados con gasto del IMV actualizado a julio de 2022.

Nota: No se incluyen las personas beneficiarias de las ayudas concedidas por las EE LL y las entidades del tercer sector

Gráfico 4. Evolución del gasto en prestaciones de desempleo y de mínimos (IMV y RR.MM.) del sistema de garantía de ingresos. 2010-2020 (millones de euros y porcentaje del PIB)



Fuente: Elaboración propia a partir de los registros de las fuentes estadísticas de la Seguridad Social, Servicio Público de Empleo Estatal, Ministerio de Derechos Sociales y otros organismos públicos.

* Datos de 2020 ajustados con gasto del IMV actualizado a julio de 2022.

Nota: No se incluyen las personas beneficiarias de las ayudas concedidas por las EE LL y las entidades del tercer sector

También es posible analizar la distribución de estas ayudas a nivel de comunidad autónoma. Para ello, se han agrupado las prestaciones según el colectivo de personas beneficiarias al que pretenden cubrir, por ejemplo, a personas mayores, con discapacidad, desempleadas o en situación de extrema necesidad. Es importante tener en cuenta que las

ratios presentadas a continuación no son tasas de cobertura -un aviso aplicable al resto de gráficos que se presentan en el capítulo- ya que se desconoce el número real de potenciales personas beneficiarias que cumplen los requisitos de acceso a la ayuda. En este contexto, se trata de un indicador de la intensidad de uso de las prestaciones económicas no contributivas en cada territorio sobre el número de personas que cumplen con el requisito principal de acceso a cada bloque de prestaciones (personas en edad de jubilación, personas con discapacidad, personas desempleadas y personas en situación de pobreza extrema).

En el caso de la intensidad de las prestaciones destinadas personas en edad de jubilación, se aprecia un mayor número de personas beneficiarias normalizado en Extremadura, con un 35%, y menor en el País Vasco, con un 14%. La 9 reúne personas beneficiarias de FAS de vejez, PNC de vejez, Complementos por mínimos de pensiones de jubilación¹⁸ y SOVI de vejez para el año 2020, y se ha ponderado el número de personas beneficiarias de estas prestaciones por la cantidad de personas mayores de 65 años en cada territorio.

Figura 9. Personas beneficiarias de prestaciones de vejez/jubilación por CC. AA. sobre población >65 años. 2020, (%)



Fuente: Elaboración propia a partir de los registros de las fuentes estadísticas de la Seguridad Social e INE.

En lo que respecta a las ayudas destinadas a personas con discapacidad, se han tenido en cuenta tanto la PNC de invalidez, como el SGIM, el FAS de enfermedad, los Complementos por mínimos por incapacidad permanente y el SOVI de invalidez, y se ha calculado la proporción respecto de la población con una discapacidad igual o superior al

¹⁸ El número de personas beneficiarias de Complementos por mínimos de pensiones contributivas de 2020 por CC. AA., en ausencia de datos, se ha estimado aplicando los pesos reales de cada comunidad en 2022 sobre el total nacional de 2020

33%¹⁹. En este caso, se aprecia una mayor intensidad en las Islas Canarias, con un 38%, mientras que la intensidad menor se encuentra en Navarra con un 11%. (ver 10)

Figura 10. Personas beneficiarias de prestaciones de discapacidad por CC. AA. sobre la población con un grado de discapacidad >33%. 2020, (%)



Fuente: Elaboración propia a partir de los registros de las fuentes estadísticas de la Seguridad Social e INE.

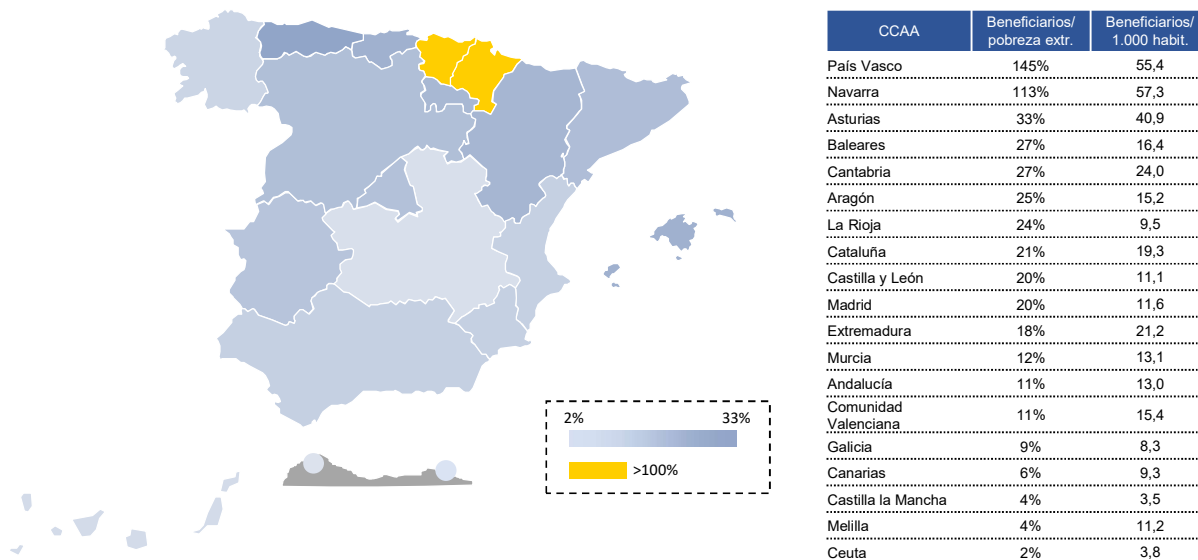
También se ha realizado un análisis de personas beneficiarias de RR. MM. e IMV ponderados por la población por debajo del umbral de riesgo de pobreza severa²⁰ nacional en cada comunidad autónoma. Destacan como casos excepcionales País Vasco y Navarra, con una intensidad de personas beneficiarias superior al 100%, muy por encima del 33% de Asturias, el siguiente porcentaje más alto²¹.

¹⁹ Idealmente se debería utilizar la población con discapacidad superior al 65%, que es el baremo general de acceso a estas prestaciones. Sin embargo, no se ha encontrado esta información, por lo que se ha utilizado el grado del 33% que sí publica el INE.

²⁰ El umbral de riesgo de pobreza extrema se ha fijado en el 40% de la mediana de los ingresos por unidad de consumo estimado a través de los microdatos que publica la Encuesta de Condiciones de Vida (ECV) del INE.

²¹ Para permitir una mejor comparación entre comunidades, se ha decidido marcar el País Vasco y Navarra en amarillo, de forma que la escala cromática no se vea afectada y permita una mejor comparación entre el resto de las comunidades autónomas.

Figura 11. Personas beneficiarias de RR. MM. por CC. AA. sobre población con ingresos por unidad de consumo por debajo del umbral de riesgo de pobreza M40 nacional. 2020, (%)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Derechos Sociales e INE.

Aunque no se aprecian casos tan excepcionales entre personas beneficiarias de IMV, sí que existen diferencias relevantes entre algunas comunidades, entre las que destaca una intensidad del 9% en Cataluña (valor mínimo) y el 46% en Navarra (valor máximo).

Figura 12. Personas beneficiarias de IMV por CC. AA. con ingresos por unidad de consumo por debajo del umbral de riesgo de pobreza M40 nacional. 2021, (%)



Fuente: Elaboración propia a partir de la web revista.seg.social.es e INE.

Estas diferencias en el número de personas beneficiarias de RR. MM. e IMV entre comunidades, sin embargo, deben ser tratadas con prudencia, ya que son ayudas que están atravesando cambios normativos y no todas las CC. AA. están siguiendo el

mismo enfoque estratégico²². Por ejemplo, las diferencias en el IMV podrían deberse al distinto ritmo de despliegue del programa en cada territorio, que, a su vez, dependerían del grado de colaboración interadministrativa o la forma en que se articula la RR. MM. para la fase de transición hacia el IMV.

Este mismo ejercicio se repite en las Figuras 13 y 14 mostradas a continuación, tomando como referencia los umbrales de pobreza autonómicos, en un intento de ponderar las diferencias de ingresos que existen entre CC. AA.

Figura 1. Personas beneficiarias de RR. MM. por CC. AA. sobre población con ingresos por unidad de consumo por debajo del umbral de riesgo de pobreza M40 autonómico. 2020, (%)

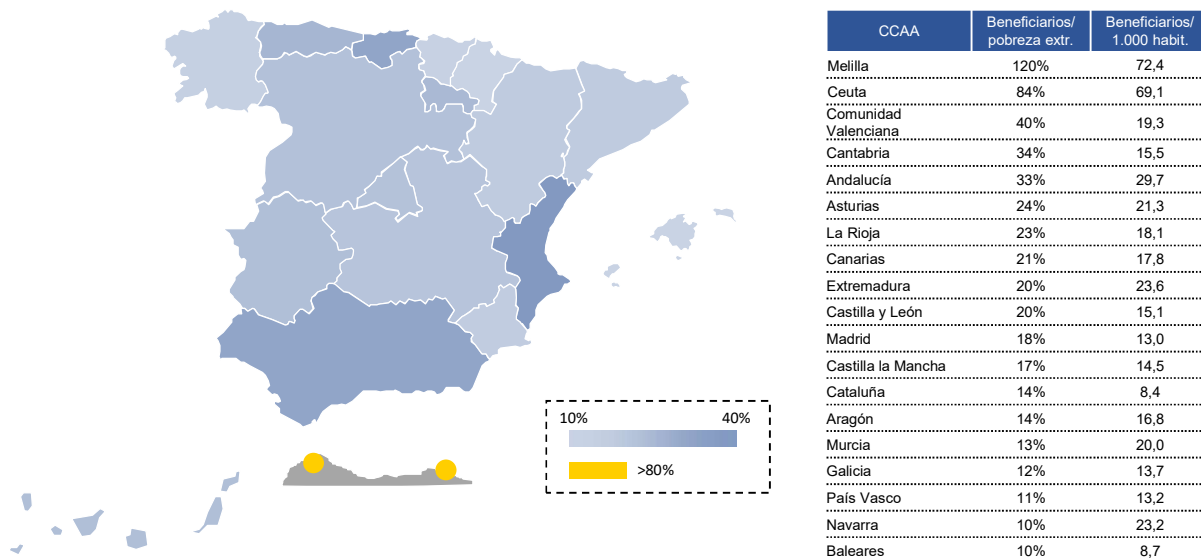


Fuente: Elaboración propia a partir de la web revista.seg.social.es e INE.

De este modo, en el caso de las RR. MM., las tasas de País Vasco y Navarra se acercan a las del resto de CC. AA. Sin embargo, como se aprecia en la Figura 2, en el caso del IMV, Ceuta y Melilla, al tomar como referencia la mediana de ingresos autonómica, se alejan significativamente de la media de tasas del resto de comunidades, llegando a porcentajes superiores al 80%.

²² Todo esto se desarrolla más adelante, en un capítulo dedicado íntegramente a la comparativa de ambas prestaciones.

Figura 2. Personas beneficiarias de IMV por CC. AA. sobre población con ingresos por unidad de consumo por debajo del umbral de riesgo de pobreza M40 autonómico. 2021, (%)



Fuente: Elaboración propia a partir de la web revista.seg.social.es e INE.

Cuadro 3. Personas beneficiarias de prestaciones no contributivas por cada 1.000 habitantes, por CC. AA. 2020

	Vejez	Discap.	Empleo	RR. MM.	IMV	Familiar	Total
Andalucía	46,1	9,4	47,7	13,0	29,7	29,8	175,7
Aragón	41,6	3,6	13,0	15,2	16,8	14,5	104,8
Asturias	36,9	6,2	18,0	40,9	21,3	17,4	140,7
Baleares	28,0	3,6	19,5	16,4	8,7	11,4	87,6
Canarias	40,9	12,0	34,1	9,3	17,8	23,7	137,9
Cantabria	40,3	7,7	18,6	24,0	15,5	16,3	122,4
Castilla la Mancha	55,9	7,0	26,8	3,5	14,5	20,3	128,0
Castilla y León	50,5	6,0	17,9	11,1	15,1	16,5	117,1
Cataluña	36,1	5,4	14,8	19,3	8,4	16,2	100,3
Comunidad Valenciana	46,1	6,2	23,7	15,4	19,3	20,2	131,0
Extremadura	72,8	10,3	58,2	21,2	23,6	26,0	212,2
Galicia	69,3	8,5	19,5	8,3	13,7	16,9	136,1
La Rioja	47,3	4,0	12,8	9,5	18,1	15,7	107,3
Madrid	26,3	3,3	12,1	11,6	13,0	14,0	80,2
Murcia	38,4	8,2	19,7	13,1	20,0	29,0	128,3
Navarra	31,9	2,6	11,2	57,3	23,2	13,8	140,0
País Vasco	30,8	4,0	10,3	55,4	13,2	11,7	125,4
Ceuta	24,8	15,0	39,8	3,8	69,1	58,3	210,7
Melilla	28,0	17,5	22,7	11,2	72,4	62,5	214,4

Fuente: Elaboración propia a partir de los registros de las fuentes estadísticas de la Seguridad Social e INE.

3.2 Caracterización socioeconómica de las personas beneficiarias del sistema de garantía de ingresos mínimos

Gracias a la calidad de los datos de renta de la base de datos de la AEAT ha sido posible identificar un gran número de personas beneficiarias de las prestaciones que configuran el sistema de garantía de ingresos mínimos. A lo largo de este epígrafe se van a analizar y comparar las características socioeconómicas de las personas beneficiarias de las prestaciones identificadas, si bien es importante introducir una serie de conceptos:

PLAN PARA LA REORDENACIÓN Y SIMPLIFICACIÓN DEL SISTEMA DE PRESTACIONES ECONÓMICAS NO CONTRIBUTIVAS DE LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO

- La información de renta se representa como la renta neta equivalente²³ por unidad de consumo empleando la escala de equivalencia de la OCDE modificada²⁴.
- Los datos de patrimonio que se representan en este epígrafe hacen referencia al patrimonio neto del hogar más allá de la vivienda habitual.

A continuación, se muestra un resumen de las principales métricas de renta y patrimonio de las prestaciones.

Cuadro 4. Personas beneficiarias de prestaciones identificados en la base de datos de la AEAT. Análisis de renta por persona - 2020

Prestación	Recuento	Media renta	Mediana renta	% hombres	% mujeres
España	42.619.396	19.737 €	16.227 €	49%	51%
España >65	8.333.442	21.204 €	17.224 €	44%	56%
España (52-65)	7.797.757	21.564 €	17.641 €	49%	51%
España <52	26.488.197	18.737 €	15.487 €	51%	49%
C. Mínimos jubilación	1.290.395	14.439 €	12.260 €	36%	64%
C. Mínimos discapacidad	101.489	14.601 €	12.848 €	60%	40%
PNC jubilación	247.782	9.986 €	8.472 €	23%	77%
PNC invalidez	166.491	10.708 €	9.754 €	48%	52%
SOVI vejez	90.067	18.733 €	16.764 €	6%	94%
SOVI invalidez	4.210	18.052 €	16.171 €	3%	97%
FAS/SGIM vejez	4.085	15.390 €	13.277 €	13%	87%
FAS/SGIM discapacidad	17	15.327 €	15.090 €	47%	53%
Subsidio >52	277.962	12.639 €	11.150 €	48%	52%
Desempleo 1 año	42.175	9.223 €	8.535 €	34%	66%
Desempleo <1 año	232.739	12.484 €	10.660 €	44%	56%
Hijo menor, sin discapacidad	437.141	7.900 €	7.096 €	24%	76%
Hijo menor, con discapacidad	78.959	18.371 €	16.062 €	31%	69%
Hijo mayor, con discapacidad	107.358	20.907 €	18.112 €	47%	53%
Nacimiento asistencial	3.266	12.305 €	9.891 €	32%	68%
Parto múltiple	2.229	22.610 €	19.688 €	26%	74%
IMV	354.204	5.635 €	4.969 €	42%	58%

Fuente: Elaboración propia a partir de la BBDD de la AEAT.

Como referencia, es útil destacar los datos del conjunto de España, con una media de renta neta equivalente por unidad de consumo de 19.737 € y una mediana de 16.227 €; y los del colectivo de mayores de 65 años, con una media y una mediana de renta superiores en un 7,4% y un 6,1%, respectivamente.

En general, se observa que, con la excepción del SOVI (ya extinto) las personas beneficiarias de prestaciones no contributivas disponen de una renta, tanto media como mediana, inferior a la del resto de España. Entrando en detalle, se obtiene que, por orden: las personas beneficiarias de Complementos por mínimos son los que más renta

²³ Las escalas de equivalencia son un coeficiente que ajusta las rentas del hogar en función de su tamaño y composición con el fin de computar la existencia de economías de escala a medida que aumenta el tamaño del hogar.

²⁴ Esta escala es la más comúnmente utilizada y se construye siguiendo la siguiente fórmula (siendo A el número de adultos del hogar y M el número de menores de 14 años): $1 + (1-A) * 0,5 + M * 0,3$.

PLAN PARA LA REORDENACIÓN Y SIMPLIFICACIÓN DEL SISTEMA DE PRESTACIONES ECONÓMICAS NO CONTRIBUTIVAS DE LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO

tienen, seguidos por los del subsidio para mayores de 52 años y por los de otras prestaciones por desempleo. Más alejados, se encontrarían los de PNC y, en último lugar, los del IMV, aunque los datos de esta prestación deben interpretarse con cautela, puesto que, al iniciarse esta ayuda en 2020, no corresponden al año entero, sino a un número de meses indeterminado, lo que sesga los resultados a la baja.

Además, llama la atención el peso de las mujeres en la PNC, del 77%, que respondería a un contexto económico y social pasado, en el que la mujer tenía poca presencia en la estructura laboral española.

Cuadro 5. Personas beneficiarias de prestaciones identificados en la base de datos de la AEAT. Análisis de patrimonio neto sin vivienda habitual por hogar - 2020

Prestación	Tamaño hogar medio	Media patrimonio	Media pc patrimonio	Mediana patrimonio	Mediana pc patrimonio
España	2,6	192.796 €	100.068 €	37.304 €	19.909 €
España >65	2,2	308.638 €	163.350 €	94.744 €	50.972 €
España (52-65)	2,9	238.778 €	101.910 €	56.094 €	23.890 €
España <52	3,1	160.308 €	63.006 €	21.718 €	10.325 €
C. Mínimos jubilación	2,3	161.948 €	79.453 €	71.052 €	37.453 €
C. Mínimos discapacidad	2,6	120.500 €	53.993 €	46.388 €	21.279 €
PNC jubilación	2,7	58.395 €	24.910 €	9.533 €	4.607 €
PNC invalidez	3,0	46.716 €	17.339 €	4.167 €	1.812 €
SOVI vejez	2,4	242.012 €	111.988 €	105.641 €	47.790 €
SOVI invalidez	2,1	140.394 €	76.794 €	56.467 €	31.224 €
FAS/SGIM vejez	2,7	192.480 €	85.624 €	74.575 €	32.275 €
FAS/SGIM discapacidad	3,4	118.994 €	62.682 €	49.137 €	21.078 €
Subsidio >52	2,7	85.369 €	36.955 €	30.730 €	13.307 €
Desempleo 1 año	3,9	23.096 €	8.341 €	1.066 €	473 €
Desempleo <1 año	3,4	59.849 €	22.397 €	8.258 €	3.503 €
Hijo menor, sin discapacidad	4,1	14.478 €	5.365 €	673 €	333 €
Hijo menor, con discapacidad	4,0	90.700 €	40.553 €	14.904 €	7.026 €
Hijo mayor, con discapacidad	3,2	268.003 €	94.872 €	91.404 €	32.309 €
Nacimiento asistencial	5,2	29.230 €	10.951 €	1.600 €	735 €
Parto múltiple	4,5	73.282 €	31.717 €	16.664 €	7.927 €
IMV	3,4	2.893 €	857 €	319 €	194 €

Fuente: Elaboración propia a partir de la BBDD de la AEAT.

En lo que respecta al patrimonio, se observa que, de nuevo, el colectivo de mayores de 65, con una mediana per cápita²⁵ de 50.972 €, supera los 19.909 € del resto de España. Un hecho esperable, teniendo en cuenta que, a mayor edad, más tiempo para acumular ahorro. Esto también explicaría que las personas beneficiarias de Complementos por mínimos de pensiones contributivas, y de prestaciones ya extintas como SOVI o FAS, todos

²⁵ Teniendo en cuenta solo a mayores de 18. Métrica útil para tener en cuenta el tamaño del hogar, ya que se asume que, a mayor número de convivientes, mayor patrimonio acumulado.

dirigidos, en general, a personas en edad de jubilación, dispongan de mayores niveles de patrimonio que los del resto de España, aunque inferiores a los de su colectivo comparable. O que los mayores de 52, e incluso las personas beneficiarias de PNC, estuvieran en mejor posición que el resto de las personas beneficiarias de prestaciones por desempleo. Con todo, de nuevo, las personas beneficiarias de IMV, con 194 € de patrimonio per cápita²⁶, se encuentran en una situación menos ventajosa que cualquier grupo comparable.

Siguiendo con el análisis de patrimonio, se presenta a continuación un cuadro con el porcentaje de hogares con al menos un beneficiario de cada prestación que supera unos umbrales de patrimonio seleccionados. Reconociendo que la interpretación de esta variable no es sencilla, los resultados pueden ser de utilidad a la hora de valorar la vulnerabilidad de las personas beneficiarias y los límites de patrimonio impuestos por el IMV.

Cuadro 6. Porcentaje de hogares según umbrales de patrimonio neto sin vivienda habitual - 2020

Prestaciones	0-16.000 €	16.000-100.000 €	100.000-250.000 €	>250.000 €
C. Mínimos de jubilación	27%	31%	23%	19%
C. Mínimos de discapacidad	35%	30%	20%	15%
PNC Jubilación	57%	26%	12%	5%
PNC discapacidad	64%	23%	9%	4%
Prestaciones de desempleo*	50%	28%	14%	8%
A. económica por hijo a cargo con discapacidad (universal)	37%	26%	18%	19%
IMV	95%	5%	0%	0%
España	41%	27%	17%	15%
Liquidez del patrimonio (España)	59%	57%	49%	49%

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la AEAT

*Nota: Prestaciones semicontributivas de desempleo

Pasando al análisis de pobreza, se han distinguido dos umbrales, uno determinado por el 40% de la mediana de renta equivalente del conjunto de la población (pobreza M40) y otro por el 60% (pobreza M60), fijados en 6.491 € y 9.736 €, respectivamente. La siguiente tabla reúne tasas para los colectivos y prestaciones analizados hasta el momento, con resultados similares. Tanto la tasa de pobreza M40 de España (10%), como la de pobreza M60 (22%), son superiores a las del colectivo de mayores de 65. En lo que se refiere a prestaciones no contributivas, PNC de jubilación e invalidez, junto con las prestaciones de desempleo de 1 año y menos de 1 año y la asignación por hijo menor a cargo sin discapacidad o con discapacidad inferior al 33%, lideran el ranking de pobreza M40 y pobreza 60, lejos del resto, y lejos de los resultados nacionales, con la excepción de los Complementos por mínimos, que parecen efectivos para sacar a la gente de la situación de pobreza M40, pero no tanto para la de pobreza M60.

²⁶ Estos datos sí son perfectamente comparables, ya que el patrimonio disponible no depende del número de meses que el beneficiario lleve cobrando la prestación.

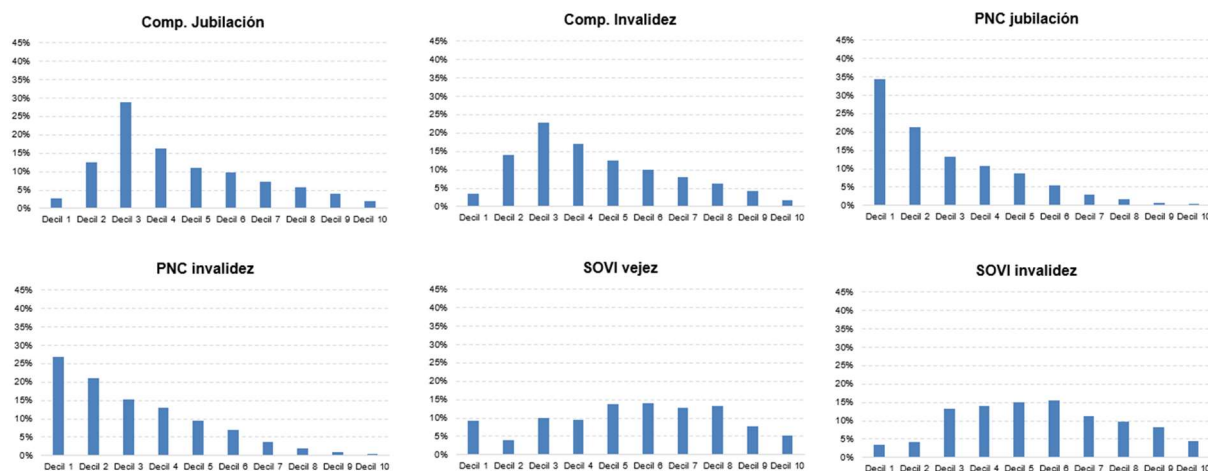
Cuadro 7. Pobreza de personas beneficiarias/colectivos según porcentaje de renta mediana nacional – Personas, 2020

Personas	Pobreza M40	Pobreza M60
España	10%	22%
España >65	4%	15%
España (52-65)	9%	19%
España <52	12%	25%
C. Mínimos jubilación	3%	34%
C. Mínimos discapacidad	3%	30%
PNC jubilación	34%	57%
PNC invalidez	27%	50%
SOVI vejez	9%	14%
SOVI invalidez	3%	9%
FAS/SGIM vejez	9%	30%
FAS/SGIM discapacidad	0%	35%
Subsidio >52	25%	41%
Desempleo 1 año	35%	60%
Desempleo <1 año	23%	44%
Hijo menor, sin discapacidad	43%	73%
Hijo menor, con discapacidad	8%	18%
Hijo mayor, con discapacidad	3%	10%
Nacimiento asistencial	22%	49%
Parto múltiple	4%	9%

Fuente: Elaboración propia a partir de la BBDD de la AEAT.

Otra forma de estudiar la vulnerabilidad de las personas beneficiarias de prestaciones no contributivas es analizar su distribución en los deciles de renta neta equivalente de España. A priori, cabría esperar una acumulación en los primeros deciles y poca presencia a partir del decil 5 (equivalente a la mediana de renta equivalente del conjunto de la población, de 16.227 €). Como referencia, es útil saber que el límite superior del decil 1 se sitúa en los 6.542 €, muy próximo a los 6.491 € que delimitan la frontera de pobreza M40, y que el del decil 2 se sitúa en los 9.447 €, cercano a los 9.736 € de la pobreza M60. Así, el decil 1 sería un buen *proxy* de pobreza M40 y el 2 de pobreza M60. Para este análisis, se han dividido las principales prestaciones en tres grupos: de vejez y discapacidad, de desempleo y familiares. Entre las de vejez, como se observa en la siguiente figura, se aprecian grandes diferencias de distribución. El SOVI, por ejemplo, ya extinto, dibuja una curva casi plana, lo que denota que es una prestación que llega a todos los deciles más o menos por igual, al margen de su renta. Algo que ocurre de forma similar con los Complementos por mínimos, que sin embargo sí presentan cierto grado de acumulación entre los deciles 2 y 5. Por su parte, las PNC, tanto de jubilación como de invalidez, muestran una distribución muy distinta, con una acumulación decreciente de forma constante desde los deciles más bajos hasta los más altos, lo que lleva a concluir que estas prestaciones tienen un sesgo hacia personas con un grado de vulnerabilidad mayor que el de sus comparables. Más adelante se valorará si este fenómeno se debe a la generosidad de cada una de las prestaciones, que permite avanzar de decil, o si, como se intuye, las condiciones de partida de las personas beneficiarias son efectivamente distintas.

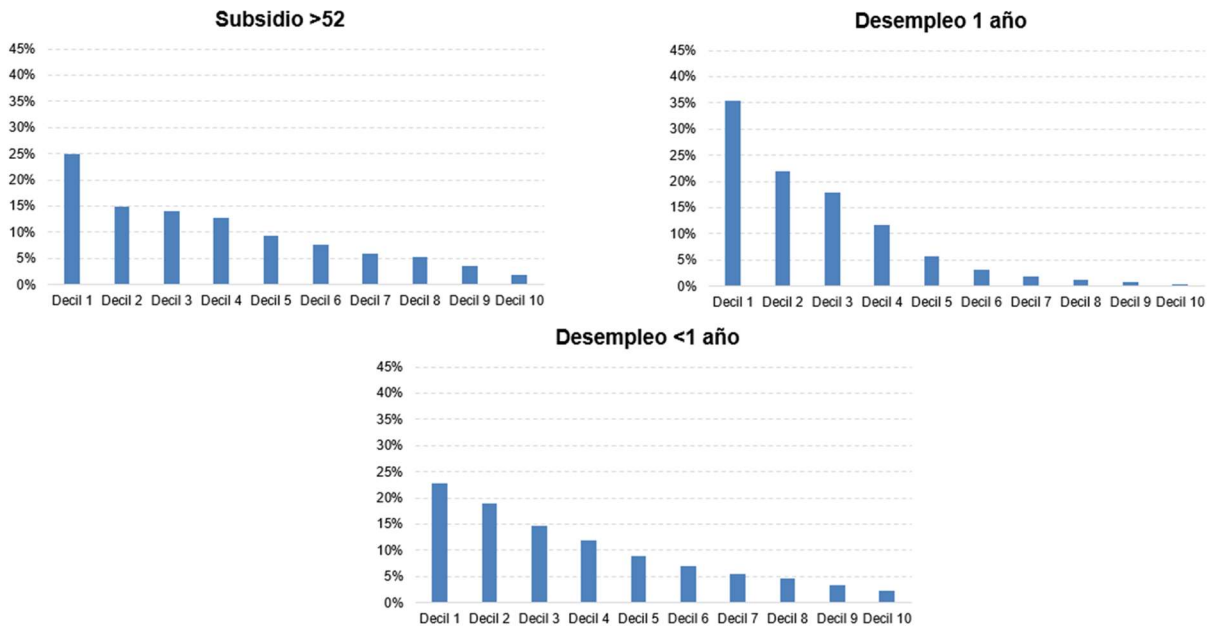
Figura 3. Distribución por deciles de renta equivalente del conjunto de la población de personas beneficiarias de prestaciones no contributivas de vejez – % de personas, 2020



Fuente: Elaboración propia a partir de la BBDD de la AEAT.

En el caso de las prestaciones por desempleo, en primer lugar, las personas beneficiarias que han cobrado algún tipo de prestación durante el 2020 completo presentan una distribución similar a la de las PNC, con una acumulación clara en los primeros deciles, que se suaviza a medida que se avanza en el nivel de renta, siendo su representación a partir del decil 6 casi inexistente. Algo más dispersa en los distintos deciles se encuentra la de la prestación de menos de un año, aunque también se observa una clara acumulación en los primeros deciles. Esta mayor linealidad podría deberse al hecho de que muchas de estas personas beneficiarias tuvieron ingresos los meses que no cobraron la prestación, en general superiores en cuantía a ésta. Por último, la distribución del *proxy* de subsidios para mayores de 52 años sí que muestra diferencias con sus comparables, con menos acumulación en los primeros deciles, y más en los intermedios.

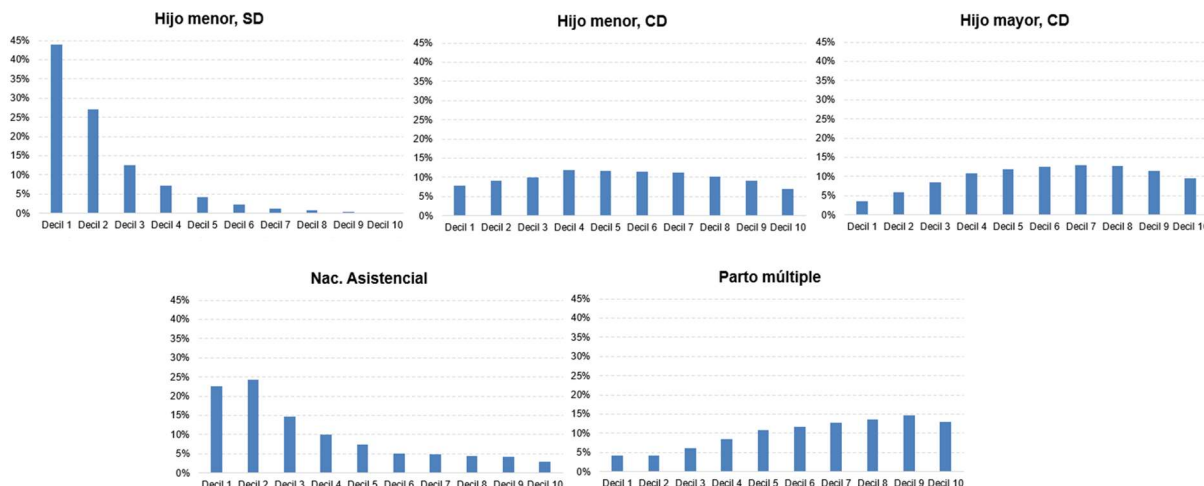
Figura 4. Distribución por deciles de renta equivalente del conjunto de la población de personas beneficiarias de prestaciones semicontributivas de desempleo – % de personas, 2020



Fuente: Elaboración propia a partir de la BBDD de la AEAT.

Por último, en las prestaciones familiares se han conseguido identificar tres tipos dentro de la Asignación económica por hijo a cargo (hijo menor sin discapacidad, hijo menor con discapacidad e hijo mayor con discapacidad) y dos tipos de prestación de pago único (nacimiento asistencial y parto múltiple), teniendo en cuenta que en 2020 el Complemento de Ayuda para la Infancia (CAPI) no existía. Aunque la prestación para hijos menores de edad sin discapacidad o con discapacidad inferior al 33% se ha integrado en el CAPI, en 2020 todavía existían personas beneficiarias. Así, en la Figura 5 se aprecia la diferencia notable en la distribución de renta de estas personas beneficiarias frente a las otras dos casuísticas, no contributivas universales (no sujetas a comprobación de recursos), mucho más presentes a la izquierda en el primer caso.

Figura 5. Distribución por deciles de renta equivalente del conjunto de la población de personas beneficiarias de prestaciones no contributivas familiares – % de personas, 2020



Fuente: Elaboración propia a partir de la BBDD de la AEAT.

INDICADOR RENTA-PATRIMONIO EQUIVALENTE

De forma paralela, se ha realizado una caracterización de personas beneficiarias trasladando el patrimonio de su hogar a un flujo de renta anual, siguiendo la metodología desarrollada por Burton en 1968²⁷, para crear un nuevo indicador de renta-patrimonio²⁸. Detrás de este ejercicio se encuentra la hipótesis de que el patrimonio de una familia afecta a su nivel de vulnerabilidad, y de que la renta, por sí sola, puede no ser una métrica tan pertinente. Al mismo tiempo, se reconoce que la definición de patrimonio es muy relevante: el grado de liquidez de éste puede dar una aproximación a la factibilidad para convertirlo en un flujo de renta (aunque la única variable a la que se ha tenido acceso es al patrimonio neto sin vivienda habitual, sin ningún tipo de desagregación). Con todo, se ha considerado de interés comparar las tasas de pobreza (pobreza M40 y pobreza M60) a través

²⁷ Weisbrod, B. A., & Hansen, W. L. (1968). An income-net worth approach to measuring economic welfare. The American Economic Review, 58(5), 1315-1329.

²⁸ Se propone anualizar el patrimonio en un flujo de ingresos hipotético asumiendo que los hogares no sólo reciben rendimientos de sus activos (ya contabilizado como renta), sino que también consumen su patrimonio a lo largo del tiempo. Este flujo de ingresos hipotético se añade al total de renta de cada hogar y se aplica la fórmula de unidades de consumo para obtener el indicador renta-patrimonio equivalente. La fórmula propuesta por los autores para anualizar el patrimonio es la siguiente (donde r es el tipo de interés, n esperanza de vida restante y W_n el patrimonio):

$$Y_a^N = \left[\frac{r}{1 - (1 + r)^{-n}} \right] \cdot W_n,$$

En el ámbito de este proyecto se han empleado los siguientes valores:

- Tipo de interés = 3% (interés legal del dinero)
- Esperanza de vida = máximo(83 – edad media del hogar, 0) (La esperanza de vida en España es de 83,3 años)
- W_n = Patrimonio más allá de la vivienda habitual

del nuevo indicador de renta-patrimonio con las calculadas mediante el indicador de renta neta equivalente.

Cuadro 8. Pobreza de personas beneficiarias/colectivos según porcentaje de renta-patrimonio vs renta neta equivalente – % personas, 2020

Prestación	Pobreza M40 renta-patrimonio	Pobreza M60 renta-patrimonio	Pobreza M40 renta	Pobreza M60 renta
España	13%	24%	10%	22%
España >65	12%	19%	4%	15%
España (52-65)	9%	18%	9%	19%
España <52	14%	28%	12%	25%
C. Mínimos jubilación	18%	32%	3%	34%
C. Mínimos discapacidad	10%	28%	3%	30%
PNC jubilación	33%	54%	34%	57%
PNC invalidez	29%	53%	27%	50%
SOVI vejez	22%	27%	9%	14%
SOVI invalidez	24%	37%	3%	9%
FAS/SGIM vejez	20%	31%	9%	30%
FAS/SGIM discapacidad	0%	35%	0%	35%
Subsidio >52	22%	39%	25%	41%
Desempleo 1 año	39%	67%	35%	60%
Desempleo <1 año	25%	47%	23%	44%
Hijo menor, sin discapacidad	50%	78%	43%	73%
Hijo menor, con discapacidad	9%	22%	8%	18%
Hijo mayor, con discapacidad	5%	12%	3%	10%
Nacimiento asistencial	28%	56%	22%	49%
Parto múltiple	5%	13%	4%	9%

Fuente: Elaboración propia a partir de la BBDD de la AEAT.

En general, se observa un incremento de la tasa de pobreza M40, con la excepción de las personas beneficiarias de PNC de jubilación y del subsidio para mayores de 52, destacando el dato de los Complementos por mínimos, tanto de jubilación como de discapacidad, cuya tasa de pobreza renta-patrimonio aumenta en 15 y 7 puntos porcentuales, respectivamente, sobre la tasa de pobreza de renta estándar. Sin embargo, al mismo tiempo, la brecha de pobreza M60 de estos dos últimos grupos mejora en 2 puntos porcentuales, lo que ilustra la importancia de tener en cuenta la dispersión de la pobreza: en función del indicador utilizado parece que una medida podría mejorar la pobreza en su expresión más amplia (pobreza M60), pero empeorar la situación en términos relativos de su público objetivo (aumento de la pobreza M40).

3.3 Caracterización socioeconómica de las potenciales personas beneficiarias de IMV en 2020

Hasta ahora, el análisis de la situación económica de las personas beneficiarias de prestaciones no contributivas del sistema español se ha centrado en aquellas que en el año 2020 recibían algún tipo de prestación, último disponible en la base de datos de la AEAT. Este análisis, sin embargo, no incluye información completa sobre personas beneficiarias de IMV, ya que es durante ese mismo año cuando se pone en marcha la ayuda

y, por tanto, estas personas beneficiarias no tienen tiempo de cobrar la ayuda un año completo.

Para establecer el perfil socioeconómico de las personas beneficiarias de IMV, se ha caracterizado el total de hogares españoles potencialmente elegibles para cobrar la prestación en 2020. Aplicando sus criterios de renta y patrimonio, en torno a 715.000 hogares podrían haber cobrado esta ayuda (sin contar con País Vasco y Navarra), un número muy en línea con el calculado por la AIREF en su primera opinión sobre el IMV, que los cifraba en 700.000. Estos hogares, además, también tendrían derecho a recibir el Complemento de Ayuda para la Infancia (CAPI), puesto en marcha a inicios de 2022. El coste asociado a estas ayudas, teniendo en cuenta que el gasto en IMV a julio 2022 ha sido de 2.013,4 millones de euros (incluyendo el CAPI), ascendería a 3.175,9 millones de euros, de los que 2.773,9 corresponderían al IMV y 402 al CAPI. Una vez conocidas las magnitudes hipotéticas de la prestación, en el siguiente cuadro se caracteriza a estas potenciales personas beneficiarias, y se compara su situación con la de las personas beneficiarias de otras prestaciones de naturaleza similar, como las PNC las prestaciones de desempleo.

Cuadro 9. Caracterización de potenciales personas beneficiarias de IMV si cobraran la prestación íntegra y otros colectivos - 2020

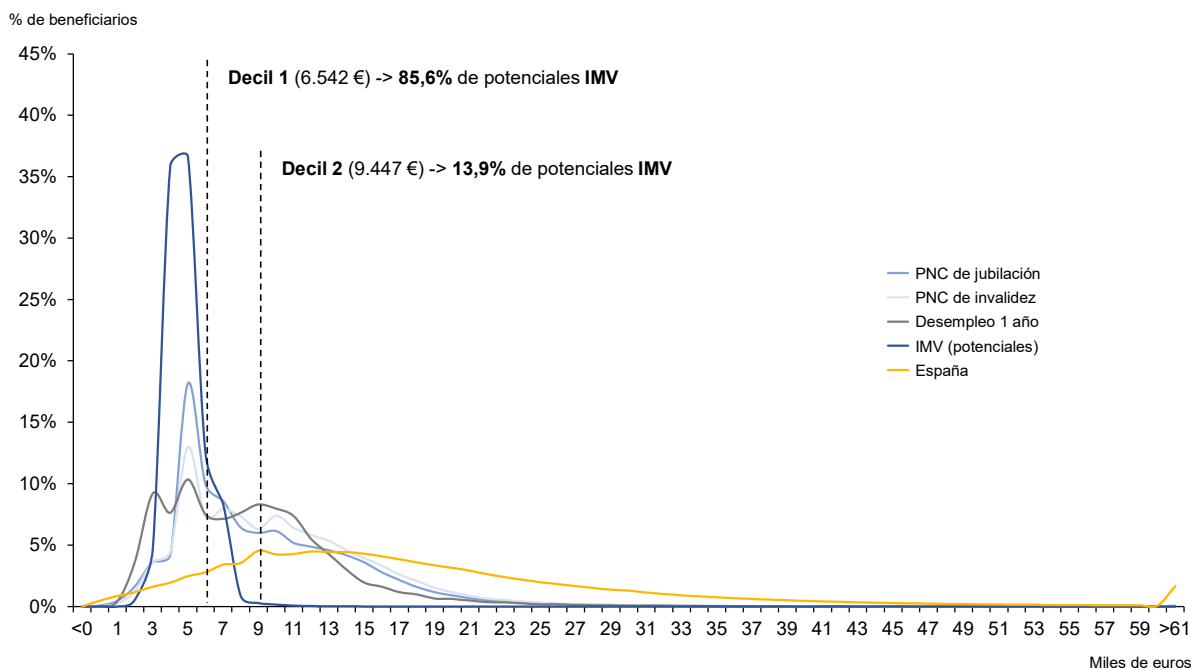
Prestación	Media renta	Mediana renta	Media patrimonio	Mediana patrimonio	Pobreza M40	Pobreza M60
España	19.737 €	16.227 €	192.796 €	37.304 €	10%	22%
PNC jubilación	9.986 €	8.472 €	58.395 €	9.533 €	34%	57%
PNC invalidez	10.708 €	9.754 €	46.716 €	4.167 €	27%	50%
Desempleo	9.223 €	8.535 €	23.096 €	1.066 €	35%	60%
IMV	5.389 €	5.319 €	-4.773 €	90 €	85%	~100%

Fuente: Elaboración propia a partir de la BBDD de la AEAT.

Como se puede observar, las potenciales personas beneficiarias de IMV en el 2020 eran más vulnerables que los de otras prestaciones (también vulnerables) en todos los aspectos, tanto de renta, como de patrimonio. Hecho que ilustra cómo, hasta la introducción del IMV, había un de hogares nada despreciable en situaciones de elevada vulnerabilidad que se encontraban desatendidos por el sistema de garantía de ingresos mínimos.

Para estudiar también su distribución de renta, se presenta en la siguiente figura un histograma de renta de los colectivos señalados en la tabla anterior. Como cabría esperar, las personas beneficiarias de prestaciones no contributivas se sitúan en los primeros tramos de renta, especialmente si se comparan con el total de España. Sin embargo, de nuevo, se aprecia cómo esta densidad es muy superior al resto en el caso del IMV, estando el 85,6% de sus personas beneficiarias en el primer decil de renta y el 13,9% en el segundo, lo que, en total, significa que el 99,5% está en los dos primeros deciles de renta, dato que concuerda con que el 99,9% se encuentre en una tasa de pobreza M60.

Gráfico 5. Histograma de renta de potenciales personas beneficiarias de IMV y comparables – eje x: tramo de renta, eje y: % de personas beneficiarias - 2020



Fuente: Elaboración propia a partir de la BBDD de la AEAT.

En resumen, las potenciales personas beneficiarias de IMV son significativamente más vulnerables en términos de renta y patrimonio que el resto de las personas beneficiarias del sistema. Ya en el capítulo anterior se apreció una elevada heterogeneidad entre dichas personas beneficiarias, propiciada principalmente por las prestaciones de carácter semicontributivo, que aumentaría al introducir a los potenciales hogares elegibles de IMV. Con esta ayuda, se logra ampliar la población cubierta hacia el extremo izquierdo de la distribución de renta y patrimonio, logrando, como se apreciará en próximos análisis, una reducción significativa de las tasas de pobreza más severas.

3.4 Comparativa internacional

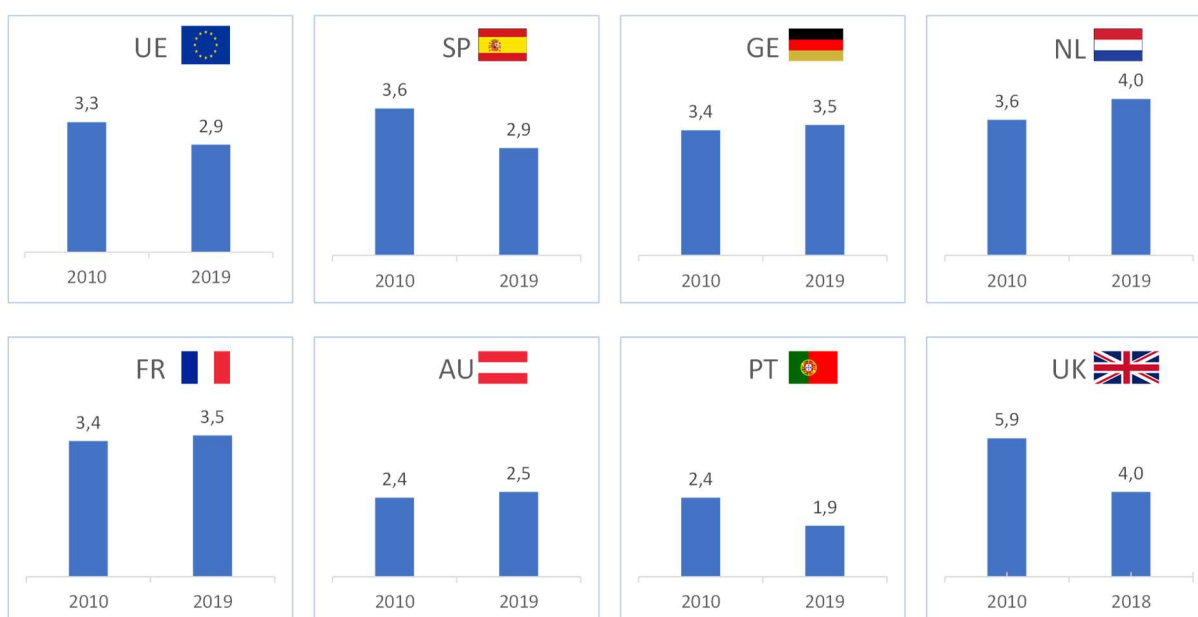
3.4.1 Comparativa y Evolución del Gasto en Protección Social y Prestaciones Monetarias

En este apartado se pretende trasladar una visión del gasto y financiación de las prestaciones monetarias no contributivas destinadas a inclusión social de España respecto a una serie de países de la UE que se han considerado de referencia. A efectos de realizar una comparativa europea, los datos deben basarse en las estadísticas SEEPROS²⁹ de 2019 (último año disponible en todos los países). Los datos recogidos hacen referencia al Gasto de Protección Social Bajo Condición de Recursos (BCR).

²⁹ Sistema Europeo de Estadísticas Integradas de Protección Social

España ocupa una posición intermedia en cuanto a gasto de protección social bajo condición de recursos, en línea con la media de la UE. Tal como se recoge en el Gráfico 6, que recoge la comparación del gasto en protección social en 2019 respecto del 2010, España presentaba en 2019 (y, por tanto, antes de la entrada en vigor del IMV) un gasto relativo al PIB del 2.9%, en la media de la UE y en una zona intermedia, por debajo de los líderes en gasto, Países Bajos y Reino Unido, por encima del 4%, y de Francia y Alemania, en torno al 3.5%, y significativamente por encima de Austria y Portugal (más de 1 punto por encima de éste último).

Gráfico 6. Comparación del gasto en protección social sujeto a comprobación de rentas (*means-tested*) (porcentaje del PIB) 2010-2019

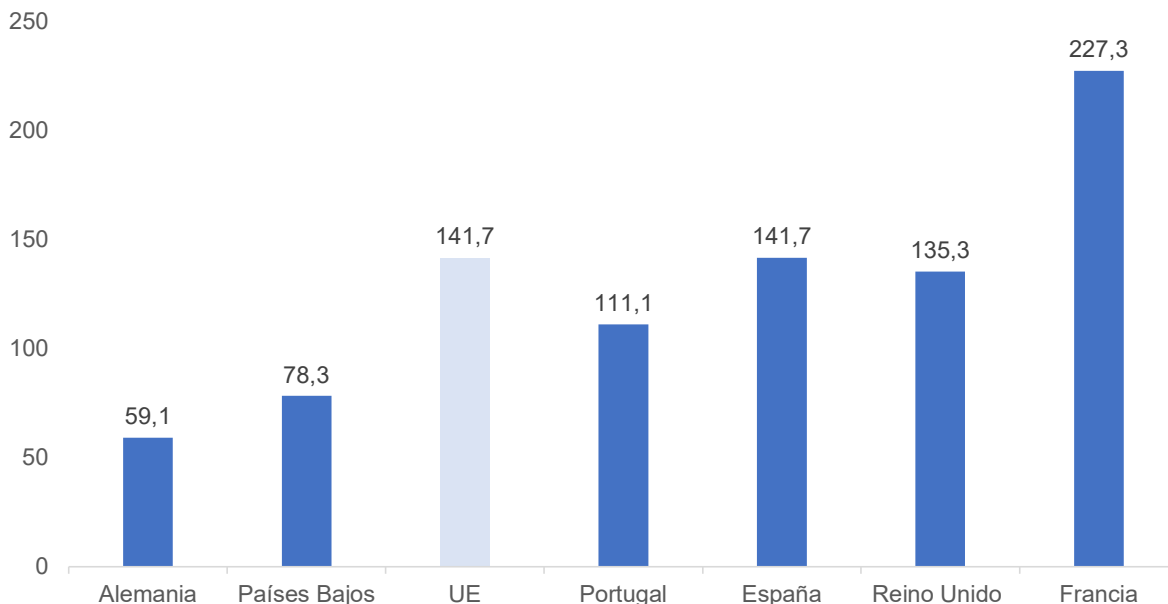


Fuente: Eurostat (EU-SEEPROS)

España ha evolucionado con la media de la UE, con una reducción de gasto, en términos de PIB de 7 décimas en el periodo considerado. Cabe constatar un comportamiento dual entre los países considerados, con reducciones del gasto sobre PIB, en Reino Unido, España y Portugal, así como en el conjunto de la UE, y con aumentos en los países centroeuropeos y Francia, que quizás debido a una menor ciclicidad de sus economías, en términos de PIB mantienen o aumentan el gasto destinado a la inclusión social, esto es, el gasto en protección social con condición de recursos.

El gasto en inclusión en España tiende a centrarse en las prestaciones monetarias, como en la mayoría de los casos considerados. No obstante, es reseñable, el diferente mix que presentan los países de Europa Central, como son Alemania, Austria y Países Bajos, con un acentuado sesgo hacia las prestaciones en especie. El Gráfico 7 recoge estas diferencias en mix entre prestaciones monetarias y en especie.

Gráfico 7. Peso relativo prestaciones monetarias respecto de prestaciones en especie, ambas con comprobación de rentas (*means-tested*) 2019



Fuente: Eurostat (EU-SEEPROS)

En términos de prestaciones monetarias, de nuevo España presenta una posición intermedia, en línea con la media de la UE. El Gráfico 8 recoge la comparación en el gasto en prestaciones monetarias respecto del PIB del 2019 y 2010. De su observación, se constata la existencia de 4 niveles de gasto, con Francia y Reino Unido por encima del 2%, - y con Francia casi en el 2,5%-, Países Bajos, España y la media de la UE entre el 1,7 y el 1,8%, Alemania en el 1,2% y Austria y Portugal en el 1%. Por lo tanto, existe bastante dispersión relativa en la aplicación de las políticas de garantías de ingresos mínimos entre los países, aunque ésta diferencia se ve condicionada por los servicios tanto contributivos como universales que ofrecen los distintos países.

En términos de evolución, la situación es similar a la del conjunto de prestaciones anterior, con una reducción en Reino Unido, Portugal, España y el conjunto de la UE, en términos de PIB; y con el mantenimiento o crecimiento en los Países Bajos y Francia. Cabe reseñar que tanto Alemania como Austria reducen el gasto en prestaciones monetarias, aunque el total de prestaciones sujetas a condición de recursos aumenta en términos de PIB.

Gráfico 8. Comparación del gasto en prestaciones monetarias sujetas a comprobación de rentas (*means-tested*) (porcentaje del PIB) 2010-2019



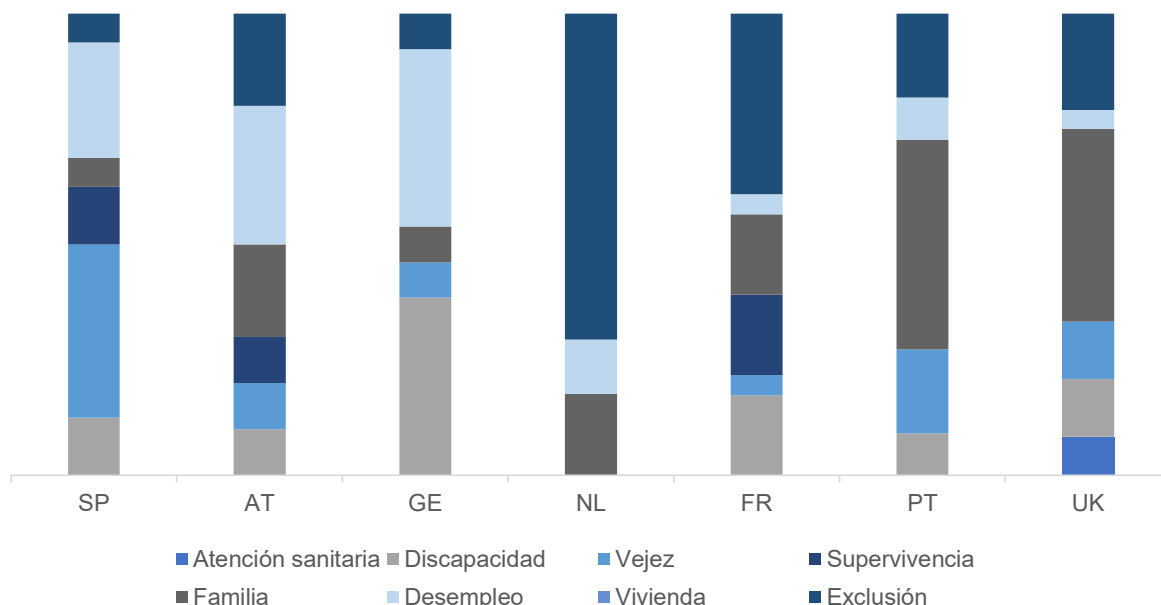
Fuente: Eurostat (EU-SEEPROS)

El gasto en prestaciones monetarias en España tiene una significativa concentración en la función “Vejez” y “Desempleo”, mientras que en otros países estos instrumentos se orientan mayormente a otras causas de exclusión. Tal como se recoge en el Gráfico 9, el perfil por función o destino del gasto tiene una distribución específica en España, bastante diferenciada del resto de países. No obstante, se puede constatar que cada país destina estas políticas de una forma muy propia, que responde de nuevo a su estructura del estado de bienestar, o a cómo se estructuran estas políticas: bajo condición de recursos o como prestaciones no contributivas universales.

Así, mientras en España, “vejez” y “desempleo” suponen la mayor parte del gasto, en el caso de Alemania, “vejez” apenas supone gasto, mientras que estos instrumentos se destinan a combatir la exclusión por “discapacidad” y “desempleo”. En el caso de los Países Bajos, de nuevo, no se destinan programas bajo condición de recursos a “vejez”, mientras que “exclusión social”, esto es, las rentas mínimas, alcanzan casi el 70% del gasto. Austria es un caso intermedio, con gasto distribuido en todas las funciones o fines. En Portugal y Reino Unido, el apartado de “familia” supone casi la mitad del gasto en prestaciones monetarias, mientras que, en Francia, el peso del apartado de exclusión es el principal, además de familia y discapacidad.

El Gráfico 9 recoge la distribución por función o destino entre los distintos países.

Gráfico 9. Distribución del gasto en prestaciones monetarias sujetas a comprobación de rentas (*means-tested*) por función 2019



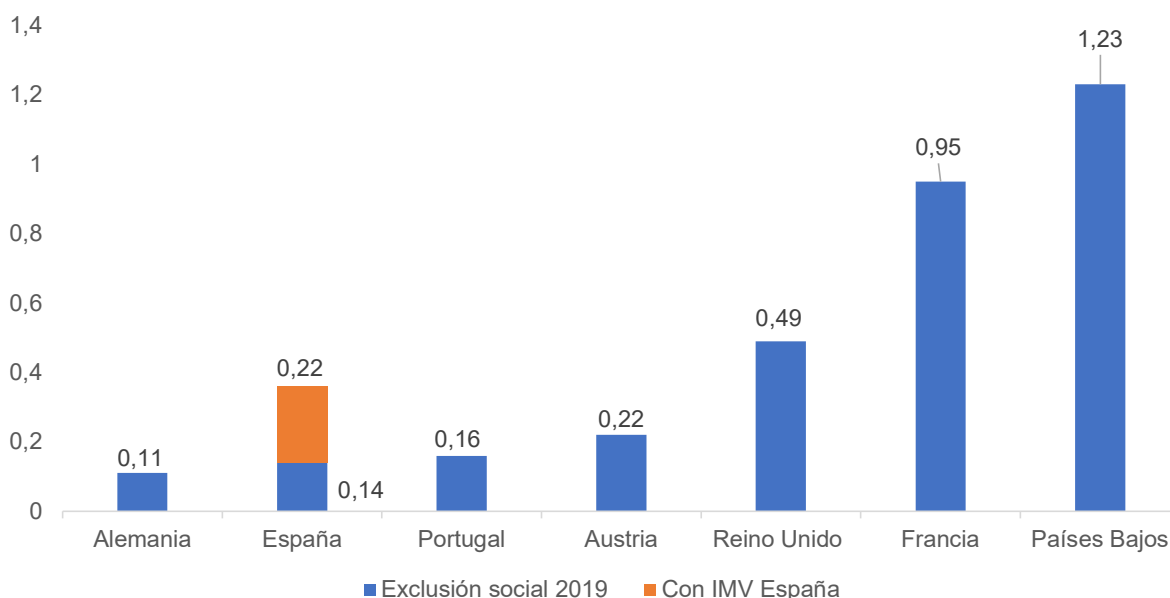
Fuente: Eurostat (EU-SEEPROS)

España presentaba en el 2019 una significativa desventaja en la función “exclusión social” que recoge el gasto en programas de rentas mínimas. No obstante, con el despliegue del IMV en 2022, si se añadiera el gasto adicional realizado al que había en 2019, la situación de España en este apartado mejoraría sustancialmente, situándose en la media de los países considerados. En 2019, España presentaba un gasto de ~1.100 MM€ en programas de rentas mínimas. No obstante, la estadística del año 2019 no puede recoger para el caso de España el IMV que se puso en marcha en 2020, que, a Julio de 2022, ha supuesto un importe concedido en términos anuales de ~1.035 MM³⁰. Aunque una parte del mismo ha podido sustituir a parte de las rentas mínimas de las comunidades autónomas incluidas en este epígrafe, la consideración conjunta de la inversión existente y los resultados a julio del IMV, situaría a España en una posición intermedia entre los países considerados, muy similar a la de Austria. El Gráfico 10 recoge el gasto en la función “Exclusión social”, que recoge el gasto en programas equivalentes al IMV³¹.

³⁰ Dato interno del MISSM

³¹ NOTA: En el Anexo II se recogen comparativas SEEPROS con los países de referencia de las distintas funciones

Gráfico 10. Comparativa del gasto en prestaciones monetarias sujetas a comprobación de rentas (*means-tested*) en la función “exclusión social” (porcentaje del PIB) 2019

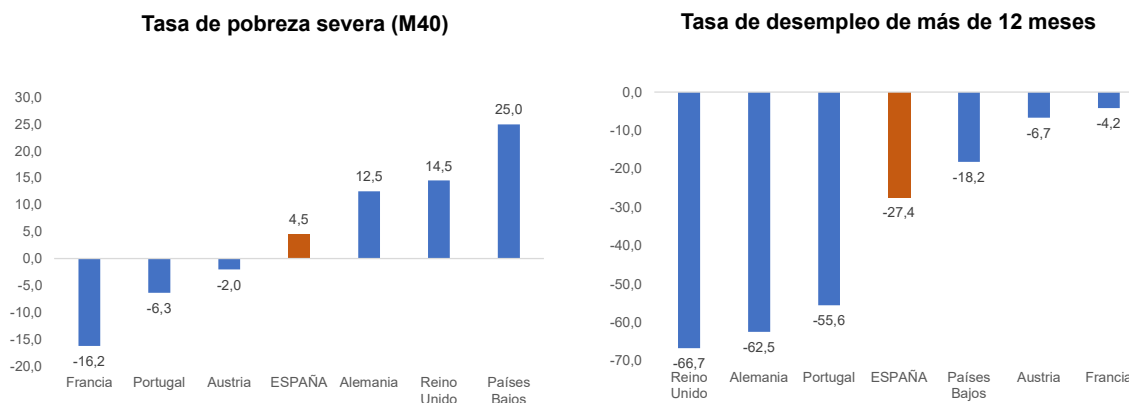


Fuente: Eurostat (EU-SEEPROS) y MISSM dato de España

3.4.2 Comparación de la Eficiencia

España presenta una mejora relativa en cuanto a tasa de pobreza severa y del paro de más de 12 meses entre 2010-2019 justo en la media de los países considerados. España ha mejorado la situación a un ritmo intermedio entre los países considerados, aunque partía de una situación muy inferior en ambos casos. El Gráfico 18 muestra la evolución en el periodo 2010-2019 de ambas variables.

Gráfico 11. Comparativa de la evolución de la tasa de pobreza severa y del paro de más de 12 meses (porcentaje de variación) 2010- 2019



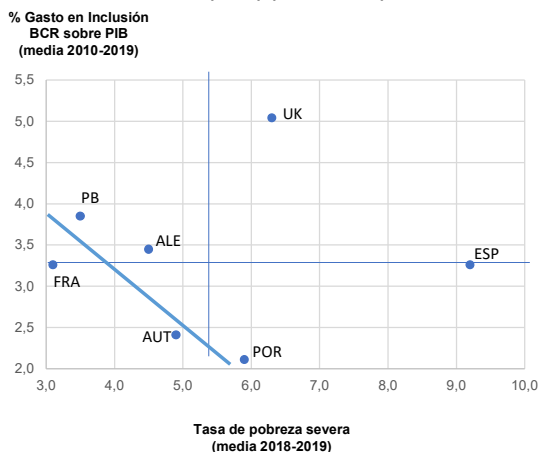
Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Eurostat (EU-SEEPROS y EU-SILC)

Todos los países considerados mejoran la tasa de paro de larga duración (de más de 12 meses), destacando la reducción de UK, Alemania y Portugal. Sin embargo, las estadísticas muestran un comportamiento dispar en cuanto a mejora relativa en desempleo y pobreza severa. Destacan los casos de Austria y Francia, que siendo los países donde menos se reduce el desempleo a largo plazo, logran reducir más su tasa de pobreza. En términos opuestos, Alemania, Países Bajos y Reino Unido, a pesar de alcanzar una fuerte reducción del desempleo de larga duración, ven crecimientos significativos en pobreza severa. Por último, España mejora ambos indicadores, en una evolución intermedia en ambos, pero desde una situación de partida muy inferior.

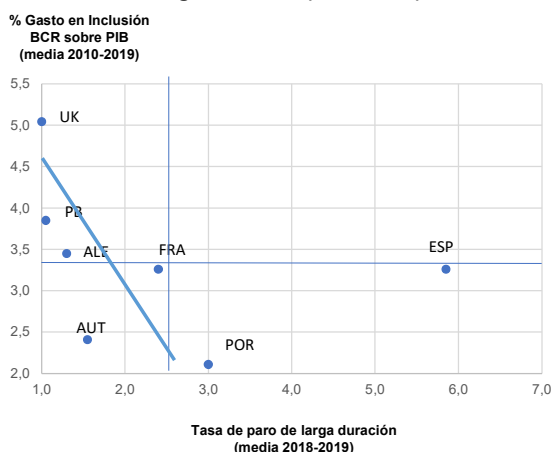
Se observa una cierta relación negativa entre gasto en prestaciones no contributivas BCR e índice de pobreza o desempleo de larga duración; sin embargo, niveles muy dispersos de gasto son compatibles con tasas de pobreza similares y viceversa. Por su parte, España muestra una posición relativa de outlier en ambas comparativa. El Gráfico 12 muestra una comparativa entre el gasto en prestaciones no contributivas BCR medio del 2010 al 2019 frente a la tasa de pobreza severa y el desempleo de duración superior a 12 meses.

Gráfico 12. Comparativa de la evolución del gasto acumulado en prestaciones no contributivas BCR y variables de eficiencia 2010- 2019

Relación entre gasto en inclusión y tasa de pobreza severa (M40) (2010-2019)



Relación entre gasto en inclusión y tasa de paro de larga duración (2010-2019)











Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Eurostat (EU-SEEPROS y EU-SILC)

Aunque las tasas de pobreza y desempleo tienden a ser menores en los países que han gastado más acumuladamente en este tipo de políticas, mismas tasas de pobreza son compatibles con niveles de gasto acumulado muy dispares y viceversa, lo que pone de manifiesto que las políticas de garantía de ingresos mínimos son sólo parte de un sistema más amplio que debe funcionar coordinadamente. En el caso de España, el nivel de gasto medio en la casi década ha estado muy en la media de los países considerados, aunque, quizás debido a la situación de partida y a la especial virulencia de la crisis financiera, el recorrido para la convergencia sigue siendo elevado.

En definitiva, y aún con el IMV incipiente, España tenía a finales de 2020 un gap significativo en las variables de eficiencia consideradas: tasa de pobreza,

especialmente la severa, desempleo de duración superior a 12 meses y especialmente en el desempleo en la población de mayor edad. El Cuadro 10 recoge el resumen comparado de la situación con los países de referencia a finales de 2020.

Cuadro 10. Principales indicadores de desigualdad, pobreza y desempleo. Año 2020

País / Unidad geográfica	Tasa de pobreza (60% mediana)	Tasa de pobreza (40% mediana)	Tasa de desempleo de larga duración*	Tasa de desempleo >55 años
	21,01%	9,5%	5,0%	12,1%
	16,1%	5,9%	1,1%	2,6%
	13,9%	4,7%	1,7%	4,2%
	13,8%	4,2%	1,9%	5,6%
	13,4%	3,4%	0,7%	3,5%
	16,2%	5,8%	2,3%	5,6%
	16,6%	6,2%	2,5%	4,9%
	18,6%	6,3%	-	-

Fuente: Eurostat (EU-SILC y EU-LFS)

*Nota: El desempleo de larga duración se refiere al número de personas que no tienen trabajo y han estado buscando empleo activamente durante al menos un año.

Por tanto, la comparativa internacional muestra un camino importante de mejora, que ya se ha iniciado con el lanzamiento y puesta en marcha de un esquema de rentas mínimas homologable, como es el IMV.

3.4.3 Aspectos cualitativos de la comparativa realizada

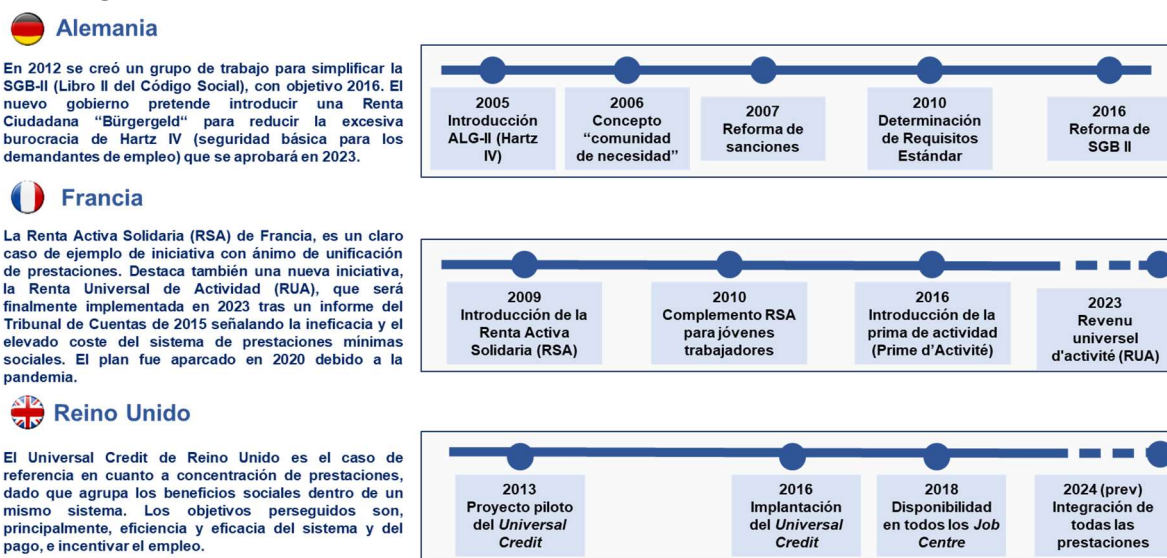
A la luz de las experiencias y datos considerados, parece que debemos ser cautos a la hora de valorar la capacidad de estos programas de reducir de una manera sustantiva y superar las situaciones de pobreza. El crecimiento de las tasas de pobreza severa experimentado por países como Países Bajos, Alemania o Reino Unido, a pesar de contar con instrumentos de garantía de ingresos mínimos, así lo atestigua. Parece razonable asumir que su función está más clara a la hora de asistir estas situaciones de pobreza (especialmente pobreza severa), compensar los efectos de la pérdida de ingresos y mejorar las condiciones de vida de las personas afectadas.

En sentido contrario, parece también necesario, considerar estos instrumentos en el conjunto de otras transformaciones estructurales. El caso de Portugal así lo refleja, con mejoras muy significativas en la reducción de la pobreza y de mejora del empleo, que no presentan una gran correlación con la evolución del gasto en este tipo de instrumentos. Las mejoras en la reducción del abandono escolar, del paro juvenil, por ejemplo, han requerido posiblemente cambios significativos en otros órdenes, más allá de los programas de garantía de ingresos mínimos.

Hay experiencias significativas (Reino Unido, Francia o Alemania) de unificación de prestaciones que pueden tomarse de referencia, aunque son procesos que llevan periodos de tiempo significativos. Con mayor o menor aplicabilidad, el *Universal Credit* en el Reino Unido es una referencia, aunque pone de manifiesto la duración necesaria para la puesta en marcha de estas estrategias. Por otro lado, el modelo alemán con la incorporación de las prestaciones semicontributivas de extensión del seguro de desempleo al nivel asistencial general, y la estructuración del sistema sobre la base de 2 ayudas básicas (ALGII y Sozialgeld), puede también ser una referencia de interés para reorientar el gran número de prestaciones existentes en España. En otro sentido distinto, el proyecto de unificar en una futura RUA francesa las prestaciones por vivienda, de amplia tradición en Francia, puede también suponer una referencia.

La Figura 6 recoge como resumen los distintos estadios de las reformas de unificación de prestaciones realizadas en los principales países del entorno. El grafico constata el esfuerzo plurianual que suponen, derivado en muchos casos de las cláusulas de “grandfathering” (o derechos adquiridos por las personas beneficiarias de las antiguas prestaciones), que hacen que los procesos de sustitución se dilaten en el tiempo. Adicionalmente, la complejidad y el necesario tiempo para evaluar mínimamente los cambios introducidos conllevan tiempos de ejecución elevados.

Figura 6. Esquema de procesos de simplificación llevados por otros países



Fuente: Elaboración propia del MISSM

Un elemento clave en la aplicabilidad de los modelos de garantías de ingresos mínimos es la agilidad en la gestión y la reducción de los plazos de resolución, de forma que se aborden con rapidez las situaciones de necesidad. En este sentido, distintas experiencias internacionales están incidiendo en este aspecto.

Parece reseñable la experiencia holandesa en cuanto a la inmediatez del periodo de referencia para el cómputo de los ingresos y, con ello, del cálculo de las cuantías, permitiendo hacer la solicitud incluso una semana antes de pasar a estar desempleado. Este objetivo de inmediatez se plantea como una vía para mejorar la adecuación de las prestaciones a las

situaciones sociales que quieren afrontar, pero también como mecanismo de activación: se favorece la aceptación de cualquier empleo si, cuando acabe, el retorno a la prestación se prevé fácil e inmediato.

Incluso algunos modelos bastante más ágiles, como el de Reino Unido, se plantean las dificultades que la justificación documental genera y la necesidad de mejorarlo, planteándose por ejemplo la posibilidad de solicitar un adelanto del primer pago.

La decisión en España de evitar exigencias de justificar documentalmente las distintas situaciones económicas parece ir en la buena línea, en este sentido. No obstante, el modelo general establecido en el IMV para valorar las situaciones de necesidad toma como referencia el año fiscal anterior, con un decalaje entre la prestación y la situación a la que da respuesta de más de un año. Sin duda, la reducción de los tiempos de decisión y el acercamiento temporal a la situación de pobreza sobrevenida es un reto de los sistemas de garantías, sobre los que se deberá seguir avanzando.

Muchas de las reformas analizadas están orientadas por objetivos de inclusión y activación sociolaboral, pero, como se ha señalado, con distinto grado de éxito.

La experiencia de Alemania, y los notables resultados en términos de reducción del desempleo, nos habla de la importancia de discriminar, dentro de la población protegida, entre las personas que están en condiciones de incorporarse a un empleo de aquellas que no lo están. Esto requiere un esfuerzo y especialización importante por parte de los servicios sociales y de los servicios de empleo.

Especial interés para la reflexión podría tener el proyecto de reforma alemán del nuevo Ingreso Ciudadano (“Bürgergeld”), previsto para ser puesto en marcha en 2023, en cuanto a la activación. Asumiendo que éste es un objetivo que se pretende reforzar, sin embargo, se plantean conseguirlo a partir de medidas de flexibilización. Así, el acuerdo de inserción se llamará de participación, será elaborado de forma conjunta con el beneficiario de la ayuda, y se aplicará un período de carencia de seis meses. La reforma dará prioridad a la inserción sostenible y estable al mercado laboral, abandonando la priorización del inicio de una actividad. Con la nueva prestación se establecería un plazo previo sin compromisos de inclusión, dejándolo así al propio criterio y la responsabilidad de las personas perceptoras; y se reducirían las obligaciones de aceptar de forma inmediata cualquier tipo de empleo, todo ello para favorecer la búsqueda de empleos más estables y de más calidad.

Estas orientaciones parecen ir en la línea con lo que se ha definido como el “modelo nórdico de activación”, que hace recaer la concreción de las actividades de inclusión en la prescripción profesional planteada con criterios sociopedagógicos y con flexibilidad.

Son diversos los países que han desarrollado formas de descentralización en la gestión de los programas, tanto en la gestión de la prestación como, sobre todo, en el desarrollo de programas de inclusión (formación, educación de adultos, orientación para el empleo, apoyo en la búsqueda de empleo, apoyo social...).

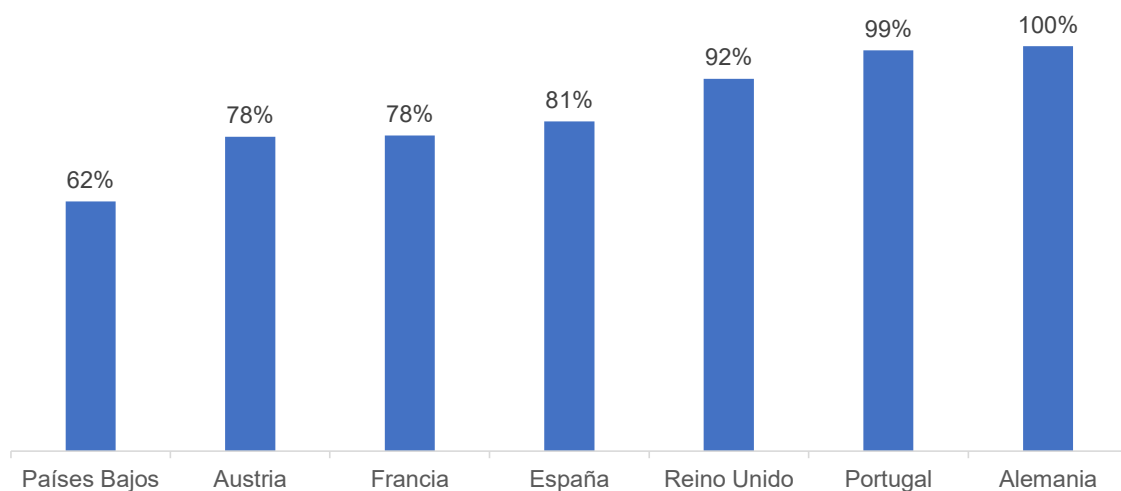
En algunos casos, la descentralización se da hacia los municipios, como en Países Bajos. Otros tienen una estructura más federal, similar a la española, en cierto modo, como Austria

o Alemania. Pero incluso Francia, posiblemente el país más centralista de los analizados también ha buscado formas de implicación de agentes.

Del análisis realizado se constata que existen distintos modelos y que ni la descentralización, ni la centralización son, per se, mejores o peores; sino depende de los acuerdos internos y de que el mecanismo institucional global funcione.

En general, el peso de la Administración Central en la gestión de este tipo de instrumentos es muy significativa, tal como se recoge en el Gráfico 13.

Gráfico 13. Peso relativo de la Administración del Estado en la Ejecución de los Prestaciones No Contributivas (2019)



Fuente: Elaboración a partir de SEEPROS

Con todo, una de las principales conclusiones de la comparativa internacional es que, dada la heterogeneidad de los sistemas de garantía de ingresos de los países y el rol que juegan en cada uno, las estadísticas de gasto y personas beneficiarias no son siempre comparables, aunque sí permiten analizar aspectos de eficiencia y equidad comparada.

4 Análisis del sistema de garantía de ingresos mínimos

A continuación, se presentan las líneas de análisis que describen las prestaciones desde un punto de vista normativo para facilitar su entendimiento y apoyar el estudio comparativo de las mismas. Dada la heterogeneidad del sistema de prestaciones económicas no contributivas, resulta imposible plasmar todos y cada uno de los matices de cada prestación en un documento de estas características, cuyo objetivo principal es el entendimiento y análisis de las prestaciones de una manera holística.

4.1 Análisis descriptivo de la normativa del sistema de garantía de ingresos mínimos

4.1.1 Definición de la unidad de convivencia

La unidad de convivencia delimita qué miembros de los que componen cada uno de los hogares en los que reside un potencial perceptor de las prestaciones no contributivas computan a la hora de tener en cuenta o no sus ingresos para determinar la renta del hogar, aumentar o disminuir el límite de rentas que da acceso a la prestación o determinar si el perceptor tiene o no responsabilidades familiares. Por ello, y por su elevada heterogeneidad entre prestaciones, como se podrá comprobar a continuación, la definición de la unidad de convivencia resulta un elemento crítico en el estudio comparativo. Como se comentaba anteriormente, además de no existir una única definición de unidad de convivencia, en ocasiones ésta sólo aplica para determinar las responsabilidades familiares del perceptor (como es el caso del complemento por mínimos de pensiones contributivas) y, en otros casos, para determinar si las rentas de los miembros de la unidad de convivencia distintos del perceptor computan o no a la hora de determinar si se superan los límites establecidos en cada caso para acceder a la prestación (como las PNC o el subsidio agrario).

En casos como el subsidio por desempleo para personas con responsabilidades familiares, aplica tanto para establecer las rentas de la unidad de convivencia en su conjunto como para determinar esas responsabilidades familiares bajo dos prismas:

1. Convivir con personas que cumplan con la definición de unidad de convivencia y que dependan económicamente del solicitante de la prestación.
2. Que la suma de los ingresos de todos los miembros de la unidad de convivencia, dividida entre el número de componentes de la misma, no supere el 75% del SMI.

Existen también prestaciones en las que no es necesario ni acreditar responsabilidades familiares ni se tienen en cuenta los ingresos de la unidad de convivencia más allá del perceptor de la prestación como es el caso, por ejemplo, del subsidio por desempleo para mayores de 52 años o el subsidio por desempleo para liberados de prisión.

PLAN PARA LA REORDENACIÓN Y SIMPLIFICACIÓN DEL SISTEMA DE PRESTACIONES ECONÓMICAS NO CONTRIBUTIVAS DE LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO

En contraposición, en las prestaciones familiares, la unidad de convivencia se emplea únicamente para constatar la existencia de un hijo o un menor a cargo con discapacidad, o la llegada de un recién nacido, que serían los hechos causantes del derecho a la prestación del progenitor o los progenitores.

En resumen, y con algunos matices como se ha explicado anteriormente, la forma en la que se utiliza el concepto de unidad de convivencia en cada prestación es distinta siendo en algunas de ellas considerada para determinar si el solicitante de la prestación tiene o no “Familiares a cargo” y en otras, para determinar “la renta y el límite de rentas” que permite o desautoriza el acceso a la prestación.

Los distintos miembros incluidos en las unidades de convivencia de las distintas prestaciones que se han analizado son:

- Perceptor
- Cónyuge
- Hijos
- Padres
- Parentesco por consanguinidad más allá del primer grado
- Parentesco por afinidad

Tras analizar en detalle todas las prestaciones, y como se muestra en los tres cuadros a continuación, se aprecia que existe una gran variabilidad en cuanto al criterio para definir qué miembros de la familia computan a la hora de determinar los límites de renta aplicable a cada prestación, incluso entre prestaciones de la misma entidad gestora. A continuación, se muestra, a modo de resumen, el esquema de unidad de convivencia para cada prestación para cada uno de los bloques de prestaciones definidos.

Cuadro 11. Unidad de convivencia - Prestaciones destinadas a personas en edad de jubilación y a personas con discapacidad

Prestación	Perceptor	Cónyuge	Hijos	Padres	Consanguinidad	Afinidad	Rentas	Responsabilidad familiar
Complemento a mínimos de pensiones contributivas							X	X
Pensiones del SOVI							No aplica	
PNC de jubilación					2º grado		X	
PNC de invalidez					2º grado		X	
Complemento de alquiler de PNC	El único criterio para acceder a esta prestación es percibir una de las dos PNC y vivir de alquiler						No aplica	
Pensiones FAS							No aplica	
SGIM					2º grado			X

Fuente: Elaboración propia con información de la Guía Laboral 2021, webs de la Seguridad Social, SEPE e IMSERSO, Informe de Rentas mínimas de las CC. AA. y webs de las comunidades autónomas

Los casos cuya unidad de convivencia resulta más limitada son el Complemento por mínimos de Pensiones Contributivas, el SOVI y la Pensión del FAS, ya extinguida. En el primer caso, la unidad la componen el perceptor y el cónyuge y, en el segundo caso, tan solo el perceptor de la prestación.

Sin embargo, para las Prestaciones No Contributivas de Jubilación o Invalidez, o el Subsidio de Garantía de Ingresos Mínimos (SGIM), existirá unidad económica en todos los casos de convivencia de un beneficiario con otras personas, sean o no beneficiarias, unidas con aquel por matrimonio o por lazos de parentesco por consanguinidad o por adopción hasta el segundo grado. No obstante, el fin de la unidad de convivencia entre estas prestaciones es distinto, ya que, para las PNC de jubilación e Invalidez sirve para establecer el límite de ingresos de la unidad y para el SGIM sirve para acreditar responsabilidades familiares³² por parte del perceptor.

Para el complemento de alquiler de las PNC el único requisito de acceso es tener reconocida la prestación y vivir de alquiler, siempre que el arrendador no tenga con el pensionista relación de parentesco de hasta tercer grado. Del mismo modo es importante remarcar que en caso de que dos o más personas de la unidad de convivencia perciban una PNC sólo se reconocerá un complemento de alquiler por hogar. Además del Complemento de alquiler de la PNC, como se mostrará más adelante, los complementos a pensiones concedidas por las CC. AA. funcionan de manera muy similar ya que, como norma general, el único requisito necesario para acceder a ellas es tener reconocido el derecho a la prestación y residir en la comunidad autónoma que concede el complemento

En cuanto a las prestaciones destinadas a aquellas personas desempleadas observamos 3 variantes:

1. Las prestaciones en las que la unidad de convivencia es necesaria para acreditar responsabilidades familiares por parte del perceptor y además se miden las rentas de la unidad en su conjunto (Agotamiento de la prestación contributiva con responsabilidades familiares, Periodo cotizado insuficiente para acceder a prestación contributiva y Subsidio extraordinario por desempleo)
2. Las prestaciones en las que la unidad de convivencia está formada única y exclusivamente por el perceptor independientemente de con quien conviva (Agotamiento de la prestación contributiva para personas de 45 años, Mayores de 52 años, Emigrantes retornados, Liberados de prisión y personas trabajadoras declaradas plenamente capaces o con discapacidad parciales)
3. Las prestaciones en las que la unidad de convivencia sólo delimita las rentas y el límite de rentas de la unidad de convivencia (subsidio agrario en sus dos variantes, Renta Agraria, Programa de Renta Activa de Inserción (RAI) y Los programas PAE, PRODI y PREPARA (extintos))

³² La acreditación de responsabilidades familiares aumenta gradualmente, en función del número de personas a cargo, la cuantía a la que tiene derecho el perceptor

Cuadro 12. Unidad de convivencia - Prestaciones destinadas a personas desempleadas

Prestación	Perceptor	Cónyuge	Hijos	Padres	Consanguinidad	Afinidad	Rentas	Responsabilidad familiar
Subsidio por desempleo: - Agotamiento de la prestación contributiva con responsabilidades familiares			Menor de 26 años o mayores con discapacidad y menores acogidos				X	X
Subsidio por desempleo: - Agotamiento de la prestación contributiva para personas de 45 años								
Subsidio por desempleo: - Período cotizado insuficiente para acceder a prestación contributiva			Menor de 26 años o mayores con discapacidad y menores acogidos				X	X
Subsidio por desempleo: - Mayores de 52 años								
Subsidio por desempleo: - Emigrantes retornados								
Subsidio por desempleo: - Liberados de prisión								
Subsidio por desempleo: - Trabajadores declarados plenamente capaces o inválidos parciales								
Subsidio extraordinario por desempleo (SED)			Menor de 26 años o mayores con discapacidad y menores acogidos				X	X
Subsidio del Régimen Especial Agrario: - Sistema común					2º grado	2º grado	X	
Subsidio del Régimen Especial Agrario: - Sistema especial para mayores de 52 años					2º grado	2º grado	X	
Renta Agraria			Menor de 26 años o mayores con discapacidad y menores acogidos				X	
Programa de Renta Activa de Inserción (RAI)			Menor de 26 años o mayores con discapacidad y menores acogidos				X	
Los programas PAE, PRODI y PREPARA (extinguidos)			Menor de 26 años o mayores con discapacidad y menores acogidos				X	

Fuente: Elaboración propia con información de la Guía Laboral 2021, webs de la Seguridad Social, SEPE e IMSERSO, Informe de Rentas mínimas de las CC. AA. y webs de las comunidades autónomas

En la mayoría de los casos de prestaciones destinadas a personas desempleadas existe una definición común de unidad de convivencia, compuesta por el cónyuge y/o hijos menores de 26 años, o mayores con discapacidad igual o superior al 33%, así como los menores de 18 años acogidos. Por el contrario, en ambas variantes del subsidio agrario componen la unidad de convivencia el solicitante, su cónyuge, ascendientes, descendientes y demás parientes por consanguinidad y afinidad hasta el segundo grado inclusive, o en su caso, por adopción, que convivan con la persona solicitante, cuyo límite de rentas lo establecen sólo los miembros de la unidad de convivencia mayores de 16 años.

Cuadro 13. Unidad de convivencia - Prestaciones familiares

Prestación	Perceptor	Cónyuge	Hijos	Padres	Consanguinidad	Afinidad	Rentas	Responsabilidad familiar
Asignación económica por hijo o menor a cargo			Menor 18 años y discapacidad > 33% o adulto con discapacidad > 65%				X (sólo en el supuesto ya derogado)	X
Prestación económica de pago único por nacimiento (asistencial)			No aplica				No aplica	
Prestación económica de pago único por nacimiento (universal)			No aplica				No aplica	
Subsidio por nacimiento (supuesto no contributivo)			No aplica				No aplica	

Fuente: Elaboración propia con información de la Guía Laboral 2021, webs de la Seguridad Social, SEPE e IMSERSO, Informe de Rentas mínimas de las CC. AA. y webs de las comunidades autónomas

Por su parte, en las prestaciones familiares, más que una unidad de convivencia es la constatación de la mera existencia de un hijo o menor a cargo con discapacidad o la llegada de un recién nacido a la familia lo que actúa como hechos causantes del derecho a la prestación por parte del progenitor o progenitores.

Cuadro 14. Unidad de convivencia - Prestaciones de mínimos

Prestación	Perceptor	Cónyuge	Hijos	Padres	Consanguinidad	Afinidad	Rentas	Responsabilidad familiar
Ingreso Mínimo Vital		También contempla a la pareja de hecho	Convivientes		2º grado	2º grado	X	
Rentas mínimas de inserción	Varía en función de la Comunidad Autónoma							
Andalucía (Renta Mínima de Inserción Social)			Convivientes		1º grado	1º grado	X	
Aragón (Ingreso Aragonés de Inserción)			Convivientes		2º grado	2º grado	X	
Asturias (Salario Social Básico)			Convivientes		2º grado	1º grado	X	
Baleares (Renta Mínima de Inserción y Renta Social Garantizada - RESOGA)			Convivientes		2º grado	2º grado	X	
Canarias (Prestación Canaria de Inserción)			Convivientes		2º grado	2º grado	X	
Cantabria (Renta Social Básica)			Convivientes		2º grado	2º grado	X	
Castilla-La Mancha (Ingreso Mínimo de Solidaridad)			Convivientes		4º grado	2º grado	X	
Castilla y León (Renta Garantizada de Ciudadanía)			Convivientes		2º grado	2º grado	X	
Cataluña (Renta Garantizada de Ciudadanía)			Convivientes		2º grado	2º grado	X	
Extremadura (Renta Extremeña Garantizada)			Convivientes		2º grado	1º grado	X	
Galicia (Renta de Inclusión Social de Galicia)			Convivientes		4º grado	2º grado	X	
Madrid (Renta Mínima de Inserción)			Convivientes		4º grado	2º grado	X	
Murcia (Renta Básica de Inserción)			Convivientes				X	
Navarra (Renta Garantizada)			Convivientes		2º grado	1º grado	X	
País Vasco (Renta de Garantía de Ingresos y para la inclusión social)			Convivientes		4º grado	2º grado	X	
La Rioja (Renta de Ciudadanía)			Convivientes		2º grado	1º grado	X	
Comunidad Valenciana (RVI; RGIM; y RGIS)			Convivientes		2º grado	1º grado	X	
Ceuta (Ingreso Mínimo de Inserción Social)			Convivientes		4º grado	2º grado	X	
Melilla (Ingreso Mellilense de Integración)			Convivientes		2º grado	2º grado	X	

Fuente: Elaboración propia con información de la Guía Laboral 2021, webs de la Seguridad Social, SEPE e IMSERSO, Informe de Rentas mínimas de las CC. AA. y webs de las comunidades autónomas

La definición de la unidad de convivencia correspondiente a la limitación de ingresos es similar para las prestaciones de mínimos tanto para el Ingreso Mínimo Vital (IMV) como para las Rentas mínimas (RR. MM.) en todas las comunidades autónomas. La principal diferencia entre algunas de ellas viene marcada por el grado de Consanguinidad o Afinidad. Por ejemplo, para el IMV, la unidad de convivencia está formada por todas las personas que vivan en un mismo domicilio, unidas por vínculo matrimonial, como pareja de hecho, o por vínculo hasta el segundo grado por consanguinidad o afinidad, adopción, y otras personas con las que conviva en virtud de guarda con fines de adopción o acogimiento familiar permanente. Mientras que CC. AA. como Andalucía, Asturias o Navarra tienen un primer grado de afinidad en vez de segundo, y otras como Galicia, Madrid, Castilla La Mancha y Ceuta tienen hasta un cuarto grado.

En definitiva, pese a que el fin último de la unidad de convivencia es muy similar entre prestaciones (aumentar el límite de rentas a medida que aumenta el tamaño de la unidad de convivencia o acreditar la existencia de responsabilidades familiares) su concepción y definición es muy distinta entre las prestaciones que configuran el sistema de garantía de ingresos mínimos. Además, como se podrá comprobar en el epígrafe 4.1.3. los límites de renta establecidos para cada prestación a medida que aumenta el tamaño familiar tampoco son homogéneos entre prestaciones. Con todo, podemos concluir que el actual sistema de prestaciones no contributivas se beneficiaría tanto del establecimiento de un criterio más uniforme para determinar la composición de la unidad de convivencia como a la hora de establecer los límites de ingresos que dan acceso a la prestación para cada tipo de unidad de convivencia. En este sentido el reciente IMV ha adoptado una definición de unidad de convivencia en línea con las que ya empleaban las CC. AA. en sus RR. MM. y que puede servir como punto de partida para analizar qué cambiaría en el resto de las prestaciones si aplicáramos esta definición.

4.1.2 Requisitos y condiciones de acceso

Dependiendo del tipo de prestación, se tienen que cumplir diferentes condiciones para optar a las distintas prestaciones, por lo que resulta necesario su revisión con el objetivo de identificar las principales diferencias entre prestaciones, especialmente aquellas con una finalidad similar. Se han detectado diez condiciones de acceso que, si bien existen matices sobre su cumplimiento o no a la hora de acceder a la prestación, y excepciones en función de las circunstancias personales de cada perceptor (violencia de género, orfandad, entre otras), permiten comparar criterios básicos entre prestaciones. Las condiciones o requisitos de acceso que se han analizado para cada prestación son:

- Límite de Edad
- Existencia de un límite de rentas para acceder a la prestación
- Rentas de los miembros de la unidad de convivencia distintas del perceptor que computan
- Requisito de días cotizados
- Necesidad de haber agotado otras prestaciones
- Discapacidad
- Residencia legal España
- Tiempo mínimo de residencia efectiva en España
- Condicionalidad: Búsqueda activa de empleo / Formación
- Responsabilidades familiares / Familiares a cargo

Como se ha comentado con anterioridad, existen matices en cada caso individual, pero para todos los requisitos analizados se puede responder de manera dicotómica (sí o no) en función de si la prestación requiere o no cumplir con los requisitos arriba listados. Este ejercicio permite elaborar una matriz de condiciones que permite analizar todas y cada una de ellas con homogeneidad y compararlas fácilmente. Por ejemplo, la edad es un requisito de acceso para la mayoría de las prestaciones, pero en cada caso se estipulan cifras distintas. Las personas con la edad indicada podrán acceder a las prestaciones que se muestran a continuación:

- Mayores de 18 años: SGIM, Subsidio desempleo (con excepciones), PNC de invalidez, SOVI Invalidez PAE, SED, algunas Rentas mínimas de las CC. AA. de CC. AA. como Asturias o Navarra.
- Mayores de 23 años: Ingreso Mínimo Vital, algunas Rentas mínimas de las CC. AA. de CC. AA. como Cataluña, País Vasco o La Rioja.
- Mayores de 25 años: Rentas mínimas de las CC. AA. de CC. AA. como Andalucía, Galicia o Madrid, entre otras.
- Mayores de 45 años: Programa de Renta Activa de Inserción, Subsidio por desempleo de agotamiento de la prestación contributiva para personas de 45 años.
- Mayores de 52: Subsidio por desempleo para mayores de 52 años.
- Mayores de 65: PNC de jubilación, SOVI Vejez, FAS.

En este punto, se aprecian tanto rasgos generales de desviación (véase el caso de la red de cobertura de las RR. MM. por CC. AA. entre las distintas regiones), como también objeciones concretas como el hecho de que el IMV excluye a las personas jóvenes de entre 18 y 23 años.

En cuanto al requisito de existencia de un límite de rentas para acceder a la prestación, en primer lugar, se observa que las prestaciones del SOVI, al tratarse de una prestación semicontributiva muy cercana a la contributividad (la Seguridad Social en sus estadísticas la define como tal) no tiene requisito alguno de límite de rentas para acceder a la prestación. También destacan en este aspecto las notables diferencias en los límites de renta de la PNC, cuya fórmula de cálculo varía en función de si el beneficiario vive con sus progenitores o descendientes de primer grado o no.

Respecto a las rentas de los miembros de la unidad de convivencia distintas del perceptor, destacan sobre todo los subsidios por desempleo, en los que no computan las rentas de los convivientes del perceptor para acceder a la misma.

En cuanto al límite de días cotizados, existen prestaciones que lo requieren, como algunos subsidios por desempleo, las prestaciones del SOVI o el Complemento por mínimos de pensiones contributivas. Las dos últimas prestaciones, como se ha comentado con anterioridad son de carácter semicontributivo y muy parecidas a sus contrapartidas de carácter contributivo. Por su parte, en el caso de los subsidios por desempleo esta situación está explícita bien sea por agotamiento de la prestación contributiva o como requisito de acceso a las prestaciones no contributivas del Régimen Especial Agrario.

En relación con requisitos de discapacidad, se encuentran prestaciones como el SOVI de invalidez, la PNC de invalidez o el SGIM, que son su requisito fundamental, con un grado superior al 65% en los dos últimos casos. Además, se pueden encontrar la asignación por hijo o menor a cargo (en la que se requiere discapacidad por parte del hijo o menor) y la prestación económica por nacimiento en el supuesto de padres con discapacidad.

En el caso del requisito de haber agotado previamente otras prestaciones observamos, en primer lugar, los subsidios por desempleo que requieren haber agotado previamente las prestaciones de carácter contributivo y, en segundo lugar, el subsidio extraordinario por desempleo, la RAI o las prestaciones extintas PAE, PRODI o PREPARA que requieren el haber agotado previamente otras prestaciones no contributivas de desempleo.

Otro de los requisitos comunes a todas las prestaciones estatales es contar con residencia legal en España (en el caso de las prestaciones del SEPE no está explícito, pero está implícito ya que uno de sus requisitos es estar inscrito como demandante de empleo y mantener dicha inscripción durante todo el período de percepción). No obstante, el tiempo mínimo de residencia es lo que varía entre ellas, representando en algunos casos, el motivo por el que se recibe una prestación y no otra. Para los casos de PNC de jubilación e invalidez, son diez y cinco años respectivamente, mientras que para el IMV y algunas RR. MM. de CC. AA. como Andalucía, Aragón o Madrid es igual a un año. En este punto, cabe resaltar que para la Ciudad Autónoma de Melilla el tiempo mínimo de residencia efectiva para recibir la RR. MM. es de cinco años, muy superior al del IMV y al del resto de comunidades autónomas³³.

Es importante remarcar también que, mientras que todas las prestaciones estatales requieren una residencia legal y efectiva en territorio español, las RR. MM. de la mayoría de las comunidades autónomas (Andalucía, Aragón, Asturias, Baleares, Castilla-La Mancha, Castilla y León, Cataluña, Galicia, Madrid, Murcia, Navarra, País Vasco, Comunidad Valenciana y Melilla) sólo requieren acreditar residencia efectiva para acceder a la prestación.

Es preciso comentar también el requisito de búsqueda activa de empleo y/o participación en programas de formación que se encuentra entre los requisitos de acceso y renovación de algunas prestaciones del sistema de garantía de ingresos mínimos. Este requisito es obligatorio para prestaciones como los Subsidios por desempleo y todas las prestaciones del SEPE, el IMV (a partir del tercer mes en el que se percibe la prestación) o las RR. MM. (en mayor o menor medida en función de la comunidad autónoma).

4.1.3 Límite de ingresos máximo para acceso a los programas

Salvo en pocas excepciones, la mayoría de las prestaciones tienen un límite de rentas/ingresos que permite el acceso a la prestación. Sin embargo, estos límites no son homogéneos entre prestaciones y varían también en función de la composición y el tamaño de la unidad de convivencia. En este apartado, se muestra el nivel de ingresos máximos anuales de la unidad de convivencia establecido para el acceso a las prestaciones para una selección de distintos tipos de hogares:

- Individual
- Pareja (distinguiendo entre pareja a cargo y no a cargo): se considera que existe cónyuge a cargo del titular de una pensión, cuando aquél se halle conviviendo con el pensionista y dependa económicamente de él.
- Monoparental más un hijo
- Monoparental más dos hijos
- Pareja más un hijo
- Pareja más dos hijos

³³ Cómo se ha podido ver en el capítulo 2 de este informe el número de personas beneficiarias del IMV en 2021 en el territorio de Melilla es muy superior al RR. MM. en 2020, pudiendo ser este requisito tan estricto el que esté limitando el número de personas beneficiarias de las RR. MM.

PLAN PARA LA REORDENACIÓN Y SIMPLIFICACIÓN DEL SISTEMA DE PRESTACIONES ECONÓMICAS NO CONTRIBUTIVAS DE LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO

Por su parte, y a modo de referencia, recordar que el Salario Mínimo Interprofesional de 2022 es 1000€ y el Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples (IPREM) es 579€.

Cuadro 15. Límite de ingresos - Prestaciones destinadas a personas en edad de jubilación y a personas con discapacidad

Prestación	Individual	Pareja	Pareja NO a cargo	Monoparental + 1 hijo	Monoparental + 2 hijos	Pareja + 1 hijo	Pareja + 2 hijos
Complemento a mínimos de pensiones contributivas	7.939 €	9.260 €	7.939 €	No aplica			
Pensiones del SOVI	Prestaciones sin límite de rentas						
PNC de jubilación	5.900 €	10.030 €	10.030 €	25.073 €	35.398 €	35.398 €	45.722 €
PNC de invalidez	5.900 €	10.030 €	10.030 €	25.073 €	35.398 €	35.398 €	45.722 €
Complemento de alquiler de PNC	El único criterio para acceder a esta prestación es percibir una de las dos PNC y vivir de alquiler						
Pensiones FAS	2.098 €	No se tienen en cuenta las rentas de familiares					
SGIM	4.864 €	5.559 €	4.864 €	5.559 €	6.253 €	6.253 €	6.948 €

Fuente: Elaboración propia con información de la Guía Laboral 2021, webs de la Seguridad Social, SEPE e IMSERSO, Informe de Rentas mínimas de las CC. AA. y webs de las comunidades autónomas

Las bases de los límites, o lo que es lo mismo, la unidad de convivencia es específica de las distintas prestaciones. En el caso de la prestación de Complemento por mínimos de pensiones contributivas, los límites de ingresos sólo aplican a las rentas del pensionista, y se verán aumentados cuando éste tenga cónyuge a cargo. En cambio, para la prestación SGIM los límites de ingresos sólo aplican a las rentas del pensionista y se verán aumentados por el número de personas a su cargo independientemente del grado de parentesco.

Como se ha comentado con anterioridad, las pensiones del SOVI son de naturaleza semicontributiva y muy cercanas a la contributividad y no tienen límite de rentas por parte de los perceptores.

Para las PNC de jubilación e Invalidez, el nivel de ingresos incrementa considerablemente a medida que el tamaño del hogar también lo hace. Para un individuo el límite es de 5.900€ mientras que para una pareja con dos hijos es 45.722€. En el supuesto de convivencia sin ascendientes/descendientes de primer grado para las PNC de jubilación e Invalidez los límites de renta resultantes son inferiores siguiendo la siguiente formulación:

Unidad económica (SIN ascendientes/descendientes de 1er grado):

$$L = C + (0,7 \times C \times (m - 1))$$

L = Límite de Acumulación de Recursos. C= Cuantía anual de la pensión establecida en la Ley de Presupuestos Generales del Estado. m = Número de convivientes que integran la unidad económica.

Unidad económica (CON ascendientes/descendientes de 1er grado):

$$L = \{C + [0,7 \times C \times (m - 1)]\} \times 2'5$$

L = Límite de Acumulación de Recursos. C= Cuantía anual de la pensión establecida en la Ley de Presupuestos Generales del Estado. m = Número de convivientes que integran la unidad económica.

PLAN PARA LA REORDENACIÓN Y SIMPLIFICACIÓN DEL SISTEMA DE PRESTACIONES ECONÓMICAS NO CONTRIBUTIVAS DE LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO

Esta distinción, según ascendencia/descendencia, es exclusiva de las PNC (ninguna otra prestación la contempla) y se hace difícil su justificación, sobre todo, teniendo en cuenta la creciente diversificación de los modelos familiares.

Cuadro 16. Límite de ingresos - Prestaciones destinadas a personas desempleadas

Prestación	Individual	Pareja	Pareja NO a cargo	Monoparental + 1 hijo	Monoparental + 2 hijos	Pareja + 1 hijo	Pareja + 2 hijos
Subsidio por desempleo: - Agotamiento de la prestación contributiva con responsabilidades familiares	9.000 €	18.000 €	No podrá solicitar el subsidio	18.000 €	27.000 €	27.000 €	36.000 €
Subsidio por desempleo: - Agotamiento de la prestación contributiva para personas de 45 años	9.000 €	No se tienen en cuenta las rentas de familiares					
Subsidio por desempleo: - Periodo cotizado insuficiente para acceder a prestación contributiva	9.000 €	18.000 €	18.000 €	18.000 €	27.000 €	27.000 €	36.000 €
Subsidio por desempleo: - Mayores de 52 años	9.000 €	No se tienen en cuenta las rentas de familiares					
Subsidio por desempleo: - Emigrantes retornados	9.000 €	No se tienen en cuenta las rentas de familiares					
Subsidio por desempleo: - Liberados de prisión	9.000 €	No se tienen en cuenta las rentas de familiares					
Subsidio por desempleo: - Trabajadores declarados plenamente capaces o inválidos parciales	9.000 €	No se tienen en cuenta las rentas de familiares					
Subsidio extraordinario por desempleo (SED)	9.000 €	18.000 €	No podrá solicitar el subsidio	18.000 €	27.000 €	27.000 €	36.000 €
Subsidio del Régimen Especial Agrario: - Sistema común	12.000 €	24.000 €	24.000 €	12.000 €	12.000 €	24.000 €	24.000 €
Subsidio del Régimen Especial Agrario: - Sistema especial para mayores de 52 años	12.000 €	24.000 €	24.000 €	12.000 €	12.000 €	24.000 €	24.000 €
Renta Agraria	12.000 €	24.000 €	24.000 €	24.000 €	33.000 €	33.000 €	42.000 €
Programa de Renta Activa de Inserción (RAI)	9.000 €	18.000 €	18.000 €	18.000 €	27.000 €	27.000 €	36.000 €
Los programas PAE, PRODI y PREPARA (extinguidos)	9.000 €	18.000 €	18.000 €	18.000 €	27.000 €	27.000 €	36.000 €

Fuente: Elaboración propia con información de la Guía Laboral 2021, webs de la Seguridad Social, SEPE e IMSERSO, Informe de Rentas mínimas de las CC. AA. y webs de las comunidades autónomas

También en las otras prestaciones semicontributivas por desempleo, los límites tienden a variar en función de la prestación. Los límites de ingresos de las prestaciones del SEPE se muestran para familias hasta con 2 hijos menores de 26 años o mayores con discapacidad (salvo en el subsidio agrario en el que computan las rentas de todas las personas mayores de 16 años y en el cuadro anterior se ha supuesto que los hijos tienen una edad inferior). Todos los límites de renta de estas prestaciones se establecen en función del SMI y, por homogeneidad, se muestran los valores en sus términos acumulados anuales.

Cuadro 17. Límite de ingresos - Prestaciones familiares

Prestación	Individual	Pareja	Pareja NO a cargo	Monoparental + 1 hijo	Monoparental + 2 hijos	Pareja + 1 hijo	Pareja + 2 hijos
Asignación económica por hijo o menor a cargo	Prestaciones sin límite de rentas						
Prestación económica de pago único por nacimiento (asistencial)	No podrá solicitar el subsidio	No podrá solicitar el subsidio	No podrá solicitar el subsidio	13.903 €	15.840 €	13.903 €	15.840 €
Prestación económica de pago único por nacimiento (universal)	Prestaciones sin límite de rentas						
Subsidio por nacimiento (supuesto no contributivo)	Prestaciones sin límite de rentas						

Fuente: Elaboración propia con información de la Guía Laboral 2021, webs de la Seguridad Social, SEPE e IMSERSO, Informe de Rentas mínimas de las CC. AA. y webs de las comunidades autónomas

En las prestaciones familiares no existe un límite de rentas salvo en la prestación asistencial de pago único por nacimiento, en la cual, el número de hijos a cargo aumenta



PLAN PARA LA REORDENACIÓN Y SIMPLIFICACIÓN DEL SISTEMA DE PRESTACIONES ECONÓMICAS NO CONTRIBUTIVAS DE LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO

indefinidamente el límite de rentas. Además, en caso de poseer el título de familia numerosa el límite de rentas será superior.

Cuadro 18. Límite de ingresos - Prestaciones de mínimos

Prestación	Individual	Pareja	Pareja NO a cargo	Monoparental + 1 hijo	Monoparental + 2 hijos	Pareja + 1 hijo	Pareja + 2 hijos
Ingreso Mínimo Vital	5.890 €	7.659 €	7.659 €	8.957 €	10.727 €	9.429 €	11.199 €
Rentas mínimas de inserción	Varia en función de la Comunidad Autónoma						
Andalucía (Renta Mínima de Inserción Social)	5.420 €	6.114 €	6.114 €	6.809 €	8.199 €	6.809 €	7.504 €
Aragón (Ingreso Aragonés de Inserción)	5.899 €	7.669 €	7.669 €	8.967 €	10.737 €	9.439 €	11.209 €
Asturias (Salario Social Básico)	5.379 €	6.563 €	6.563 €	6.891 €	7.795 €	7.752 €	8.655 €
Baleares (Renta Mínima de Inserción y Renta Social Garantizada - RESOGA)	5.899 €	7.669 €	7.669 €	8.967 €	10.737 €	9.439 €	11.209 €
Canarias (Prestación Canaria de Inserción)	6.195 €	7.010 €	7.010 €	7.010 €	7.662 €	7.662 €	8.070 €
Cantabria (Renta Social Básica)	5.559 €	6.948 €	6.948 €	6.948 €	7.643 €	7.643 €	8.407 €
Castilla-La Mancha (Ingreso Mínimo de Solidaridad)	7.200 €	7.992 €	7.992 €	7.992 €	9.576 €	9.576 €	10.368 €
Castilla y León (Renta Garantizada de Ciudadanía)	5.559 €	6.948 €	6.948 €	6.948 €	7.990 €	7.990 €	8.790 €
Cataluña (Renta Garantizada de Ciudadanía)	7.968 €	11.952 €	11.952 €	11.952 €	13.152 €	13.152 €	14.352 €
Extremadura (Renta Extremeña Garantizada)	6.948 €	8.338 €	8.338 €	8.894 €	10.144 €	9.589 €	10.839 €
Galicia (Renta de Inclusión Social de Galicia)	5.211 €	6.184 €	6.184 €	6.184 €	7.018 €	7.018 €	7.713 €
Madrid (Renta Mínima de Inserción)	5.639 €	7.049 €	7.049 €	7.049 €	7.950 €	7.950 €	8.852 €
Murcia (Renta Básica de Inserción)	5.559 €	6.948 €	6.948 €	8.239 €	10.225 €	11.516 €	10.920 €
Navarra (Renta Garantizada)	7.900 €	10.662 €	10.662 €	10.662 €	12.641 €	12.641 €	13.826 €
País Vasco (Renta de Garantía de Ingresos y para la inclusión social)	8.729 €	8.729 €	8.729 €	9.364 €	11.844 €	11.209 €	12.399 €
La Rioja (Renta de Ciudadanía)	5.559 €	6.948 €	6.948 €	6.948 €	7.990 €	7.990 €	8.685 €
Comunidad Valenciana (RVI; RGIM; y RGIS)	8.400 €	9.840 €	9.840 €	9.840 €	10.800 €	10.800 €	11.520 €
Ceuta (Ingreso Mínimo de Inserción Social)	3.600 €	3.960 €	3.960 €	3.960 €	4.320 €	4.320 €	4.680 €
Melilla (Ingreso Melillense de Integración)	5.504 €	6.421 €	6.421 €	6.421 €	7.338 €	7.338 €	8.256 €

Fuente: Elaboración propia con información de la Guía Laboral 2021, webs de la Seguridad Social, SEPE e IMSERSO, Informe de Rentas mínimas de las CC. AA. y webs de las comunidades autónomas

El principal criterio de análisis de renta del IMV señala que se considerará vulnerabilidad económica cuando el promedio mensual del conjunto de ingresos y rentas anuales, tanto para las personas beneficiarias individuales o del conjunto de la unidad familiar, sea al menos inferior en diez euros a la cuantía que le correspondiera si fuese perceptor del IMV. Esto es, los límites de ingresos del IMV están directamente ligados a sus cuantías al igual que ocurre con las RR. MM.

En definitiva, como se puede apreciar en los cuadros de este epígrafe, el Ingreso Mínimo Vital y las Rentas mínimas de las CC. AA. cuentan con unos umbrales de ingresos muy inferiores a los del resto de prestaciones que configuran el sistema de garantía de ingresos mínimos. Por ejemplo, en el caso de una familia de cuatro miembros (pareja más dos hijos), el límite de ingresos para recibir la prestación del IMV es de 11.199€ mientras que, por ejemplo, para recibir una PNC de invalidez o jubilación es de 45.722€ o de 36.000€ para los subsidios en los que se acrediten responsabilidades familiares.

Otro punto de especial relevancia es el tiempo de referencia para el cómputo de los ingresos. Como norma general, salvo en las prestaciones no contributivas de desempleo en las que se tiene en cuenta el mes anterior, para el cómputo de ingresos se tendrán en cuenta los obtenidos por las personas beneficiarias durante el ejercicio anterior a la solicitud, donde el importe de la prestación será revisado cada año teniendo en cuenta la información de los ingresos del ejercicio anterior. Esto en ocasiones puede ser un factor crítico en situaciones de pobreza sobrevenida. Por este motivo el IMV y algunas RR. MM. incorporan excepciones a esta regla y además existen las denominadas Ayudas de Emergencia Social cuyo principal objetivo es cubrir estas situaciones de pobreza sobrevenida.

4.1.4 Definición de renta y patrimonio

En este apartado se analiza, prestación a prestación, la descripción de renta que se computa a la hora de establecer si se superan o no los límites de ingresos anteriormente descritos. Como norma general, salvo alguna excepción (prestaciones del régimen especial agrario), computan como ingresos y rentas los listados a continuación:

- Derechos o rendimientos del trabajo.
- Prestaciones contributivas.
- Rentas del capital mobiliario.
- Rentas del capital inmobiliario.
- Rendimientos que procedan de actividades empresariales, profesionales, agrícolas, ganaderas o artísticas.
- Ganancias Patrimoniales.

En este sentido sí se observa mucha homogeneidad entre prestaciones ya que todas las prestaciones (aunque la definición formal difiere) consideran que estas categorías de ingresos son computables a la hora de establecer las rentas de cada unidad de convivencia.

Sin embargo, más allá de estas rentas, se observan grandes diferencias entre prestaciones, tanto en la manera en cómo se definen como la propia selección de las mismas. Se cuenta, por un lado, las prestaciones que utilizan el artículo 7 (rentas exentas) de la Ley del IRPF para establecer qué rentas no computan a la hora de establecer los ingresos del hogar (Complemento por mínimos, Prestaciones familiares de carácter no contributivo, IMV y RR. MM. de las CC. AA.) y, por el otro lado, se encuentran el resto de las prestaciones que en su propia normativa establecen qué rentas no se deberán computar a la hora de establecer los ingresos de la unidad de convivencia.

En este mismo sentido cabe preguntarse si el sistema de garantía de ingresos mínimos no se aprovecharía de una homogeneización de la definición que utiliza para determinar qué rentas son o no computables para determinar los ingresos de las unidades de convivencia. Siguiendo los pasos del IMV, y por practicidad a la hora de comprobar las rentas de cada solicitante a las prestaciones, sería recomendable que las prestaciones que no utilizan la Ley del IRPF como referencia y todas las nuevas normativas de prestaciones económicas que surjan en el futuro basen sus definiciones de rentas en la Ley del IRPF.

Además, salvo algunas excepciones, cuesta entender la racionalidad detrás de la selección de los conceptos que deben computar como renta. Por este motivo el sistema de garantía de ingresos mínimos también podría beneficiarse de una homogeneización de criterios a la hora de establecer las rentas que deberían ser computables, y en caso de que la normativa de alguna prestación no estuviera alineada con el resto justificar el porqué.

En relación con el análisis de patrimonio, de entre las prestaciones estatales, tan solo el IMV lo incorpora como requisito para determinar el acceso a la prestación. Resulta un punto de elevada importancia, ya que, además de ser complementario al análisis de renta ayuda a valorar la capacidad económica de la unidad de convivencia, con el objetivo de mejorar la redistribución de la renta y reducción de la pobreza. Según establece la normativa del IMV, se tendrá en cuenta el patrimonio neto de la persona sola o de la unidad de convivencia, que estará determinado por la suma del patrimonio societario neto más el patrimonio no societario neto (excluida la vivienda habitual). Los pasivos no societarios incluirán las deudas y créditos existentes sobre los activos no societarios a fecha de presentación de la solicitud, excluidos los asociados a la vivienda habitual.

Al igual que en el IMV, cabe destacar también que las RR. MM. de las CC. AA. también cuentan con un límite de patrimonio a la hora de establecer el límite de ingresos.

4.1.5 Cuantías máximas y tiempo de percepción

Atendiendo al tiempo de percepción de las ayudas, se observan tres grupos claros: prestaciones de duración indefinida (aunque se tienen que renovar, mediante la acreditación de los requisitos necesarios, con cierta periodicidad), prestaciones puntuales y prestaciones con una duración de unos pocos meses, pudiendo algunas de estas últimas renovarse hasta un máximo de 30 meses. Como norma general las duraciones se pueden resumir en:

- Duración indefinida³⁴: las Prestaciones destinadas a personas en edad de jubilación y a personas con discapacidad, las prestaciones de mínimos, la asignación familiar por hijo o menor con discapacidad a cargo y las RR. MM. de la mayoría de CC. AA. También se pueden considerar en este grupo los subsidios por desempleo de mayores de 52 años que se alargan en el tiempo hasta que el perceptor alcanza la edad de jubilación.
- Prestaciones de pago único: Las prestaciones familiares por nacimiento y las ayudas de emergencia social
- Prestaciones con una duración finita: Los subsidios por desempleo.

Dentro de los subsidios por desempleo encontramos por un lado los subsidios por desempleo para mayores de 52 años, con un tiempo de percepción sólo limitado por la edad del perceptor, mientras que, para el subsidio por desempleo de emigrantes retornados, liberados de prisión o personas trabajadoras declaradas plenamente capaces o con discapacidad parciales, es de seis meses prorrogables hasta 18. Además, en la Renta Agraria

³⁴ Requieren de renovaciones periódicas, pero éstas son indefinidas.

PLAN PARA LA REORDENACIÓN Y SIMPLIFICACIÓN DEL SISTEMA DE PRESTACIONES ECONÓMICAS NO CONTRIBUTIVAS DE LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO

se observan tiempos de percepción variable en función de las características del solicitante: edad, responsabilidades familiares y jornadas trabajadas.

Cuadro 19. Duración de prestaciones destinadas a personas desempleadas

Prestación	<6 meses	6 meses	12 meses	18 meses	21 meses	24 meses	30 meses	Indefinido	Pago Único
Subsidio por desempleo: - Agotamiento de la prestación contributiva con responsabilidades familiares		6 meses prorrogables hasta 18				> de 45 años y 120 días de prestación contributiva o < de 45	> de 45 años y 180 días de prestación contributiva		
Subsidio por desempleo: - Agotamiento de la prestación contributiva para personas de 45 años									
Subsidio por desempleo: - Periodo cotizado insuficiente para acceder a prestación contributiva	Con resp. Familiares: 3, 4 o 5 meses, si se ha cotizado 8, 4 o 9 meses, respectivamente	Sin resp. familiares y +5 meses cotizados			Con resp. Familiares: si se han cotizado más de 6 meses				
Subsidio por desempleo: - Mayores de 52 años								Hasta edad de jubilación	
Subsidio por desempleo: - Emigrantes retornados		6 meses prorrogables hasta 18							
Subsidio por desempleo: - Liberados de prisión		6 meses prorrogables hasta 18							
Subsidio por desempleo: - Trabajadores declarados plenamente capaces o inválidos parciales		6 meses prorrogables hasta 18							
Subsidio extraordinario por desempleo (SED)									
Subsidio del Régimen Especial Agrario: - Sistema común	Variable en función del solicitante (edad, responsabilidades familiares, jornadas trabajadas)								
Subsidio del Régimen Especial Agrario: - Sistema especial para mayores de 52 años								Hasta edad de jubilación	
Renta Agraria	Variable en función del solicitante (edad, responsabilidades familiares, jornadas trabajadas)								
Programa de Renta Activa de Inserción (RAI)			*Tiempo de percepción: 11 meses, pudiéndose percibir el programa un máximo de 3 veces.						
Los programas PAE, PRODI y PREPARA (extinguidos)									

Fuente: Elaboración propia con información de la Guía Laboral 2021, webs de la Seguridad Social, SEPE e IMSERSO, Informe de Rentas mínimas de las CC. AA. y webs de las comunidades autónomas

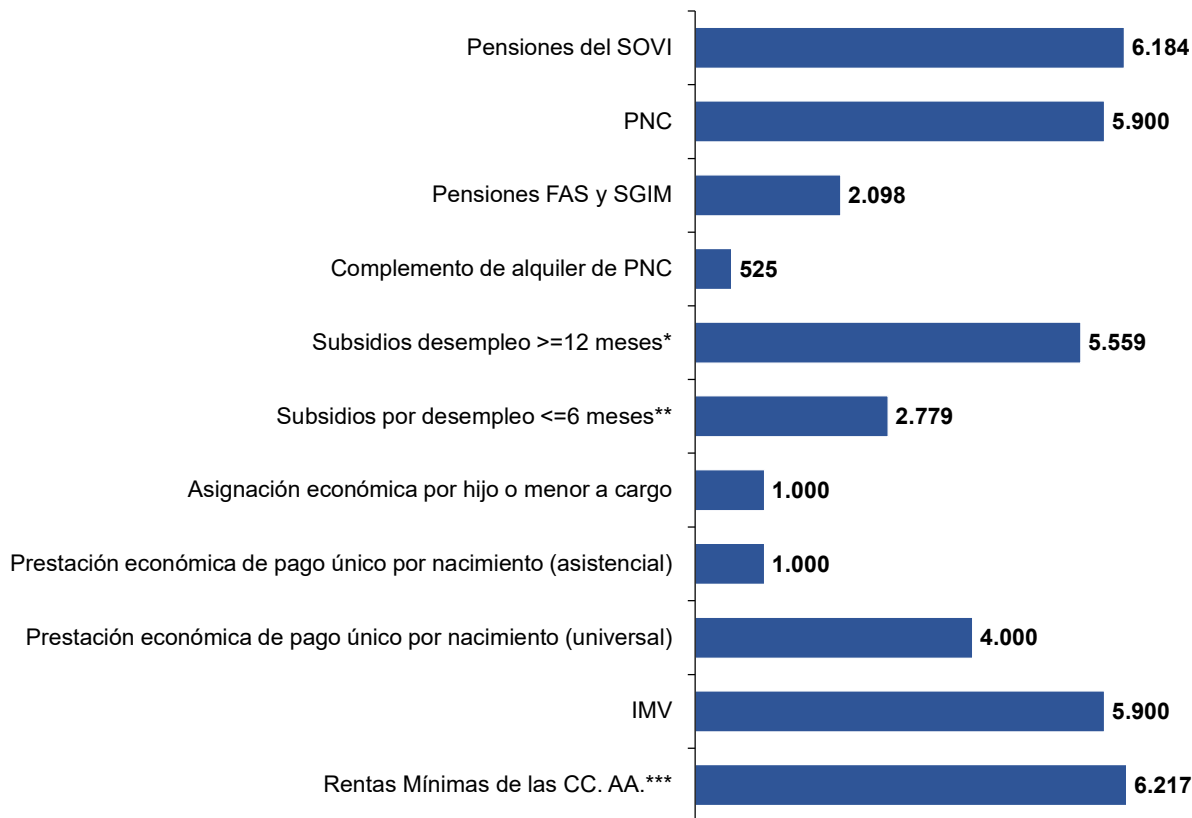
Como se ha podido observar hasta ahora, no todas las ayudas cuentan con la misma finalidad, ni con los mismos requisitos, y su tiempo de percepción es variable. Todo ello lleva a que sus cuantías sean también diversas, y a que se adapten en mayor o menor medida a la composición de la unidad de convivencia. En este sentido, por ejemplo, destacan las RR. MM. y el IMV, que ofrecen una cuantía mayor según aumenta el número de convivientes o según si el hogar es monoparental con hijos a cargo o no, mientras que el resto son constantes.

El siguiente gráfico resume las cuantías máximas³⁵ anuales de las distintas prestaciones del sistema de garantía de ingresos mínimos, actualizadas a 2022³⁶.

³⁵ El concepto cuantía máxima se refiere a la cuantía máxima de referencia, no lo que finalmente reciben las personas beneficiarias ya que para prestaciones de carácter diferencial si el beneficiario tiene alguna fuente de ingresos el gestor de la prestación solo le abonará la diferencia entre la cuantía máxima y sus ingresos.

³⁶ Para su cálculo, cuando corresponde, se ha tenido en cuenta que el Salario Mínimo Interprofesional de 2022 es de 1000€ y el Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples (IPREM) es de 579€.

Gráfico 14. Cuantías máximas de las prestaciones del Sistema de garantía de ingresos mínimos – 2022, €/año



(*) Incluye agotamiento de la prestación contributiva con responsabilidades familiares, mayores de 52 años, emigrantes retornados, liberados de prisión, personas trabajadoras declaradas plenamente capaces o con discapacidad parcial, RAI, Régimen Especial Agrario y Renta Agraria.

(**) Incluye agotamiento de la prestación contributiva para personas de 45 años, periodo cotizado insuficiente para acceder a prestación contributiva, Subsidio Extraordinario por Desempleo y los programas PAE, PRODI y PREPARA (extinguidos)

(***) Promedio de las cuantías básicas de todas las CC. AA.

Fuente: Elaboración propia con información de la Guía Laboral 2021, webs de la Seguridad Social, SEPE e IMSERSO, Informe de Rentas mínimas de las CC. AA. y webs de las comunidades autónomas

Como se ha comentado, para comparar las cuantías de las distintas prestaciones es fundamental tener en cuenta si son indefinidas, de pago único o periódicas, y cuál es su finalidad. Así, las cuantías de las PNC podrían ser comparables con RR. MM. e IMV, al ser periódicas e indefinidas. En el caso de los subsidios por desempleo, aunque sus tiempos de percepción son limitados, se han distinguido dos grupos, 6 y 12 meses, y se ha multiplicado su cuantía mensual por dicha duración. Así, se obtiene una cuantía anual similar en tamaño al resto, aunque no comparable, ya que, agotada la prestación, el beneficiario no recibirá ningún ingreso.

Por último, se ilustran las prestaciones familiares de pago único o de duración limitada (supuesto no contributivo), que difícilmente son comparables con el resto, así como otras cuya cuantía depende de numerosos supuestos (variables).

Además, existen prestaciones que tienen unas cuantías variables, como el complemento por mínimos de pensiones contributivas, cuya cuantía dependerá de la

pensión contributiva que se está complementando y cuyos mínimos pueden ir desde los 3.090€ para pensiones de orfandad y un solo beneficiario, hasta los 18.701€ de las pensiones de gran invalidez con cónyuge a cargo³⁷. Por otro lado, las cuantías del RR. MM. también son variables en función de la composición de la unidad de convivencia de forma similar al IMV y entre comunidades autónomas.

Es también importante hacer referencia a si las prestaciones son diferenciales, en el sentido de que la entidad gestora de la prestación sólo abonará la diferencia entre las rentas del beneficiario y la cuantía máxima que le corresponda, o si son de cuantía fija, en cuyo caso el beneficiario cobrará el 100% de la cuantía determinada en todos los casos.

Cuadro 20. Caracterización de cuantías de las prestaciones

Caracterización de cuantías	
Cuantía Diferencial	Cuantía Fija
- Complemento a mínimos de pensiones	- SOVI
- PNC de jubilación*	- Complemento alquiler PNC
- PNC de invalidez*	- FAS
- IMV	- SGIM
- RR. MM.	- Subsidios por desempleo
	- RAI
	- PAE, PRODI y PREPARA
	- Prestaciones familiares
	- Complementos de pensiones concedidas por las CC. AA.

*En el caso de las PNC la cuantía y el límite de rentas no coinciden, aumentando el segundo a medida que aumenta el tamaño de la unidad de convivencia por lo que, en la práctica, las cuantías de la PNC son en muchos casos iguales a la cuantía máxima.
Fuente: Elaboración propia

³⁷ Es necesario remarcar que sólo se contabiliza como prestación no contributiva los complementos necesarios para alcanzar la cuantía mínima de las pensiones, no el importe íntegro de la pensión mínima.

NOTA SOBRE LA COMPARACIÓN DE CUANTÍAS ENTRE PRESTACIONES Y LA IMPORTANCIA DEL LÍMITE DE RENTAS:

Resulta importante aclarar que la comparación de cuantías entre prestaciones no es definitoria de la “mejor o peor” protección que éstas puedan ofrecer.

Por ejemplo, cuando una unidad de convivencia disponga de rentas del hogar más allá de las prestaciones, resulta fundamental tener también en cuenta el límite de rentas asociado a la prestación analizada. Ante dos prestaciones con cuantías idénticas, y rentas del hogar también idénticas, el hogar que cobre la prestación con el límite de renta más elevado podrá recibir en total unos ingresos superiores, lo que implicará una mejor tasa de protección.

4.1.6 Indicador de proximidad a la contributividad

En este apartado se analizará si las distintas prestaciones del sistema de garantía de ingresos mínimos de España cuentan con el requisito de contribución a la Seguridad Social para el acceso a las mismas, categorizando cada prestación en función de los siguientes niveles:

- **SEMICONTRIBUTIVA:** Son extensiones de la protección social a personas que están en el ámbito de la Seguridad Social, pero que han agotado sus prestaciones o que éstas se consideran insuficientes, estando sometidas a un control de ingresos.
- **NO CONTRIBUTIVA:** No hay exigencia alguna de cotización previa y están sometidas a control de ingresos.
- **UNIVERSAL (de naturaleza no contributiva):** No hay exigencia alguna de cotización ni hay establecido un límite de ingresos para percibir las.

Cuadro 21. Proximidad a la contributividad

Prestaciones destinadas a mayores de 65 años y a personas con discapacidad	Indicador
Complemento a mínimos de pensiones contributivas	SEMICONTRIBUTIVA
Pensiones del SOVI	SEMICONTRIBUTIVA
PNC de jubilación	NO CONTRIBUTIVA
PNC de invalidez	NO CONTRIBUTIVA
Complemento de alquiler de PNC	No aplica
Pensiones FAS	NO CONTRIBUTIVA
SGIM	NO CONTRIBUTIVA

PLAN PARA LA REORDENACIÓN Y SIMPLIFICACIÓN DEL SISTEMA DE PRESTACIONES ECONÓMICAS NO CONTRIBUTIVAS DE LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO

Prestaciones Destinadas a personas desempleadas	Indicador
Subsidio por desempleo: - Agotamiento de la prestación contributiva con responsabilidades familiares	SEMICONTRIBUTIVA
Subsidio por desempleo: - Agotamiento de la prestación contributiva para personas de 45 años	SEMICONTRIBUTIVA
Subsidio por desempleo: - Periodo cotizado insuficiente para acceder a prestación contributiva	SEMICONTRIBUTIVA
Subsidio por desempleo: - Mayores de 52 años	SEMICONTRIBUTIVA
Subsidio por desempleo: - Emigrantes retornados	NO CONTRIBUTIVA
Subsidio por desempleo: - Liberados de prisión	NO CONTRIBUTIVA
Subsidio por desempleo: - Trabajadores declarados plenamente capaces o inválidos parciales	NO CONTRIBUTIVA
Subsidio extraordinario por desempleo (SED)	NO CONTRIBUTIVA
Subsidio del Régimen Especial Agrario: - Sistema común	SEMICONTRIBUTIVA
Subsidio del Régimen Especial Agrario: - Sistema especial para mayores de 52 años	SEMICONTRIBUTIVA
Renta Agraria	SEMICONTRIBUTIVA
Programa de Renta Activa de Inserción (RAI)	NO CONTRIBUTIVA
Los programas PAE, PRODI y PREPARA (extinguidos)	NO CONTRIBUTIVA

Prestaciones familiares	Indicador
Asignación económica por hijo o menor a cargo	UNIVERSAL
Prestación económica de pago único por nacimiento (asistencial)	NO CONTRIBUTIVA
Prestación económica de pago único por nacimiento (universal)	UNIVERSAL
Subsidio por nacimiento (supuesto no contributivo)	SEMICONTRIBUTIVA

Prestaciones de mínimos	Indicador
Ingreso Mínimo Vital	NO CONTRIBUTIVA
Rentas mínimas de inserción	NO CONTRIBUTIVA

PLAN PARA LA REORDENACIÓN Y SIMPLIFICACIÓN DEL SISTEMA DE PRESTACIONES ECONÓMICAS NO CONTRIBUTIVAS DE LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO

Prestaciones de carácter complementario o excepcional	Indicador
Complementos de pensiones concedidas por las CCAA	NO CONTRIBUTIVA
Ayudas de Emergencia Social (AES)	NO CONTRIBUTIVA

Fuente: Elaboración propia

4.1.6.1 Indicador de activación para el empleo

En este capítulo se analizará si las distintas prestaciones del sistema de ingresos mínimos de España tienen entre sus principales objetivos fomentar la reinserción laboral de las personas beneficiarias y en qué medida lo hacen.

Para realizar el análisis se ha establecido la siguiente categorización:

- **ALTO** : La reinserción laboral del beneficiario es un objetivo prioritario de la prestación.
- **BAJO**: La reinserción laboral del beneficiario no es un objetivo prioritario de la prestación, pero el beneficiario no podrá rechazar ofertas de empleo.
- **NULO** : Las personas beneficiarias de estas prestaciones están fuera del mercado laboral o no están en condiciones de acceder a él.

A continuación, se muestra un análisis, prestación a prestación, de las necesidades de búsqueda activa de empleo y participación en actividades de formación, así como de la duración de los subsidios para determinar la proximidad al mercado laboral de las personas beneficiarias de estas prestaciones.

Cuadro 22. Indicador de activación para el empleo - Prestaciones destinadas a personas en edad de jubilación y a personas con discapacidad

Prestaciones destinadas a mayores de 65 años y a personas con discapacidad	Indicador
Complemento a mínimos de pensiones contributivas	NULO
Pensiones del SOVI	NULO
PNC de jubilación	NULO
PNC de invalidez	NULO
Complemento de alquiler de PNC	No aplica
Pensiones FAS	NULO
SGIM	NULO

Fuente: Elaboración propia

Dentro del alcance de las prestaciones destinadas a personas en edad de jubilación y personas con discapacidad, no se encuentra la reinserción en el mercado laboral, sino cubrir a estos colectivos vulnerables de prestaciones económicas que ayuden a su situación específica fomentando la inclusión social. Por tanto, el principal objetivo de estas prestaciones de la Seguridad Social y de la Administración General del Estado es asegurar que todos los ciudadanos en situación de jubilación o con una discapacidad y con

carencia de recursos, se beneficien de una pensión económica, aunque no se haya cotizado o se haya hecho de forma insuficiente para tener derecho a una pensión contributiva.

Cuadro 23. Indicador de activación para el empleo - Prestaciones destinadas a personas desempleadas

Prestaciones destinadas a personas desempleadas	Indicador
Subsidio por desempleo: - Agotamiento de la prestación contributiva con responsabilidades familiares	ALTO
Subsidio por desempleo: - Agotamiento de la prestación contributiva para personas de 45 años	ALTO
Subsidio por desempleo: - Periodo cotizado insuficiente para acceder a prestación contributiva	ALTO
Subsidio por desempleo: - Mayores de 52 años	BAJO
Subsidio por desempleo: - Emigrantes retornados	ALTO
Subsidio por desempleo: - Liberados de prisión	ALTO
Subsidio por desempleo: - Trabajadores declarados plenamente capaces o inválidos parciales	ALTO
Subsidio extraordinario por desempleo (SED)	ALTO
Subsidio del Régimen Especial Agrario: - Sistema común	ALTO
Subsidio del Régimen Especial Agrario: - Sistema especial para mayores de 52 años	BAJO
Renta Agraria	ALTO
Programa de Renta Activa de Inserción (RAI)	ALTO
Los programas PAE, PRODI y PREPARA (extintos)	ALTO

Fuente: Elaboración propia

La principal prestación dentro de las destinadas a personas desempleadas es el subsidio por desempleo, incluido el subsidio extraordinario por desempleo, y los requisitos de activación para todos los tipos de subsidios son los siguientes:

- Participación en los trabajos de colaboración social, programas de empleo o en acciones de promoción, formación o reconversión profesionales, que establezcan los servicios públicos de empleo.
- Renovación de la demanda de empleo en la forma y fechas indicadas en el documento de renovación de la demanda.
- Inscripción como demandantes de empleo, mantenimiento de la inscripción y cumplimentación de las exigencias del compromiso de actividad.

- Búsqueda activa de empleo y participación en acciones para aumentar las posibilidades de ocupación que, en su caso, indiquen los servicios públicos de empleo competentes, dentro de un itinerario de inserción.

En este apartado, dentro de los subsidios por desempleo merece especial mención el subsidio para mayores de 52 años cuyo nivel de activación se ha considerado bajo, dado que puede renovarse indefinidamente hasta la edad de jubilación (aunque los requisitos de cotización previos son mucho más estrictos que en el resto de las variantes del subsidio por desempleo), , no obstante se trata de un subsidio estrictamente vinculado a que las personas estén inscritas como demandantes de empleo y cumplan el compromiso de actividad; de hecho, según los datos del SEPE en 2022, dos de cada 3 altas son de perceptores del subsidio que lo tenían interrumpido por estar trabajando

Dentro de las prestaciones no contributivas destinadas a los trabajadores eventuales agrarios en Andalucía y Extremadura se encuentran por un lado el subsidio del régimen especial agrario común y la renta agraria, en los que los perceptores están obligados a buscar empleo activamente y cumplir con las obligaciones impuestas por los servicios públicos de empleo, de forma muy similar a los subsidios por desempleo analizados en el párrafo anterior. Por otro lado, se encuentra el subsidio del régimen especial agrario para mayores de 52, al que también se le ha asignado un grado de activación “BAJO” para el empleo dado que tiene unas características y requisitos de acceso (más allá de las específicas del trabajo agrícola) muy similares al del subsidio por desempleo de mayores de 52 años.

Por último, la Renta Activa de Inserción (RAI) incluye dentro de sus requisitos de acceso la realización de acciones de búsqueda activa de empleo (salvo en el caso de víctimas de violencia de género o víctimas de violencia doméstica). Además, durante la percepción de la RAI las personas beneficiarias estarán obligados a participar activamente en las distintas actuaciones de formación y activación laboral propuestas por el programa. Es importante remarcar que de todos los programas de desempleo la RAI es la que presenta mayores niveles de obligatoriedad y comprobación de participación en actividades de inclusión.

Por su parte, las prestaciones familiares por su propia definición no aplican en el análisis mostrado de activación de empleo.

Cuadro 24. Indicador de activación para el empleo - Prestaciones de mínimos

Prestaciones de mínimos	Indicador
Ingreso Mínimo Vital	ALTO
Rentas mínimas de inserción	ALTO

Fuente: Elaboración propia

En el caso del IMV, las obligaciones de participación en programas de empleo o acciones de promoción son ligeramente inferiores que las que existen en los Subsidios por desempleo y resto de prestaciones del SEPE, pero es obligatorio figurar inscrito como demandante de empleo dentro de los tres meses siguientes a la notificación de la resolución

por la que se concede la prestación. Además, como apunta el informe Foessa 2022³⁸, es importante remarcar que los programas del IMV tienen un mayor sesgo hacia la inclusión social que a la activación al empleo.

Por su parte, no todas las comunidades autónomas exigen estar inscrito como demandante de empleo para acceder a la RR. MM. Sin embargo, sí es requisito común en todas ellas (aunque con diferentes grados) la búsqueda activa de empleo y la participación en acciones de inserción laboral.

4.2 Análisis cualitativo de la normativa del sistema de garantía de ingresos mínimos

Como se ha podido apreciar, el sistema de garantía de ingresos mínimos español es complejo desde un punto de vista normativo. Ello, entre otras cosas, es consecuencia de su elevada dependencia histórica de la coyuntura socioeconómica del país. Las prestaciones se han ido introduciendo de forma reactiva, sin contemplar el sistema en su conjunto, y ello ha derivado en un sistema heterogéneo de programas, personas beneficiarias y territorios, con unos niveles de eficiencia y equidad mejorables.

Tras analizar su diseño, se percibe que las prestaciones y pensiones se han ido instaurando con una falta de homogeneidad a la hora de definir los criterios que acreditan las situaciones de necesidad, además de una ausencia de control en el modo en que se complementan distintas prestaciones en los mismos hogares, y sin una clara vía de transferencia de personas beneficiarias de una prestación a otra. Por ello, resulta esencial una revisión del sistema actual que incremente la capacidad protectora del riesgo de pobreza severa y favorezca la inclusión y la equidad, diseñando un modelo que opere con una lógica más coherente.

Para ello, el IMV, que representa la última red de seguridad de la AGE, se postula como el pilar sobre el que vertebrar el resto de las prestaciones no contributivas. En este apartado, a partir del análisis normativo del capítulo anterior, se evalúa la coherencia de las prestaciones por separado, según el colectivo al que se dirigen, y se contrasta, cuando procede, con la nueva realidad impuesta por el IMV. El objetivo es sentar las bases para una posterior propuesta de mejora y simplificación del sistema, apoyada en los datos obtenidos de la AEAT.

4.2.1 Prestaciones de vejez

Las personas en edad de jubilación tienen acceso principalmente a tres prestaciones del perímetro propuesto en este informe: los Complementos por mínimos de pensiones contributivas, la PNC de jubilación y el IMV. La primera, pese a suponer casi un 30% de del gasto y más de un 35% de las personas beneficiarias del sistema de garantía de ingresos mínimos, es una prestación que tiene una razón de ser muy distinta al resto. Su requisito principal, tener reconocida una pensión contributiva, cuya cuantía no alcance la pensión

³⁸ Fundación Foessa. (2022). Evolución de la cohesión social y consecuencias de la Covid-19.

mínima, la sitúa mucho más cerca del sistema contributivo que del no contributivo. Por ello, se ha decidido dejar fuera del plan de simplificación, si bien, sí se plantean modificaciones no estructurales (cambios de límites de renta, cuantías, etc.) para asegurar la coherencia del sistema.

Por su parte, PNC de jubilación e IMV tienen un carácter netamente no contributivo, con puntos de intersección, pero también con diferencias significativas. Siguiendo la estructura de análisis presentada hasta el momento: tienen una definición de unidad de convivencia similar (IMV incluye afines) y sus requisitos y condiciones son también casi idénticos, a excepción el tiempo de residencia en España exigido por la PNC de jubilación, de 10 años, frente al año del IMV.

En lo que respecta al límite de renta, más allá de la fórmula de incremento con el tamaño del hogar de cada una (equivalente a la cuantía perceptible menos 10 euros en el caso del IMV), llama la atención el bonus de la PNC (tanto de jubilación como de invalidez) a la convivencia con padres o hijos, que multiplica por 2,5 el límite del resto de casos (incremento del 0,7 por miembro adicional). Esto puede dar lugar a notables desigualdades entre personas beneficiarias de PNC e IMV, ya que, como se aprecia en el cuadro a continuación, un hogar con una pareja y dos hijos podría disponer de una renta de hasta 45.722 €, frente a los 11.199 € del IMV. Por ello, y porque esta renta se encuentra lejos de la del resto de prestaciones no contributivas, en una hipotética unificación de estas dos ayudas, se propondría eliminar este bonus, sin entrar a valorar cuál de las otras dos fórmulas de cálculo de límite de renta debería primar.

Cuadro 25. Límite de rentas – IMV vs PNC

	Individual	Pareja	Monop. + hijo	Monop. + 2 hijos	Pareja + hijo	Pareja + 2 hijos
IMV	5.890 €	7.659 €	8.957 €	10.727 €	9.429 €	11.199 €
PNC	5.900 €	10.030 €	25.073 €	35.398 €	35.398 €	45.722 €

Fuente: Elaboración propia con información de la Guía Laboral 2021, webs de la Seguridad Social, SEPE e IMSERSO, Informe de Rentas mínimas de las CC. AA. y webs de las comunidades autónomas

En esta misma línea, destaca también el límite de patrimonio integrado en el IMV, solo presente en las RR. MM. de las CC. AA. Insistiendo en la importancia de la coherencia del sistema, se entiende que, si el IMV representa el pilar de las prestaciones asistenciales, y ha sido la última en ser introducida, el resto debería incorporar también límites de patrimonio, no necesariamente idénticos en cuantía.

4.2.2 Prestaciones de discapacidad

Las prestaciones no contributivas de discapacidad vigentes en el actual sistema de garantía de ingresos mínimos son la PNC de invalidez y el IMV. En este último caso, se ofrece un complemento del 22% en la prestación si en la unidad de convivencia reside una persona con discapacidad. Además, en este apartado, por su intersección con la primera, se analiza también la Asignación económica por hijo a cargo, previamente clasificada como familiar.

Las principales diferencias entre PNC de invalidez e IMV han sido ya revisadas en el estudio comparativo de vejez, ya que PNC de invalidez y de jubilación son prácticamente idénticas, con dos excepciones: la PNC de invalidez cuenta con un complemento del 50% de la cuantía para personas beneficiarias con más de un 75% de discapacidad y necesidad reconocida de concurso de una persona para desarrollar su actividad vital; y con un tiempo de residencia en España exigida de 5 años, en vez de 10.

Al mismo tiempo, el IMV ya cuenta con un complemento del 22% para unidades de convivencia que cuenten con alguna persona con un grado de discapacidad superior al 65% (misma frontera que PNC). Así, como ocurría con la PNC de jubilación, parecería conveniente proponer una simplificación de ambas prestaciones, que mantenga algunos aspectos, como una cuantía superior para mayores grados de discapacidad, pero elimine otros, como la ausencia de un límite de patrimonio, con el objetivo de mejorar la coherencia del sistema y centrar el apoyo en los colectivos más vulnerables.

En paralelo, se ha decidido introducir en esta comparativa a la Asignación por hijo o menor a cargo con discapacidad, por varios motivos. En primer lugar, se ha observado que la Asignación económica por hijo a cargo con discapacidad tiene un punto de intersección con la PNC de invalidez, aunque su naturaleza universal hace que haya muchas familias que, por superar el límite de rentas, no cuenten con la posibilidad de acceder a la última. Esta intersección depende del grado de discapacidad del beneficiario, y se ejemplifica con los siguientes supuestos:

1. En caso de que la persona con discapacidad tenga un grado de discapacidad inferior al 65%, la familia dejará de estar cubierta por el conjunto de prestaciones objeto de análisis en este informe, aunque existen otras políticas de inclusión cuyo objetivo es garantizar la independencia y el bienestar de las personas con discapacidad al amparo del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia (SAAD).
2. En caso de que la persona con discapacidad tenga un grado de discapacidad entre el 65% y el 75%, las familias, siempre y cuando cumplan con los requisitos de acceso, estarán incentivadas a que la persona con discapacidad cobre la PNC de invalidez (5.900€ en 2022) y renunciar a la asignación por hijo a cargo en este supuesto (4.709€ en 2022) ya que la percepción de ambas prestaciones es incompatible. Por el contrario, si la unidad de convivencia no cumple con los requisitos de acceso a la PNC continuarán percibiendo la asignación económica.
3. Por último, en el caso de que la persona con discapacidad tenga un grado de discapacidad superior al 75%, la cuantía establecida en la prestación familiar por hijo a cargo (7.186€ en 2022) es superior a la de la PNC de invalidez, por lo que ninguna familia tendrá incentivo a cobrar la PNC en lugar de la asignación.

Cuadro 26. Itinerario de percepción de prestaciones para una familia con un hijo o menor a cargo con discapacidad. Año 2022

	< 18 años	>18 años
Hijo o menor a cargo con discapacidad < 33%	Sin derecho a ninguna prestación (ayuda integrada en el IMV)	
Hijo o menor a cargo con discapacidad < 65%	Asignación por hijo a cargo (1.000 €)	Sin derecho a prestación
Hijo o menor a cargo con discapacidad 65-75%	Asignación por hijo a cargo (1.000 €)	Opción A: PNC de invalidez* (5.900€ - diferencial) Opción B: Asignación por hijo a cargo (5.012€ - cuantía fija)
Hijo o menor a cargo con discapacidad > 75%	Asignación por hijo a cargo (1.000 €)	Opción A: PNC de invalidez* (5.900€ - diferencial) Opción B: Asignación por hijo a cargo (7.519€ - cuantía fija)

Fuente: Elaboración propia

(*) Sometida a control de ingresos

Destaca particularmente el tercer supuesto, en el que la cuantía perceptible por unos progenitores a cargo de un adulto con una discapacidad superior al 75% es superior a la cuantía que ese adulto percibiría si viviera solo o no estuviera a cargo de nadie, limitando los incentivos a la emancipación e independencia de las personas con discapacidad. Por ello, una posible solución a esta situación consistiría definir esta prestación como de discapacidad, en vez de familiar, otorgando el derecho a recibirla a los hogares en los que viva una persona que cumpla los requisitos, en vez de a sus padres (motivo por la que se ha analizado en este apartado y no en el de prestaciones familiares).

Otro punto a recalcar en la comparativa de esta prestación es que el IMV (y la actual PNC, en el caso de prestaciones por nacimiento de pago único) es la única ayuda de las que integran el sistema de garantía de ingresos mínimos que considera las prestaciones familiares como ingresos computables. De este modo, aquellas personas que tengan derecho a cobrar el IMV y alguna de estas prestaciones verán aminorada la cuantía del IMV en la misma cuantía de la prestación familiar, resultando, de facto, en una prestación inexistente para aquellas personas con derecho a percibir el IMV. La solución a este problema pasaría por definir las como rentas no computables.

Por último, es importante recalcar que, con la introducción del Complemento de Ayuda para la Infancia (CAPI) a comienzos de 2022, se elimina el supuesto para hijos sin discapacidad o con discapacidad inferior al 33% de la Asignación económica por hijo a cargo, lo que pasa a convertirla en una prestación de carácter puramente no contributiva universal de discapacidad.

4.2.3 Prestaciones asistenciales de desempleo

El sistema de prestaciones asistenciales destinadas a personas desempleadas se encuentra estructurado por niveles, donde se comienza por optar al subsidio por desempleo correspondiente (por agotamiento de prestación contributiva o por periodo de cotización insuficiente), y, si no se tiene derecho o se ha agotado, se permite acceder a otras como la RAI o el SED. Por su parte, las rentas agrarias, con características muy específicas, se dirigen a un colectivo concreto, como son aquellos trabajadores por cuenta ajena eventuales agrarios residentes en las comunidades de Andalucía y Extremadura. Al margen del análisis se dejan programas ya extintos, como el PAE, PRODI y PREPARA.

De cara a la evaluación de la coherencia del sistema en su conjunto, resulta útil dividir las prestaciones en dos grandes grupos: las semicontributivas y las de carácter no contributivo. En el primer grupo se encontrarían el subsidio por agotamiento de prestación contributiva y el subsidio por cotizaciones insuficientes para acceder a la prestación contributiva. Se entiende que los colectivos cubiertos por estas prestaciones tienen una mayor cercanía al mercado laboral que los de las prestaciones de carácter más asistencial, como el subsidio para emigrantes retornados, liberados de prisión, personas trabajadoras declaradas plenamente capaces o con discapacidad parciales, la RAI o el SED, que parecen estar diseñadas para cubrir situaciones de vulnerabilidad más cercanas al ámbito de la inclusión que al del desempleo.

Fuera de estos grupos quedarían el subsidio para mayores de 52, para el que el acceso a la prestación exige haber contribuido el mínimo para acceder a una pensión contributiva y cuyas personas beneficiarias continúan cotizando por la contingencia de jubilación aun estando en paro (125% de la base mínima); y las ayudas agrarias.

Del análisis normativo se desprenden dos grandes conclusiones:

1. Heterogeneidad en este tipo de prestaciones, en general, por motivos de edad o responsabilidad familiar.
2. No están alineadas con los requisitos de acceso y cuantías del resto de prestaciones del sistema de garantía de ingresos mínimos.

Los distintos supuestos de acceso al subsidio por desempleo regulados en el título III de la Ley General de la Seguridad Social han venido a atender necesidades diversas de protección social, atendiendo tanto a la situaciones de desempleo forzoso de las personas como a otras que sucesivamente se han agregado, como liberados de prisión, personas en supuestos de revisión de incapacidad permanente por mejoría, personas que han agotado todas las prestaciones y en situación de especial vulnerabilidad económica o víctimas de violencia de género o doméstica,

Otros subsidios de desempleo como la Renta Activa de Inserción (RAI), el subsidio agrario o la renta agraria, que van destinados a atender a otro tipo de situaciones de vulnerabilidad

económica de personas desempleadas y de desempleo en zonas con niveles de desempleo comparativamente más altos que la media nacional, se encuentran regulados en normativa al margen de la Ley General de la Seguridad Social y por ello establecieron sus propios requisitos de acceso.

Aunque se entiende que los colectivos a los que se debe atender pueden tener necesidades diversas, ello no parece justificar la variedad de subsidios por desempleo, con la disparidad de características y requisitos que ello conlleva, ni que sea el sistema de desempleo quien proteja a colectivos vulnerables, cuyas necesidades tienen un carácter más de inclusión, como ocurre con las víctimas de violencia de género, los inmigrantes retornados o los liberados de prisión.

La simplificación y mejora del nivel asistencial de desempleo está contemplada en el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, en la Reforma 10 del Componente 23, mediante una reforma de la Ley General de la Seguridad Social, dirigida a ampliar la protección por desempleo, simplificar el sistema, vincular la prestación a un itinerario personalizado de empleo y facilitar la transición hacia la protección social, cuando la persona beneficiaria no se reincorpore al mercado laboral y se encuentre en situación de vulnerabilidad.

4.2.4 Prestaciones familiares

En el perímetro de este informe se han incluido prestaciones familiares periódicas, como la asignación económica por hijo o menor a cargo y el Complemento de Ayuda para la Infancia (CAPI), y de pago único, principalmente prestaciones por nacimiento. En este apartado, se deja a un lado la evaluación de las segundas, al tener una naturaleza muy distinta al resto de prestaciones y representar una fracción poco significativa del gasto y las personas beneficiarias totales. Al mismo tiempo, como ya se mencionó en el apartado 4.2.2, de prestaciones de discapacidad, se considera que la Asignación económica por hijo a cargo debería considerarse como una ayuda de discapacidad y no familiar.

Así, se considera el CAPI como la principal prestación familiar del sistema de garantía de ingresos mínimos. Su introducción, a principios de 2022, constituye un gran avance en la cobertura de un colectivo de hogares, con menores a cargo, que, como se verá en el apartado 4.3.3, son especialmente vulnerables en términos comparativos en España. Es por eso por lo que su cobro no se limita exclusivamente a las familias que cobran un IMV (en cuyo caso el pago es automático), sino que también extiende los límites de renta y patrimonio del IMV, un 300% y un 150%, respectivamente, para que facilitar el acceso al complemento.

En términos de diagnóstico, se considera que la estructura de complemento cumple con el objetivo perseguido en el actual plan de mejorar la simplicidad del sistema, al funcionar como un mecanismo automático en el caso de cobro de un IMV, sin necesidad de mayores tareas burocráticas, que, al mismo tiempo, mejora la cobertura social de este colectivo especialmente vulnerable.

4.2.5 Otras prestaciones

4.2.5.1 Rentas mínimas de las CC. AA.

Las Rentas mínimas, gestionadas por las CC. AA., son distintos programas que tienen las comunidades autónomas y ciudades de Ceuta y Melilla dirigidos a las personas y familias en situación de vulnerabilidad económica y social, cuya finalidad es asegurarles un nivel mínimo de renta acompañado además de un proceso de intervención social, y suelen ir acompañadas de programas de inserción laboral/social. Estas prestaciones cumplen además con el objetivo, dentro de un sistema descentralizado como el español, de adecuarse a las características específicas de cada territorio (nivel de renta, precios, pauta social de consumo, características del mercado de trabajo y características demográficas, entre otras) Este carácter descentralizado, sin embargo, genera también diferencias considerables en algunos requisitos o características, que hacen de su análisis normativo un ejercicio complejo.

La introducción en España del IMV ha conseguido garantizar la equidad territorial en materia de cobertura de ingresos mínimos a través de un instrumento común.

En este capítulo se comparan los principales aspectos normativos de las RR. MM., distinguiendo entre CC. AA., con los del IMV, con el fin de resaltar las deficiencias más significativas del sistema actual y proponer posibles vías de mejora. En el siguiente cuadro se observan las diferencias en cuantías entre comunidades de las RR. MM. y del IMV para distintos tipos de hogares.

Cuadro 27. Cuantías de las RR. MM. por CC. AA. 2022, €/mes

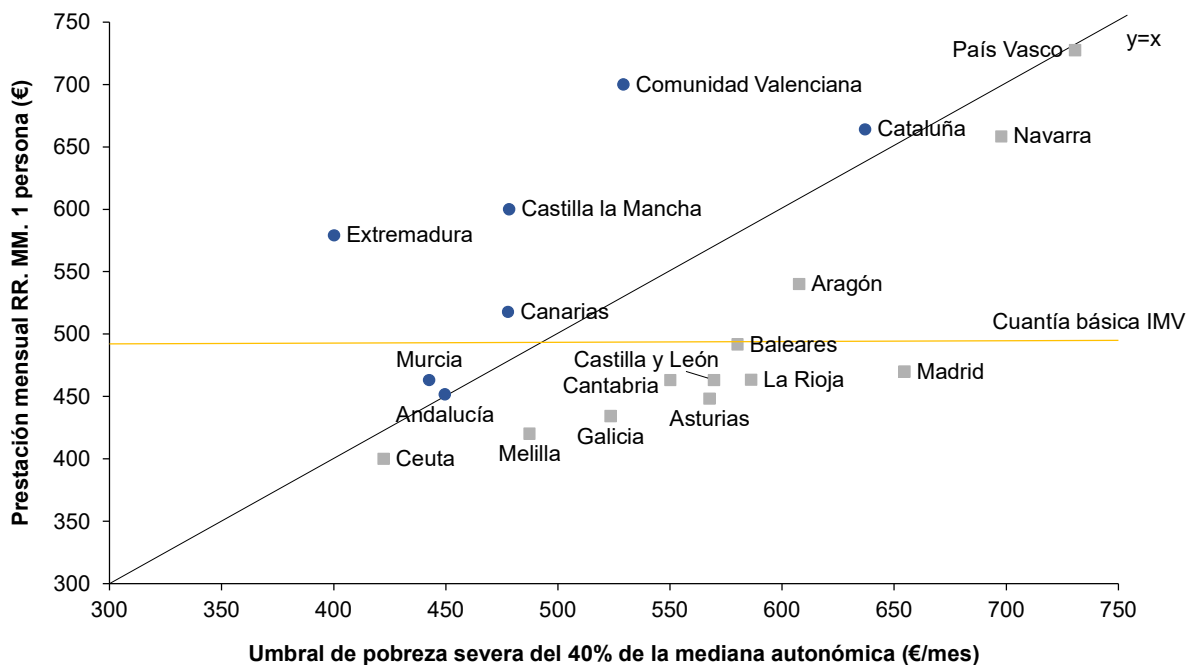
Cuantía en € por mes	Adulto solo	Pareja	Adulto + menor	Adulto + 2 menores	Pareja + hijo	Pareja + 2 hijos
ANDALUCÍA	451,64	509,54	567,44	683,24	567,44	625,34
ARAGÓN	540,00	702,00	702,00	864,00	864,00	1026,00
ASTURIAS	448,28	546,89	574,23	649,55	645,96	721,26
BALEARES	491,58	639,12	747,28	894,77	786,61	934,10
CANARIAS	517,73	585,84	585,84	640,35	640,42	674,42
CANTABRIA	463,21	579,01	579,01	636,91	636,91	700,61
CASTILLA LA MANCHA	600,00	666,00	666,00	798,00	798,00	864,00
CASTILLA Y LEÓN	463,21	579,02	579,02	665,87	665,87	732,46
CATALUÑA	664,00	996,00	996,00	1096,00	1096,00	1196,00
EXTREMADURA	579,02	694,82	741,15	845,37	799,05	903,27
GALICIA	434,27	515,33	515,33	584,81	584,81	642,71
MADRID	469,93	587,41	587,41	662,52	662,52	737,63
MURCIA	463,21	579,02	686,59	852,06	959,63	909,96
NAVARRA	658,37	888,51	888,51	1053,39	1053,39	1152,15
PAÍS VASCO	727,41	934,05	780,36	987,00	934,05	1033,24
RIOJA	463,22	579,02	579,02	665,87	665,87	723,78
COMUNIDAD VALENCIANA	700,00	820,00	820,00	900,00	900,00	960,00
CEUTA	400,00	330,00	330,00	360,00	360,00	390,00
MELILLA	420,00	535,08	535,08	611,52	611,52	687,96
IMV	491,63	639,12	639,12	786,61	786,61	934,10

Fuente: Elaboración propia con datos del Informe de Rentas mínimas de las CC. AA. y página web de las comunidades autónomas

Es de esperar que cuando la cuantía de las RR. MM. es inferior a la del IMV, y el beneficiario cumple los requisitos de ambas, tendrá incentivos para solicitar el segundo, y al revés en caso contrario. Además, llama la atención el contraste en la generosidad de las ayudas entre algunas CC. AA.

Otra forma de observar estas diferencias entre CC. AA. consiste en comparar la cuantía mensual de sus RR. MM. con el umbral de pobreza severa en su región (40% de la renta mediana por unidad de consumo de la comunidad autónoma). En general, cuanto más elevado es el umbral de pobreza M40, mayor es la dotación de la RR. MM. de la CC. AA. Además, en el siguiente gráfico se incluye una referencia para la cuantía básica del IMV y se distinguen por colores y formas aquellas comunidades cuya cuantía básica se encuentra por encima de su umbral, y viceversa.

Gráfico 15. Cuantías de las RR. MM. por CC. AA. (2022) y umbrales de pobreza severa (2020) –€/mes³⁹



Fuente: Elaboración propia con datos del Informe de Rentas mínimas de las CC. AA., webs de las comunidades autónomas y ECV

Estas diferencias se mantienen idénticas en el caso de los requisitos de límites de ingresos, ya que, para delimitar los valores admisibles de renta, cada comunidad autónoma utiliza como referencia la cuantía máxima que se puede percibir de acuerdo con el tamaño de la unidad de convivencia (al igual que el IMV). Solo en el IMV (frente a las RR. MM.) se especifica un límite de patrimonio como requisito para poder acceder a ellas.

En cuanto al tiempo potencial de percepción de las RR. MM., la mayor parte aseguran su cobro de forma indefinida, al igual que el IMV, con la excepción de Castilla La Mancha, Murcia y Melilla, que lo limitan a 24 meses, y de Ceuta, que lo hace durante 60 meses. Un punto en el que claramente el IMV ha podido introducir una ampliación de derechos con respecto a las RR. MM. es el tiempo de residencia exigida en la comunidad autónoma para acceder a la prestación, además de la portabilidad de la prestación cuando el beneficiario se traslada de comunidad autónoma.

³⁹ Se reconoce la limitación de comparar años distintos, pero se antepone ilustrar datos actualizados de RR. MM. e IMV.

Cuadro 28. Tiempo de residencia legal exigida por CC. AA.

6 meses	12 meses	24 meses	60 meses
<ul style="list-style-type: none"> - Extremadura - Galicia 	<ul style="list-style-type: none"> - Andalucía - Aragón - Baleares - Canarias - Cantabria - Castilla y León - Madrid - Murcia - País Vasco - La Rioja - Comunidad Valenciana - Ceuta 	<ul style="list-style-type: none"> - Asturias - Castilla-La Mancha - Cataluña - Navarra 	<ul style="list-style-type: none"> - Melilla

Fuente: Elaboración propia con datos del Informe de Rentas mínimas de las CC. AA. y webs de las comunidades autónomas

Esta disminución en el tiempo de residencia necesario ha tenido un impacto especialmente significativo en Melilla, donde el número de personas beneficiarias del IMV en 2021 es muy superior al de personas beneficiarias de RR. MM. en 2020, como se puede comprobar comparando las Figuras 13 y 14.

Resulta de interés también el requisito común de inscripción como demandante de empleo en todas las CC. AA., al igual que en el caso del IMV (requisito no obligatorio para acceder a la prestación, pero sí necesario para continuar percibiéndola a partir del tercer mes), pero que en principio no deberían tener un impacto trascendental en lo que a nivel de personas beneficiarias se refiere, sino una medida para fomentar la activación del empleo.

Por último, las definiciones de unidad de convivencia, tanto de RR. MM. como de IMV, son parecidas. Comprenden cónyuges, hijos y padres, y solo se aprecian ligeras variaciones en el alcance de la concepción de consanguinidad y afinidad, que en general contemplan relaciones de 2º grado. Lo mismo ocurre a la hora de examinar condiciones de acceso y rentas no computables, difícilmente resumibles en un cuadro.

A falta de un protocolo común que guíe la transición del modelo anterior a éste, cada comunidad autónoma ha reformulado su RR. MM. adecuándola según sus circunstancias. A modo de resumen, se han detectado dos principales vías de reforma de las RR. MM.:

1. Una primera en la que la RR. MM. pasa a ser **complementaria del IMV**, hasta alcanzar la cuantía deseada por la comunidad.
2. Una segunda en la que la RR. MM. pasa a ser **subsidiaria del IMV**, rebajando requisitos para mejorar la accesibilidad y llegar a una mayor cantidad de personas.

Estas dos alternativas son compatibles entre sí, de forma que dependiendo del excedente presupuestario de tomar cualquiera de las vías podría ser utilizado para mejorar competencias en el resto de las alternativas.

La **Ley 19/2021**, por la que se aprueba el IMV, desarrolla varias disposiciones adicionales con el fin de facilitar la coexistencia de las prestaciones estatal y autonómicas a través de una ventanilla integrada.

4.2.5.2 Prestaciones de carácter finalista

De forma análoga a como ocurre con las RR. MM. de las comunidades autónomas, el conjunto de prestaciones de carácter finalista (tanto en especie como en dinero), y en concreto las prestaciones gestionadas por las EE. LL. deberían adaptarse a la nueva situación, evitar solapamientos, y centrarse en contextos de emergencia social además de cubrir colectivos no cubiertos por el IMV.

Para ampliar información respecto a las conclusiones que se detallan, se puede consultar el anexo III, donde se recogen entrevistas realizadas a responsables de entidades del tercer sector.

5 Propuesta de simplificación del sistema de garantía de ingresos mínimos

Antes de pasar a presentar la propuesta de simplificación del sistema actual de garantía de ingresos mínimos, conviene hacer una breve recapitulación de las principales conclusiones alcanzadas hasta el momento.

En primer lugar, es fundamental poner en valor el enfoque de este proyecto, que supone una revisión de forma holística del sistema de garantía de ingresos mínimos, el español, que hasta la entrada en vigor del IMV se había ido construyendo con una elevada dependencia de la coyuntura socioeconómica del país en cada momento, protegiendo colectivos concretos y sin una estrategia clara para el conjunto del sistema de redistribución o reducción de la pobreza. Como consecuencia, el sistema objeto de la reforma mostraba una gran heterogeneidad entre ayudas y requisitos, que generaba desigualdades entre personas beneficiarias.

Parte de esas desigualdades tienen su origen en el fuerte carácter semicontributivo del sistema, que, como se aprecia en los gráficos 1 y 2 del presente Plan, aglutina más de la mitad del gasto y las personas beneficiarias. No se puede clasificar estas prestaciones como no contributivas, ya que son superiores a las prestaciones no contributivas en cuantías y otros aspectos clave, como límite de renta o definición de unidad de convivencia, precisamente porque sus personas beneficiarias han cotizado a la Seguridad Social. Por este motivo, cualquier reforma del sistema no contributivo debe tener en cuenta las características ligadas a la cotización y a la incentivación laboral que tienen las prestaciones semicontributivas, para que no se produzca desincentivos entre sistemas, sino que se asegure progresividad entre ellos, garantizando a su vez la cobertura de rentas.

Un punto de mejora relevante a reflexionar, sin embargo, se encuentra en la equidad del sistema y su capacidad protectora de los colectivos más vulnerables. Como se ha ilustrado, los mayores de 65, por ejemplo, son el colectivo menos vulnerable en términos relativos, y su situación tanto en términos de renta como de patrimonio (medio y mediano) es mejor que la del conjunto de España. A pesar de ello, las ayudas de vejez representan una parte importante del gasto, mientras que otros grupos más vulnerables, como el de los menores o el de las potenciales personas beneficiarias de IMV, no han tenido ese apoyo hasta la aparición del IMV o el Complemento de Ayuda para la Infancia (CAPI).

En definitiva, el plan que a continuación se expone constituye una propuesta para contribuir a la resolución de estas y otras cuestiones señaladas a lo largo del informe, poniendo el foco en el alivio de la pobreza de los colectivos más vulnerables y en la coherencia normativa del sistema, con el IMV como eje central, cuya implementación está todavía en proceso. Un plan que para su correcto despliegue requerirá de una buena coordinación entre los distintos niveles de gobierno de la Administración y del diálogo con los interlocutores sociales.

5.1 Retos a alcanzar

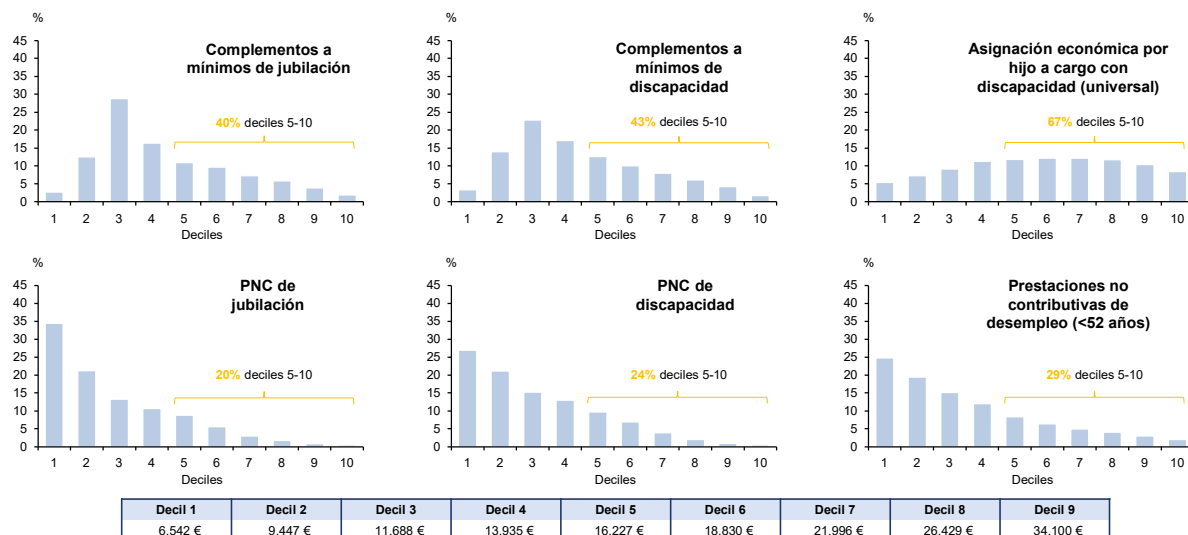
De cara a facilitar la comprensión del plan de simplificación, se reúnen en este apartado las principales conclusiones y retos a alcanzar a través de la implementación de la reforma del sistema de garantía de ingresos mínimos. Estos retos tienen cuatro grandes objetivos:

1. Mejorar significativamente la equidad del sistema
2. Mejorar la eficiencia y la inclusión sociolaboral
3. Mejorar la homogeneidad y la accesibilidad
4. Simplificar y mejorar la estructura y el modelo de gestión

RETO 1: MEJORA DE LA EQUIDAD

Como se ha señalado en este informe, algunas prestaciones, por su diseño, apuntan a un margen de mejora desde el punto de vista de la equidad. Una forma de ilustrar este hecho es observar la distribución de renta neta (unidad de consumo) por deciles de las principales ayudas del sistema. Como se observa en la **Figura 7**, que unifica prestaciones para facilitar el análisis, existe una concentración elevada de personas beneficiarias en deciles a la derecha de la distribución (entre el 5 y el 10), que va desde el 20% de la PNC de jubilación, hasta el 67% en la Asignación económica por hijo a cargo con discapacidad (universal), de carácter no contributivo universal.

Figura 7. Distribución de personas beneficiarias de prestaciones por deciles de renta de la población española (renta incluyendo la cuantía de la prestación) - %, 2020



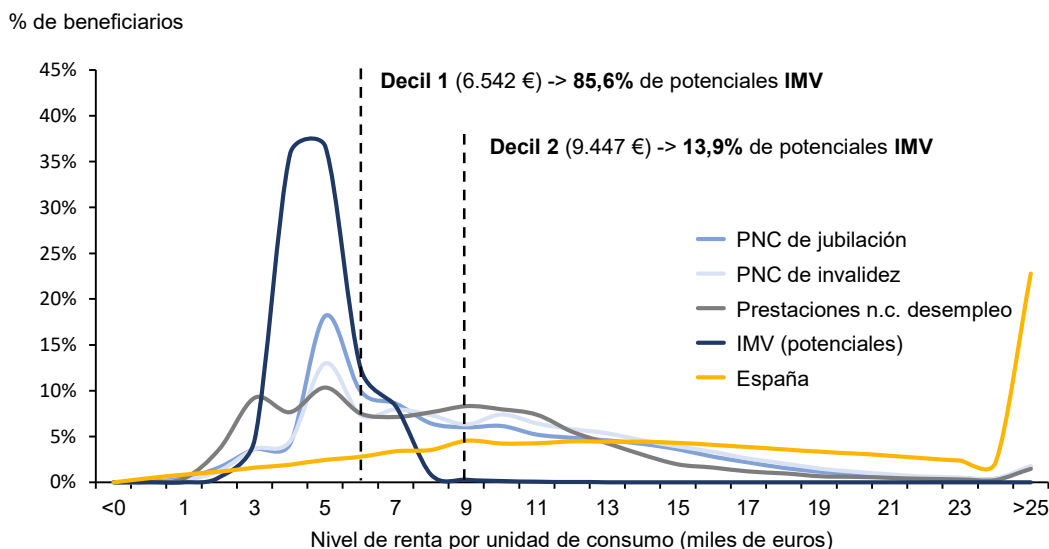
Fuente: elaboración propia con datos AEAT

Nota: Deciles de renta neta por unidad de consumo. La tabla muestra límites superiores de cada decil.

Si se compara la distribución de renta de estas personas beneficiarias con la de las potenciales personas beneficiarias de IMV, el contraste de vulnerabilidad es notable: el 99,5% de las personas que cumplen los requisitos para cobrar el IMV se encontraría en los dos primeros deciles de renta de la distribución nacional, incluso después de cobrar la ayuda. Es importante resaltar que ello no significa que el IMV no sea efectivo, sino que, por la cuantía

que reciben las personas beneficiarias del IMV, se logra un desplazamiento de renta significativo hacia la derecha, hasta el segundo decil⁴⁰ (Figura 20)

Figura 20. Histograma de renta de personas beneficiarias seleccionadas – %, 2020



Fuente: elaboración propia con datos AEAT

Nota: Deciles de renta neta por unidad de consumo.

Como se puede comprobar, hasta la entrada en vigor del IMV muchas personas en situaciones de pobreza extrema no tenían derecho a ninguna prestación de la Administración Central. Las prestaciones se habían diseñado para atender a colectivos específicos como personas en edad de jubilación o personas con discapacidad. El cuadro a continuación muestra que estos colectivos tienen tasas de pobreza y exclusión social inferiores a la media nacional, frente a otros colectivos como los menores de 16 años o las personas de nacionalidad extranjera, con tasas superiores a la media. Una de las principales ventajas del IMV frente a prestaciones destinadas a colectivos específicos es que se centra en atajar la pobreza de manera directa a cada individuo, independientemente de a qué colectivo pertenezca.

⁴⁰ Sin la parte del CAPI

Cuadro 29. Tasas de pobreza y exclusión social⁴¹ para distintos colectivos

		2020		2020	
		Pobreza M60	Pobreza M40	Exclusión	Excl. severa
Sexo	Varón	18,1	8,6	19,0	9,2
	Mujer	18,9	8,5	19,2	9,2
Grupos de edad	Menos de 16	25,2	12,7	25,2	14,0
	De 16 a 29 años	20,3	10,0	23,6	11,4
	De 30 a 44 años	17,9	9,4	20,4	9,9
	De 45 a 64 años	17,0	7,6	18,8	9,1
	65 y más años	14,7	4,6	9,7	2,9
Ocupación	Trabajando a tiempo completo	6,7	2,2	7,7	2,7
	Trabajando a tiempo parcial	17,5	7,4	21,9	7,6
	Autónomo a tiempo completo o parcial	26,1	15,4	16,6	6,2
	Parado	37,3	19,9	53,1	30,2
	Estudiante, escolar o en formación	20,5	8,9	18,3	9,1
	Jubilado, retirado, incapacitado u otra clase de incapacidad económica	15,1	6,1	13,0	5,5
	Dedicado a las labores del hogar, al cuidado de niños u otras personas	26,8	11,3	21,0	8,7
Nacionalidad	Españoles	14,7	6,0	14,5	6,0
	Extranjeros (resto de la UE 28)	35,8	23,2	36,1	15,0
	Extranjeros (resto del mundo)	45,0	25,5	57,6	37,4
Total	Total	18,5	8,6	19,1	9,2
	Total >16 años	17,2	7,7	17,8	8,2

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la ECV.

En términos de patrimonio de la unidad familiar, también se aprecian grandes diferencias entre personas beneficiarias de prestaciones no contributivas, y, de nuevo, se concluye que las potenciales personas beneficiarias de IMV se encuentran muy alejados del resto de personas beneficiarias del sistema.

⁴¹ Exclusión y Exclusión severa hacen referencia a un indicador sintético elaborado a partir de 21 indicadores sobre exclusión social presentes en la ECV. Este indicador, elaborado con la técnica de Análisis de Correspondencias Múltiples (ACM) pondera la situación de cada hogar con respecto a cada uno de los 21 indicadores de exclusión y agrega la situación en un único indicador que es el que se muestra en la tabla.

Cuadro 30. Porcentaje de hogares según umbrales de patrimonio neto sin vivienda habitual - €, 2020

Prestación	0-16.000	16.000-100.000	100.000-250.000	>250.000
C. Mínimos de jubilación	27%	31%	23%	19%
C. Mínimos de discapacidad	35%	30%	20%	15%
PNC Jubilación	57%	26%	12%	5%
PNC discapacidad	64%	23%	9%	4%
Prestaciones de desempleo*	50%	28%	14%	8%
A. económica por hijo a cargo con discapacidad (universal)	37%	26%	18%	19%
IMV	95%	5%	0%	0%
España	41%	27%	17%	15%

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la AEAT

*Nota: Prestaciones semicontributivas de desempleo

RETO 2: MEJORAR LA EFICIENCIA Y LA INCLUSIÓN SOCIOLABORAL

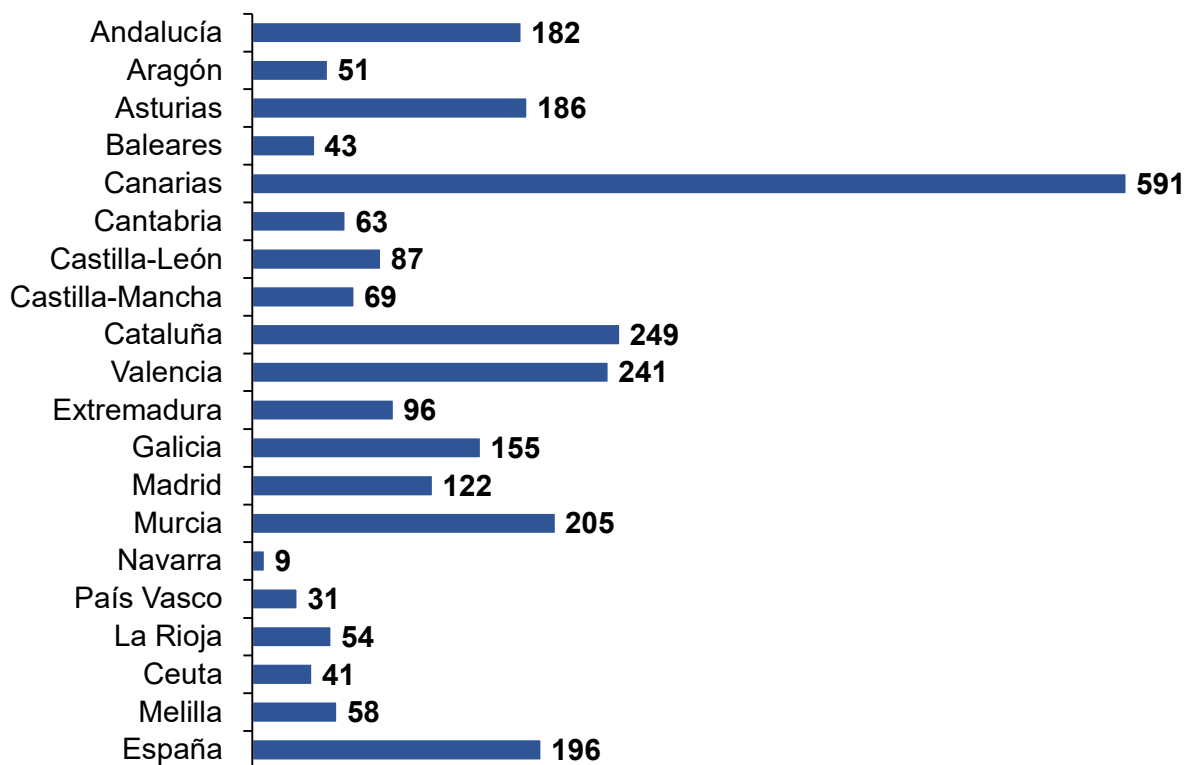
En paralelo, se aprecia un nivel de eficiencia del sistema también mejorable, estrechamente vinculado a su baja capacidad de activación laboral y las altas tasas de desempleo españolas. Según Eurostat, en 2020 la tasa de desempleo de larga duración⁴² en España se situó en el 5,0% en 2020, muy por encima de la media de la UE-27 (2,5%). Si analizamos la incidencia del desempleo de larga duración por tramos de edad vemos que las personas de entre 50 y 64 años representan el 39,5%, mientras que este mismo colectivo sólo representa el 29,4% del total de personas desempleadas en España y el 30,7% de la población activa. **Además, si observamos la incidencia del paro de larga duración sobre el paro total, se observa que el 64,7% de las personas en paro de entre 50 y 64 años lo son de larga duración**, mientras que esta cifra es del 48,2% para el conjunto de la población española.

RETO 3: MEJORAR HOMOGENEIDAD Y ACCESIBILIDAD

El conjunto de prestaciones del sistema de garantía de ingresos mínimos español supone un complejo mosaico de prestaciones en vigor, que implica en su gestión tanto a la AGE como a las CC. AA., las EE. LL. y el tercer sector, lo que requiere de una coordinación entre organismos eficaz, que no siempre es fácil de lograr. Como prueba de ello, el informe de “Pensiones no Contributivas de la Seguridad Social y Prestaciones sociales y económicas para personas con discapacidad. Evolución de la gestión 2015-2021” del IMSERSO expone que el tiempo medio de tramitación de una solicitud de PNC (gestionadas por las comunidades autónomas) puede cifrarse en torno a 196 días, y que existe una gran heterogeneidad entre las distintas regiones, como se observa en el gráfico a continuación.

⁴² La tasa de desempleo de larga duración es la proporción de personas desempleadas desde hace 12 meses o más sobre el número total de personas activas en el mercado laboral (población activa).

Gráfico 16. Coeficiente de gestión total PNC – número de días, 2022



Fuente: elaboración propia con datos de IMSERSO

Por su parte, si bien es cierto que las primeras solicitudes del IMV se tramitaron con más lentitud, los tiempos de resolución de los expedientes resueltos han pasado de los 150 días de media en los primeros meses al entorno de los 60 días en el segundo semestre de 2021. Finalmente, aunque no son comparables al tratarse de prestaciones contributivas, la Administración Central gestiona las prestaciones contributivas de jubilación en un tiempo promedio de 19 días.

RETO 4: MEJORA DE LA ESTRUCTURA Y EL MODELO DE GESTIÓN

Para lograr cualquiera de los retos hasta ahora mencionados, resulta imprescindible avanzar en el desarrollo de los cruces de información entre sistemas y administraciones. Este trabajo ha utilizado la mejor información disponible en las administraciones hasta el momento, pero es necesario trabajar en la consolidación de un instrumento de información completo y accesible. Se presenta a continuación un listado de los principales sistemas de información:

Sistemas de información relativos a las prestaciones monetarias no contributivas:

- **Tarjeta Social Digital: Es el instrumento principal para realizar este análisis, pero resulta incompleto**
 - En desempleo sólo se recoge la prestación por desempleo de mayores de 52 años.

- La AEAT vuelca información de renta, pero sería fundamental tener información de beneficios fiscales.
 - La información recogida no permite una caracterización del beneficiario, sólo la situación actual desde el punto de vista de la gestión.
 - Algunas CC.AA. ya están empezando a volcar información, pero la calidad de la misma es mejorable.
- **Cruces con información fiscal:** sólo se puede cruzar información con la base de datos de la AEAT, pero no con las Haciendas Forales.
 - **Cruces con otras fuentes:** con el fin de enriquecer la base de datos de análisis debería cruzarse con otras fuentes, como las relacionadas con la educación.
 - **Cruces con vida laboral:** se han realizado para calcular indicadores de inclusión laboral.

Sistemas de información relativos a las prestaciones en especie no contributivas:

- **Bases de datos a nivel de actividades / políticas de inclusión**
 - No existe un mapa integrado de políticas
 - Los reportes de las mismas se mantienen a nivel de gestor, sin consolidación
 - Imposibilidad para cuantificar a nivel de política la inversión y esfuerzo realizado
- **Bases de datos a nivel de beneficiario de políticas de activación**
 - SIUSS que gestiona el Ministerio de Derechos Sociales y no preparada para el análisis.
 - SISPE que integra la información relativa a la gestión de las políticas activas de empleo y las prestaciones por desempleo que llevan a cabo los Servicios Públicos de Empleo, Estatal y Autonómicos
 - Encuesta ad hoc en este proyecto a las administraciones para conocer política de inclusión. A pesar de ello, imposible conocer en detalle el mapa general de la inclusión en España.

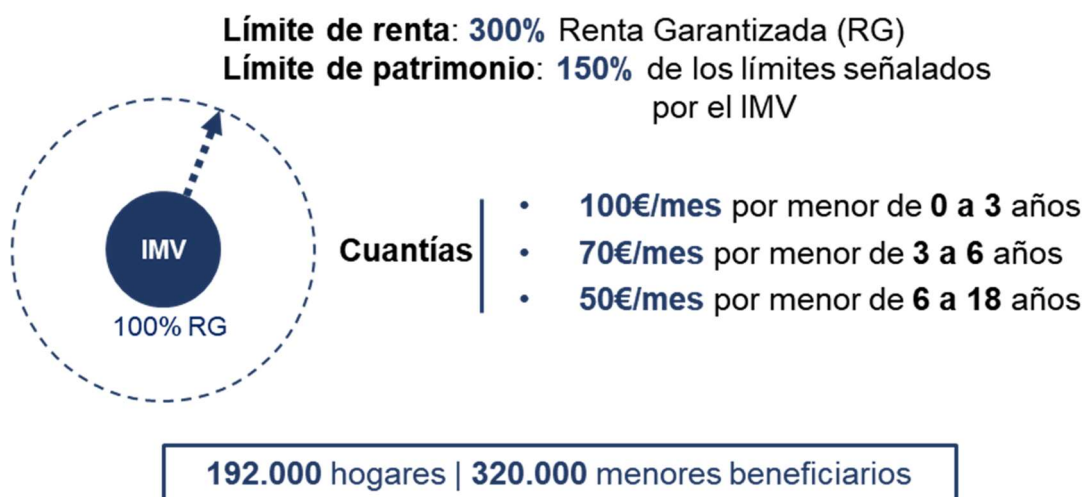
5.2 Propuesta de simplificación

El nuevo esquema, que tiene por objeto simplificar el actual sistema, se construye con el IMV en el centro del nivel no contributivo, una ayuda cuya introducción en 2020 puede considerarse el primer paso en esta reforma y constituye la última red de seguridad del sistema de garantía de ingresos mínimos. Su diseño innovador, que incorpora no solo límites de renta, sino también de patrimonio, pone el foco en la protección de las familias más vulnerables en primer lugar, y permite incorporar condiciones adicionales para profundizar en la atención de colectivos cuya fragilidad no se identifica de manera íntegra a través de indicadores de renta o patrimonio, como es el caso de las familias monoparentales o las personas con discapacidad, pudiendo atender las necesidades especiales de estos colectivos a través de aumentos en la renta garantizada.

Otro método para paliar los efectos de la pobreza en colectivos especialmente vulnerables es el Complemento de Ayuda para la Infancia (CAPI), una prestación

familiar introducida en 2021, que supone el segundo gran pilar del sistema no contributivo español y la principal herramienta en la lucha contra la pobreza infantil.

Figura 8. Esquema de diseño del complemento de ayuda para la infancia



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del MISSM

El CAPI supone una mejora notable en las condiciones de vida de los hogares con menores, que puede ilustrarse con dos ejemplos:

- Ana: 2 hijos de 2 y 5 años. Con unos ingresos de 200 €/mes, tendría derecho a un IMV de 681 €/mes y a un CAPI de 170 €/mes, lo que resultaría en una ayuda total de 851 €/mes.
- María: 2 hijos de 4 y 10 años. Con unos ingresos de 1.000 €/mes, no tendría derecho a IMV, pero sí a un CAPI de 120 €/mes.

Esta mejora, además, se traduce en una reducción de los indicadores de pobreza de estos colectivos.

Cuadro 31. Indicadores de pobreza del colectivo de hogares con menores

Hogares con al menos un menor de 18 años	Pre IMV	IMV	IMV + CAPI
% de menores con renta <4.868,24 €*	9,0%	4,9%	3,0%
% de menores con renta < 6.490,99 €**	14,8%	14,3%	10,7%
Renta media deciles 1-2 (€)	5.935,7€	6.497,4€	7.059,4€

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la AEAT

*Nota: Umbral de pobreza del 30% de la mediana de la renta neta equivalente

**Nota: Umbral de pobreza del 40% de la mediana de la renta neta equivalente

Basado en este modelo de inclusión, el plan de simplificación ideado toma el ejemplo del CAPI e introduce complementos que, apoyados en el IMV, pretenden ahondar en la protección de colectivos concretos, como el de las personas en edad de jubilación o las

personas con discapacidad, y establecen requisitos más flexibles para que hogares no beneficiarios del IMV también puedan tener derecho a estas ayudas.

En paralelo, el plan contempla la introducción de incentivos al empleo para personas beneficiarias del IMV, reconociendo la importancia de fomentar su inserción laboral como vía de escape de la pobreza.

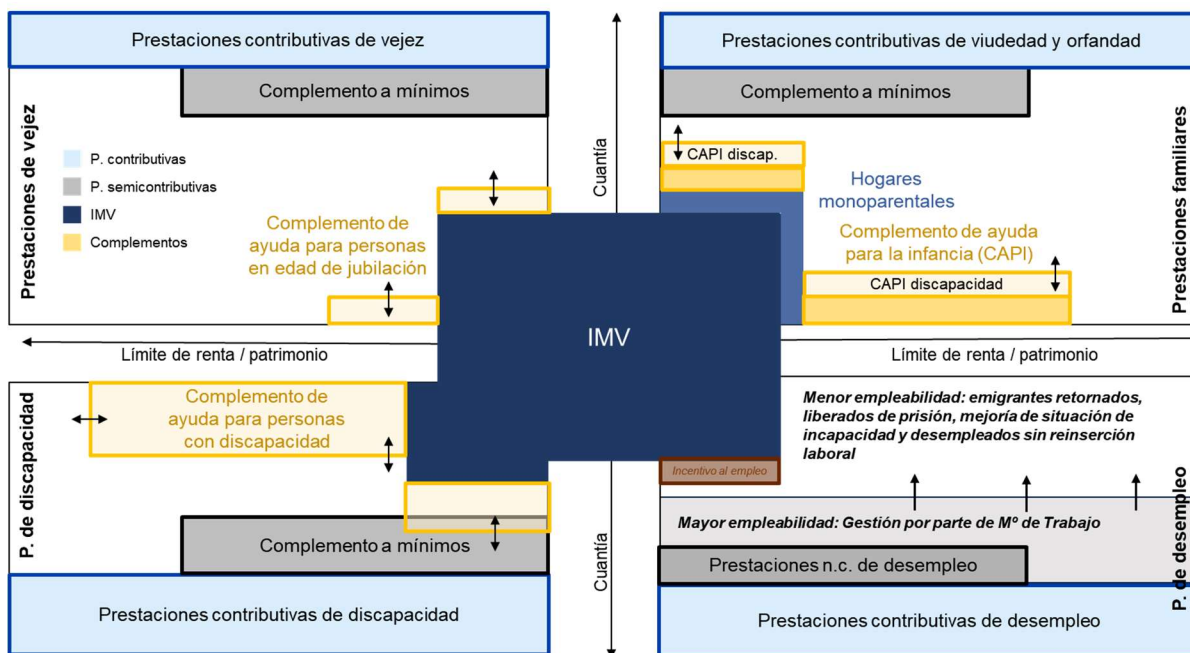
En lo que respecta a las prestaciones semicontributivas se mantendrían sin cambios, aunque serían susceptibles de modificaciones que garantizaran la coherencia normativa del sistema.

Como resultado, y a modo de resumen, el nuevo sistema de garantía de ingresos mínimos contaría con dos niveles de acceso, semicontributivo y no contributivo, y tres bloques de ayudas: familia, vejez, y discapacidad. Como se aprecia en la **Figura 9**, el IMV representaría el centro de este sistema, y sobre él se vertebrarían unos complementos no contributivos compatibles entre sí, que darían lugar a cuantías y límites de renta y patrimonio más generosos, que también serían perceptibles por hogares no beneficiarios de IMV, lo que redundaría a su vez en una mayor cobertura. Además, se ilustran en este esquema las prestaciones semicontributivas, con límites de renta más laxos e individuales (no familiares) y sin límite de patrimonio, y las prestaciones contributivas, no sujetas a comprobación de recursos (sin límites de renta o patrimonio) y plenamente ligadas a las cotizaciones a la Seguridad Social de sus personas beneficiarias.

Figura 9. Esquema de la reforma de prestaciones no contributivas

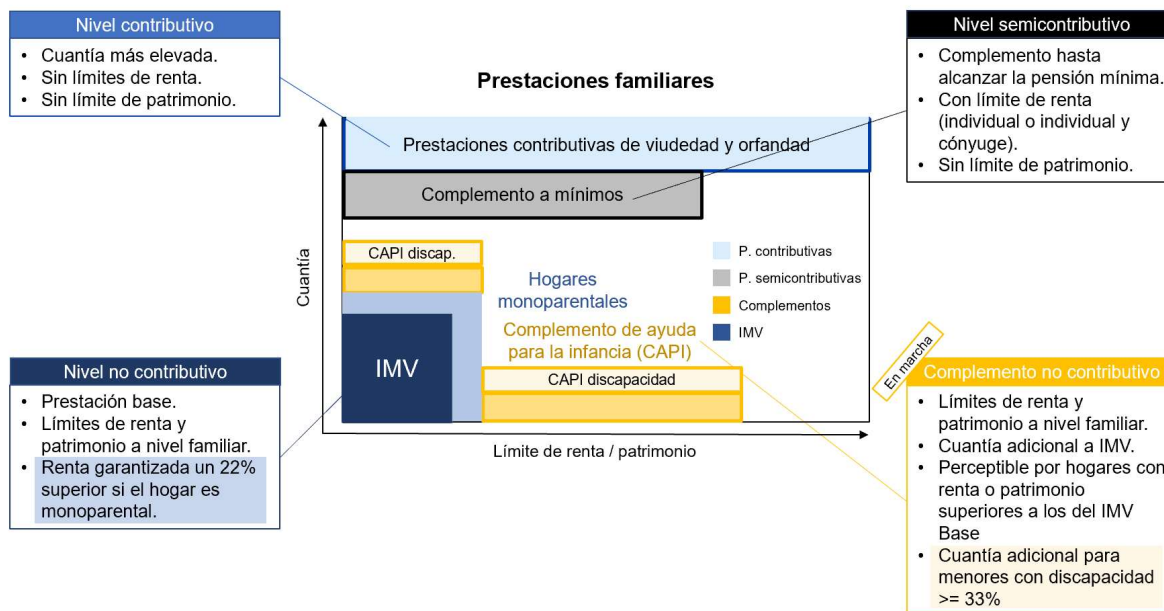
Fuente: elaboración propia

Nota: Simplificación esquemática del sistema de prestaciones sin escala y a efecto ilustrativo



BLOQUE DE FAMILIA

Figura 10. Esquema de la reforma de prestaciones no contributivas de familia



Fuente: elaboración propia

Nota: Simplificación esquemática del sistema de prestaciones sin escala y a efecto ilustrativo

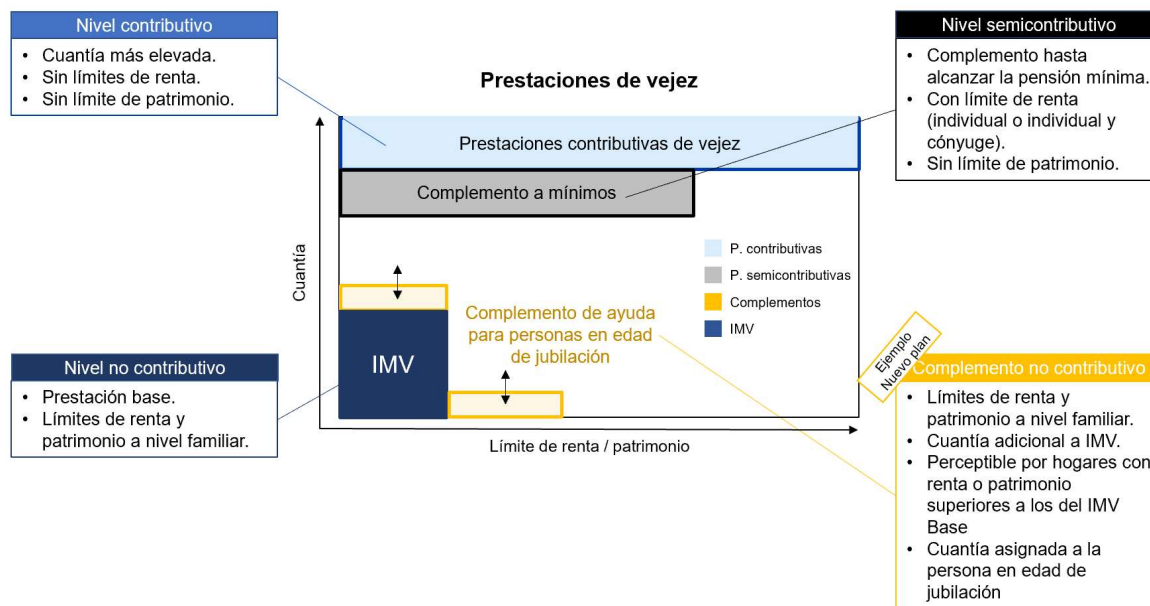
El bloque familiar, en su nivel no contributivo, queda cubierto mediante la combinación de IMV y CAPI. Como se ha mencionado, el primero cuenta en su propia normativa con un supuesto un 22% más generoso en términos de renta garantizada y límites de renta y patrimonio para familias monoparentales, representado por la superficie azul adicional de la Figura. Sobre él se configura el CAPI, que ofrece una ayuda adicional de 100 €/mes por cada menor de 3 años, 70 €/mes por menor de 6 años y de 50 €/mes por menor de 18 años. Como ya se ha señalado, este complemento también será reconocido a hogares no beneficiarios de IMV base que cumplan con los requisitos de renta y patrimonio definidos (300% y 150%, de renta y patrimonio del IMV, respectivamente), representado en el cuadro amarillo a la derecha del IMV, inferior en cuantía a éste, pero con mayor extensión de los requisitos de acceso.

A partir de ahí se podría plantear integrar en el CAPI la Asignación económica por hijo menor a cargo con discapacidad superior al 33%, de forma que este complemento asuma todas las contingencias del sistema que atañan a menores de edad, pero teniendo en cuenta el hecho diferencial de la discapacidad para elevar en este caso las cuantías.

En la parte superior del esquema quedarían las pensiones contributivas de viudedad y orfandad que mantendrían los Complementos por mínimos para aquellas pensiones inferiores a la mínima y cuyas personas beneficiarias cumplan con los requisitos necesarios

BLOQUE DE VEJEZ

Figura 11. Esquema de la reforma de prestaciones no contributivas de vejez



Fuente: elaboración propia

Nota: Simplificación esquemática del sistema de prestaciones sin escala y a efecto ilustrativo

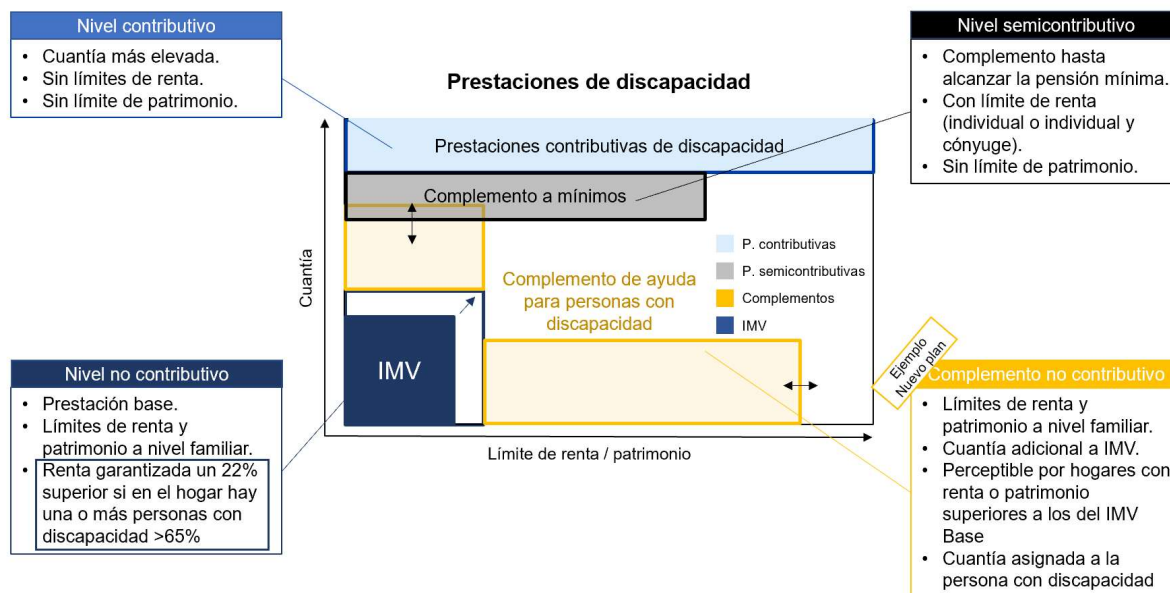
En el bloque de vejez, el nivel no contributivo pasaría a estar definido por el IMV y un nuevo Complemento de Ayuda para la Vejez, que daría lugar a la supresión de la PNC de jubilación, permitiendo a sus actuales personas beneficiarias elegir entre transitar al nuevo modelo o mantener sus derechos (etapa de transición).

Este nuevo complemento emularía el diseño del CAPI, ofreciendo una cuantía adicional a cada miembro de un hogar IMV en edad de jubilación, pero con una frontera superior preestablecida en los 1.500 € anuales, puesto que a partir de ese límite un hogar unipersonal con derecho a IMV + complemento sobrepasaría la cuantía que ofrecen las pensiones mínimas, algo no deseable para no generar ineficiencias salvo que el propio sistema semicontributivo también se modificara. En lo que respecta a los límites de renta y patrimonio de hogares no beneficiarios de IMV, se ha detectado una frontera en la extensión del límite de renta hasta el 150% del IMV, ya que más allá de ese porcentaje se concedería el derecho de cobro de este complemento a personas beneficiarias de pensiones mínimas, lo que llevaría al mismo tipo de ineficiencias en la convivencia de los dos regímenes.

Los niveles semicontributivo y contributivo estarían representados, al igual que en el bloque familiar, por los Complementos por mínimos y las pensiones contributivas, en este caso, en su modalidad de jubilación.

BLOQUE DE DISCAPACIDAD

Figura 12. Esquema de la reforma de prestaciones no contributivas de discapacidad



Fuente: elaboración propia

Nota: Simplificación esquemática del sistema de prestaciones sin escala y a efecto ilustrativo

El bloque de discapacidad es uno de los que se propone inicialmente un número mayor de modificaciones. En el nivel no contributivo, se propone la creación de un **Complemento de Ayuda para Personas con Discapacidad**, que integraría las funciones tanto de la PNC de invalidez como de la Asignación económica por hijo mayor a cargo con discapacidad superior al 65%, esta última de carácter no contributivo universal, y que, al igual que en los dos bloques anteriores, se sumaría a la renta garantizada por el IMV y se otorgaría a cada persona con una discapacidad superior al 65%⁴³. Las cuantías de la nueva prestación tendrán en cuenta el coste añadido que supone la discapacidad. Por su parte, los límites de renta y patrimonio para establecer quién es elegible para la prestación deberían tener este hecho diferencial en cuenta. Siguiendo el esquema representado, este complemento se superpondría a una cuantía de IMV que ya reconoce una renta garantizada superior (22%) a hogares con al menos una persona con una discapacidad superior al 65%.

Este nuevo modelo lograría tres grandes avances en el ámbito de la inclusión y la discapacidad. En primer lugar, mejoraría la redistribución de renta. En segundo lugar, permitiría avanzar en el propósito de independencia de las personas con discapacidad, que pasarían a ser las titulares de una ayuda que, hasta el momento, bajo el marco actual, era más beneficioso que cobraran sus padres (Asignación económica por hijo a cargo), uno de los principales aspectos de mejora detectados en el apartado 4.2.2.

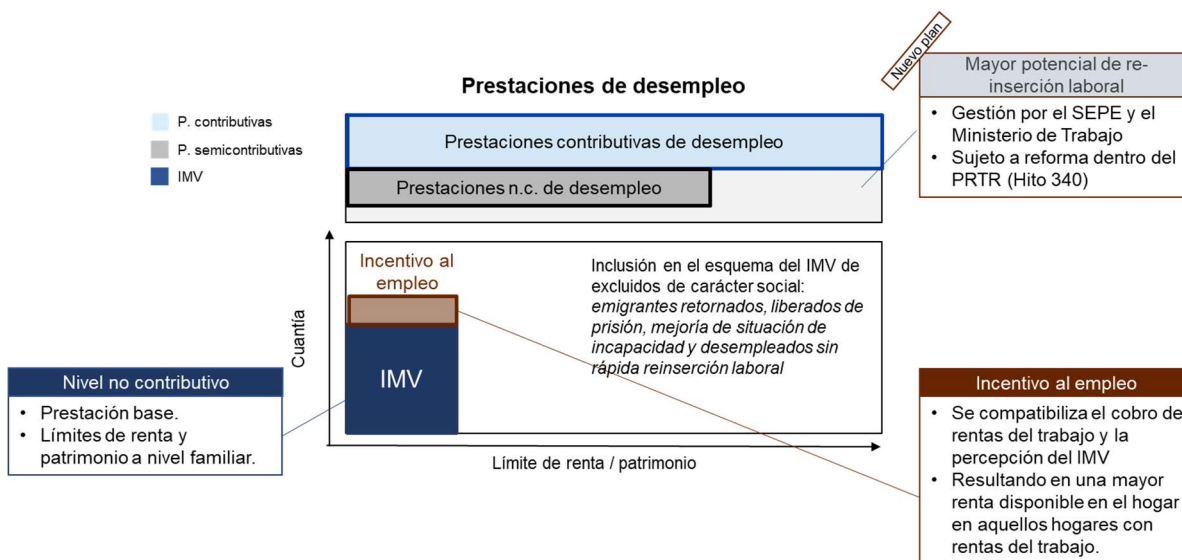
⁴³ Como ocurría con la PNC de jubilación, el derecho a cobro de las personas beneficiarias de las prestaciones integradas en el nuevo complemento en ningún caso se perdería, pero sí se permitiría su tránsito al nuevo modelo si ello les resultara más beneficioso.

Otro aspecto para modificar de la actual Asignación por hijo a cargo con discapacidad es la incompatibilidad de la prestación con la percepción de rendimientos del trabajo de la persona con discapacidad superiores al Salario Mínimo Interprofesional.

Como ocurría en los dos anteriores bloques, los niveles semicontributivo y contributivo estarían representados por los Complementos por mínimos y las pensiones contributivas, respectivamente.

BLOQUE DE PRESTACIONES DE DESEMPLEO

Figura 13. Esquema de la reforma de las prestaciones no contributivas por desempleo



Las dos principales conclusiones del análisis cualitativo de las prestaciones no contributivas por desempleo son la elevada heterogeneidad en las condiciones de acceso y duración de estas prestaciones, y su falta de alineamiento con el resto de ayudas que componen el sistema español de garantía de ingresos mínimos.

La primera conclusión sugiere una simplificación de los requisitos, que permita una mejor comprensión del sistema y defina unos objetivos más claros. En la actualidad, algunas de estas prestaciones (como las destinadas a liberados de prisión o a inmigrantes retornados) parecen más enfocadas a las políticas de inclusión que a la extensión del sistema contributivo de desempleo. Se entiende que el Ingreso Mínimo Vital (IMV) debería cubrir los supuestos de inclusión para evitar diferentes niveles de protección a colectivos análogos y establecer un sistema con una clara diferenciación entre los niveles no contributivo y semicontributivo, similar a las contingencias por vejez, invalidez y familia. Esta diferenciación sería el primer paso para mejorar la coherencia del nivel semicontributivo de desempleo y el resto de prestaciones del sistema de garantía de ingresos mínimos.

Una vez reconocidas las diferencias entre los niveles no contributivo (IMV) y semicontributivo (subsidios de desempleo), podrían justificarse requisitos para las prestaciones de desempleo semicontributivas diferentes a los del IMV, más cercanos al sistema contributivo, con límites individuales de renta, sin límites de patrimonio y con cuantías potencialmente superiores (y alineadas con la prestación mínima de desempleo contributivo). Un diseño de esta naturaleza trazaría una frontera clara entre las prestaciones no contributivas y las semicontributivas, sirviendo de incentivo adicional para la búsqueda activa de empleo, motivado principalmente por el contraste en los niveles de cobertura entre ambos subsistemas. También es importante destacar la importancia de las políticas activas de empleo en este bloque, y la necesidad de que estas políticas se alineen con las necesidades de cada individuo, cubriendo todo el espectro desde los niveles contributivos a los no contributivos.

Por lo tanto, este plan **establece una delimitación más clara entre el nivel no contributivo que giraría en torno al IMV y el nivel semicontributivo (subsidios de desempleo)**. Esta distinción es compatible con la propuesta de reforma de los subsidios de desempleo relacionada con el hito 340 del PRTR, que depende del Ministerio de Trabajo y Economía Social y del SEPE.

Algunos colectivos que puedan ver eximidas sus prestaciones semicontributivas, como podrían ser los liberados de prisión y los sujetos a cambios en la cualificación del nivel de incapacidad, podrían pasar a tener cobertura bajo el IMV con criterios de acceso especializados que capten su particular situación.

Por otro lado, los colectivos desempleados que hayan agotado sus subsidios por desempleo podrían tener una vía de acceso al IMV de manera ágil para asegurar la continuidad en el tiempo de la protección social y acompañamiento que necesitan. De esta forma, se puede plantear un mecanismo de especialización, donde el IMV opera como última red de protección y garantía de ingresos mínimos.

Otra virtud inicial de esta propuesta de simplificación de las prestaciones no contributivas por desempleo es que **su mayor homogeneidad permitirá evaluar mejor su capacidad para incentivar la reinserción laboral de sus beneficiarios**, algo muy valioso, especialmente como información susceptible de ser considerada por la Conferencia Sectorial que reúne a las CC. AA., que son las encargadas de gestionar el presupuesto dedicado a estas políticas activas de empleo. Paralelamente, en el nivel no contributivo representado por el IMV, también se reconoce la importancia de la reinserción laboral como principal vía para salir de la trampa de la pobreza, y se ha desarrollado un incentivo al empleo, actualmente en tramitación, que propone no considerar determinados niveles de las rentas del trabajo en el cálculo de la cuantía del IMV.

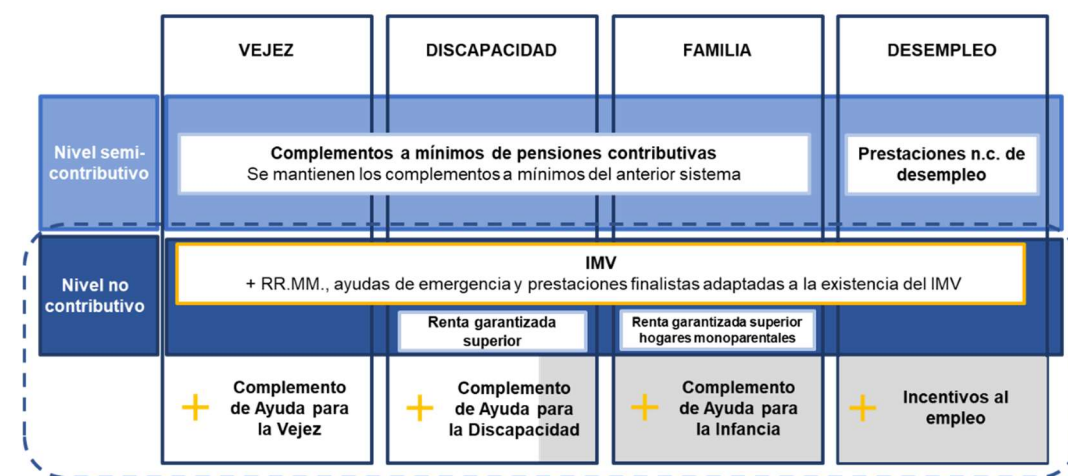
El plan incluye la activación del empleo como elemento clave del IMV (incluido en el Real Decreto 789/2022, de 27 de septiembre). Así, en todos los segmentos beneficiarios de estas ayudas, —excepto para los beneficiarios de edad avanzada y especialmente para el colectivo de desempleados— dispondrán de un importante incentivo al empleo, que contribuirá globalmente a la reducción/eliminación de la llamada "trampa de la pobreza."

Mediante este incentivo al empleo, los beneficiarios del IMV pueden aumentar sus ingresos, siempre que los ingresos adicionales relacionados con el empleo no superen el 60% de la prestación del IMV. El incentivo disminuye proporcionalmente cuando los ingresos laborales se sitúan entre el 60% y el 100%. Se trata, por tanto, de un incentivo agresivo destinado a promover la reducción de la "trampa de la pobreza".

Al mismo tiempo, y sobre la base de las competencias del Ministerio de Inclusión, se ha puesto en marcha un laboratorio de políticas en el que se ensayan políticas de activación laboral para los beneficiarios del IMV.

De forma más esquemática, la Figura 14 resume las principales piezas del sistema de garantía de ingresos mínimos de la Administración fruto del plan de simplificación. Una de las más importantes, como se habrá desprendido del análisis, es el IMV, un instrumento de coyuntura eficiente, que aglutina contingencias y favorece una mejor redistribución, cuyo despliegue total resulta imprescindible para una correcta implantación de esta reforma. Afianzada esta prestación, el nuevo sistema tiene el potencial de dotar de una protección suficiente a los colectivos más vulnerables y de avanzar en la evasión de trampas de la pobreza, poniendo el foco en las actividades de inclusión sociolaboral. Además, la simplificación del número de prestaciones facilita el proceso de decisión de las personas beneficiarias a la hora de buscar ayudas y mejora la coherencia normativa del sistema, solucionando desigualdades e incoherencias detectadas, al tiempo que el diseño de los nuevos complementos incrementa la agilidad en la tramitación de prestaciones, que en muchos casos se activarán de forma automática. El gráfico también clarifica la propuesta sobre el ámbito de actuación de este plan, señalando las prestaciones sujetas a integración mediante la línea discontinua. Por lo tanto, clarifica que el plan excluye el nivel semicontributivo, lo cual, a su vez, contribuye a la coherencia entre las diferentes iniciativas de reforma del sistema de protección social.

Figura 14. Esquema del sistema de garantía de ingresos mínimos⁴⁴



Fuente: elaboración propia

⁴⁴ La línea discontinua refleja las prestaciones objeto de la presente propuesta de integración. El sombreado gris indica el grado en que se ha completado la puesta en marcha del complemento

6 Plan de transición

Una reforma como la propuesta requiere de la previsión de un plan de transición claro, fruto del acuerdo de los actores implicados y que respete el ámbito de distribución de competencias entre los distintos Departamentos Ministeriales y el resto de los actores institucionales implicados y que revise los principales riesgos a enfrentar y prepare los mecanismos legislativos y comunicativos necesarios para asegurar una ejecución exitosa.

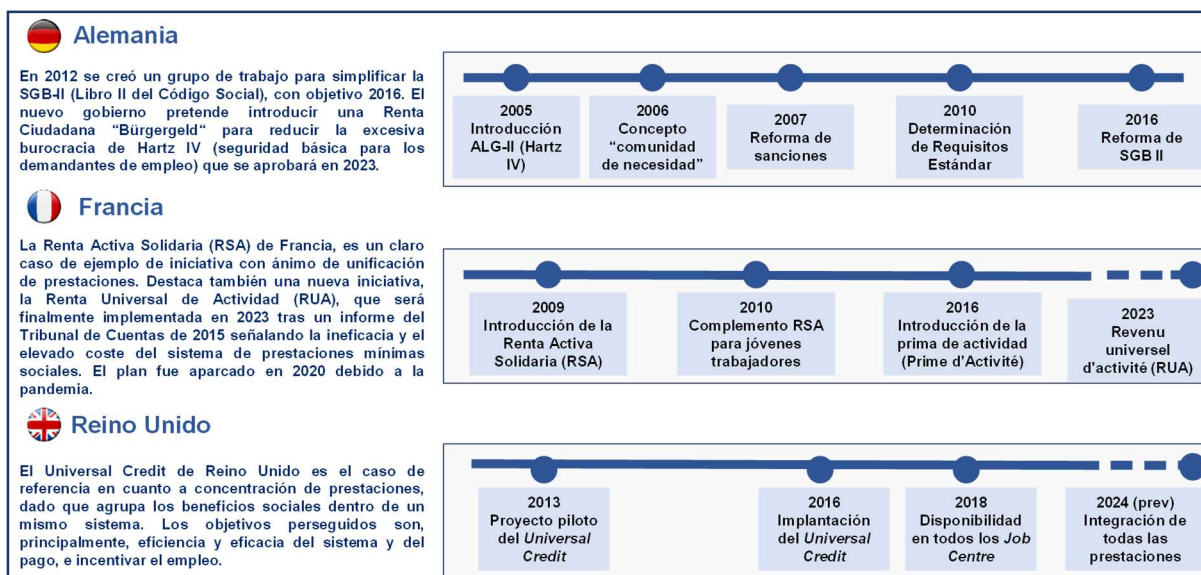
Entre los riesgos, destacan dos: las inercias lentas y las tensiones presupuestarias. El primero está vinculado a las cláusulas asociadas a la fase de transición (*grandfathering*)⁴⁵, que suponen la convivencia de prestaciones del sistema antiguo y en periodos dilatados en el tiempo. En este sentido, la experiencia pasada demuestra que esta convivencia genera dinámicas con poca flexibilidad, ya que las prestaciones extintas abandonan el sistema muy lentamente y, además, la experiencia pasada demuestra que las personas beneficiarias se muestran reacios a cambiar de prestación incluso cuando ello les genera un beneficio.

Al mismo tiempo, las dinámicas lentas pueden generar tensiones presupuestarias desde dos perspectivas, una asociada directamente a los costes de las prestaciones, que dependiendo de las cuantías y requisitos que se fijen, implicarán un grado de generosidad y cobertura que afectará al gasto total del sistema; y otra asociada al aumento de los costes devenidos de la convivencia de dos sistemas de gestión paralelos.

En este proceso de planificación resulta también útil observar, como se ha reseñado con anterioridad, la experiencia de otros países en procesos de reforma similares que, como puede desprenderse de la infografía representada en la Figura 15, se han realizado de forma escalonada y se han dilatado a lo largo de los años.

⁴⁵ Estas cláusulas son disposiciones por las que las personas beneficiarias de prestaciones extintas mantienen el derecho a la misma siempre que se mantengan los requisitos que dieron derecho a la misma.

Figura 15. Procesos de reforma de prestaciones no contributivas en países seleccionados



Fuente: Elaboración propia del MISSM

Con base en esta experiencia, y valorando los riesgos señalados, se ha diseñado un plan de transición que suponga la especificación de la reforma concreta, conforme a las aportaciones y el acuerdo de todos los actores implicados, y que diseña dos fases claramente diferenciadas.

FASE 1 (2023-2025): Trabajo técnico e interlocución social

Trabajo técnico (2023-2024): La fase 1 arrancará con la creación de un grupo de trabajo y la adaptación de los sistemas y la operativa de gestión. Este grupo de trabajo se configura como un marco de colaboración y sigue el ejemplo de Alemania, que lo empleó esta figura en 2012 para simplificar la SGB-II (Libro II del Código Social), y se propone que involucre a los Ministerios de Asuntos Económicos y Transformación Digital, de Hacienda y Función Pública, de Trabajo y Economía social, de Derechos Sociales y de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, con el objetivo de trazar la estructura institucional más eficiente de cara a gestionar el sistema de garantía de ingresos mínimos.

Desde el punto de vista operativo, la gestión y la gobernanza interadministrativas serán claves. Para ello, se proponen cuatro objetivos:

1. Adaptar los sistemas a la convivencia del sistema nuevo y el antiguo.
2. Preparar el sistema para facilitar la transición desde el nivel semicontributivo al no contributivo (SEPE-INSS).
3. Poner en marcha una ventanilla integral con las CC. AA., a través de las disposiciones adicionales 4, 5 y 9 de la Ley del IMV.
4. Monitorizar el paso del sistema semicontributivo al no contributivo, especialmente en el caso de prestaciones de desempleo. Asegurar la continuidad de las políticas activas de empleo en la transición entre ambos sistemas.

Como objetivo adicional, y teniendo en cuenta que una correcta toma de decisiones debe ir acompañada siempre de un proceso de evaluación respaldado con datos, se espera el despliegue completo de la Tarjeta Social Digital (TSD), que implicaría el volcado total de información de prestaciones no contributivas por parte de todos los organismos públicos implicados en su gestión. Esto redundaría en dos beneficios fundamentales: disponer de un mejor instrumento de análisis y de toma de decisiones para el diseño de prestaciones, y de una herramienta accesible por la población para conocer las prestaciones a las que tienen derecho, lo que fomentaría una reducción del problema de *non take-up*.

Todos estos asuntos deberían estar resueltos antes del inicio de 2025, año en el que comenzaría la fase de diálogo con todos los incumbentes, de cara a concretar el diseño de las prestaciones incluidas en el nuevo plan y, además, implicaría una presentación en el Pacto de Toledo, que resultaría en la definición de un plan de ejecución claro que comenzaría en 2026 (fase 2). Es importante remarcar que en este trabajo sólo se ha ideado el plan estratégico para la puesta en marcha de la simplificación del sistema de prestaciones no contributivas. Las elecciones finales sobre gasto, gestión y diseño final de prestaciones deberán ser consensuadas con los agentes implicados, teniendo en cuenta que la decisión última corresponde a los representantes políticos encargados de desplegar el plan.

FASE 2 (2025-2030): Despliegue de nuevas prestaciones y extinción de antiguas

El plan de simplificación consensuado por todos los actores con competencias en la materia, debería ejecutarse en un plazo máximo de 4 años. Previendo un despliegue escalonado de prestaciones, se espera que la salida paulatina de las personas beneficiarias de las primeras ayudas extintas permita financiar total o parcialmente la implantación de las nuevas. Se espera que este proceso permita, o bien a finales de fase, o bien a partir de 2030, dependiendo de la duración del plan de ejecución, dejar espacio presupuestario empleable en mejoras graduales de IMV, que tendrían un efecto positivo adicional sobre la reducción de pobreza más allá de las que produzcan las asociadas al proceso de reordenación y simplificación asociado al Plan.

Anexo I – Fuentes de información utilizadas y ejercicios de simulación

Fuentes de información utilizadas

Para la elaboración del presente trabajo se han utilizado numerosas fuentes de información que se detallan a continuación:

- Estadísticas del Ministerio de Inclusión Seguridad Social y Migraciones
- eSTADISS de la Seguridad Social
- Vidas laborales de Seguridad Social de personas beneficiarias de algunas prestaciones analizadas
- Encuesta *ad hoc* promovida por la Secretaría General de Objetivos y Políticas de Inclusión y Previsión Social a las administraciones públicas y el tercer sector de acción social para completar y reforzar la información ya disponible en las fuentes públicas sobre política de inclusión y que puede consultarse en el Anexo III.
- Información de la TSD, cruzada con los datos de la AEAT
- Datos de la renta y el patrimonio suministrados por la AEAT
- Anuario del Ministerio de Trabajo y Economía Social
- Estadísticas del SEPE
- Informe de RR.MM. del Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030
- Estadísticas del IMSERSO
- INE (ECV, EPA y Cuentas Nacionales, entre otras)
- Base de Datos Nacional de Subvenciones
- Liquidaciones de presupuestos de las entidades locales
- Eurostat (ESSPROS, EU-SILC y LFS, entre otras)

Ejercicio de simulación

Para poder determinar ex ante los efectos en términos de equidad que tiene la reforma de cualquiera de las prestaciones no contributivas que se han de integrar en el esquema del IMV es fundamental disponer de los datos de las prestaciones, de la renta y del patrimonio de la población.

A partir de esa información⁴⁶ se ha desarrollado para este trabajo una herramienta de simulación que permite comparar los niveles de cobertura que las nuevas prestaciones tendrían sobre las personas beneficiarias de las prestaciones antiguas para distintos niveles de renta y patrimonio.

⁴⁶ En este caso se ha contado con el universo de microdatos de renta a nivel individual y patrimonio a nivel hogar de la AEAT (excepto los datos relativos a País Vasco y Navarra) del año 2020

A partir de la identificación en esta base de datos de unos 5 millones de prestaciones económicas, y los ajustes necesarios para poder concluir a partir de estos microdatos las mismas cifras que arrojan las fuentes estadísticas nacionales, se hace el ejercicio descrito anteriormente identificando el porcentaje de personas beneficiarias de prestaciones a extinguir en elegibles y no elegibles según límites de renta y patrimonio del nuevo esquema.

En el siguiente cuadro se presenta el primer ejercicio, que consiste en ver qué porcentaje de personas beneficiarias del sistema actual de prestaciones no contributivas cumple o no los requisitos de renta y patrimonio del IMV.

Cuadro 32. Personas beneficiarias no elegibles (NO) y elegibles (SÍ) bajo nuevos criterios de renta y patrimonio de IMV base - 2020

	PNC jubilación		PNC discapacidad		Disc. Hijo mayor		Disc. Hijo menor		Des. >52 años		Resto desempleo*	
	NO	SÍ	NO	SÍ	NO	SÍ	NO	SÍ	NO	SÍ	NO	SÍ
% de beneficiarios elegibles	65,6%	34,4%	61,4%	38,6%	94,5%	5,5%	91,8%	8,2%	81,6%	18,5%	82,0%	18,0%
Patrimonio mediano (€)	37.563,6	526,7	26.082,3	195,3	103.790,1	735,9	20.956,5	279,4	55.393,4	523,9	43.972,9	7.556,9
Renta mediana** (€)	9.534,5	939,1	9.792,3	2.292,8	18.456,0	5.862,4	16.738,5	4.738,2	13403,8	5163,2	10.858,7	5.027,4
Tasa de pobreza <6.491€***	25,2%	99,6%	19,2%	98,0%	1,8%	57,9%	2,5%	77,7%	8,5%	70,1%	8,9%	73,8%
Tasa de pobreza <9.736€***	51,6%	100%	49,5%	99,9%	8,5%	90,1%	12,4%	96,9%	23,1%	95,9%	36,1%	97,0%

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la AEAT

*Nota: La información contenida en la base de datos de la AEAT no permite diferenciar entre prestaciones de desempleo más allá de la edad del beneficiario por lo que no es posible asignar estas personas beneficiarias a ninguna prestación de desempleo en concreto.

**Nota: Excluyendo la cuantía de la prestación.

***Nota: 6.491 € y 9.736 € hacen referencia a los umbrales de pobreza definidos por el 40% de la mediana de renta por unidad de consumo (pobreza M40) y 60% de la mediana de renta por unidad de consumo (pobreza M60) respectivamente.

Los siguientes ejercicios se realizan sobre cada prestación y, partiendo de los mismos requisitos que los del IMV, es decir, el 100% de la renta garantizada en el IMV y el 100% del patrimonio sin vivienda habitual garantizado en el IMV, se empiezan a incrementar para ver cómo, a medida que estos porcentajes se incrementan el número de personas beneficiarias de las prestaciones a extinguir también lo hace y en qué medida.

A modo de ejemplo, de los actuales perceptores de la PNC de jubilación el 34,4% sí cumple los requisitos del IMV, mientras que el 65,6% no lo hace. En el cuadro siguiente se aprecia cómo si el límite de la renta garantizada fuera el 150% de la del IMV y el del patrimonio fuera el del 500% el 54% de los actuales perceptores de la PNC de jubilación sí cumplirían los requisitos.

SIMULACIÓN SOBRE LAS ACTUALES PERSONAS BENEFICIARIAS DE LA PNC DE JUBILACIÓN

Personas beneficiarias: 261.325

Elegibles para IMV: **34,4%**

No elegibles para IMV: **65,5%**

Gasto: 1.430,0 M€

Elegibles: **510,2 M€ (35,7%)**

No elegibles: **919.8 M€ (64,3%)**

Cuadro 33. Porcentaje de personas beneficiarias elegibles en función del límite de renta y patrimonio

		Límite de renta (% sobre IMV)			
		100% (10.038 €)	125% (12.548 €)	150% (15.057 €)	200%* (20.076 €)
Límite de patrimonio (% sobre IMV)	100% (34.254 €)	34,4%	37,7%	41,7%	47,7%
	150% (51.381 €)	36,8%	40,4%	44,9%	51,7%
	300% (102.762€)	40,8%	45,0%	50,3%	58,5%
	500% (171.270€)	43,5%	48,0%	54,0%	63,2%
	750% (256.905€)	45,1%	49,9%	56,3%	66,1%
	Sin límite	47,2%	52,2%	59,1%	69,7%

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la AEAT

Llegar a cubrir más del 50% (u otro porcentaje) con el nuevo esquema puede venir de distintas combinaciones de renta y patrimonio.

Con el objetivo de mantener la **coherencia del sistema de prestaciones**, especialmente con las pensiones contributivas mínimas de jubilación, el diseño del complemento de vejez debe cumplir con los siguientes requisitos:

- **Los límites de renta no pueden superar el 150% de la renta garantizada del IMV** (salvo modificaciones en las pensiones mínimas de jubilación)⁴⁷.
- **La determinación de las cuantías** (generosidad del nuevo complemento de vejez) deberá tener en cuenta dos elementos:
 - i. La **disponibilidad presupuestaria** creciente a medida que personas beneficiarias abandonan la PNC actual y también un **posible incremento en el presupuesto** disponible para gasto en el sistema de pensiones no contributivas.
 - ii. Que la cuantía sea **coherente con la del sistema semicontributivo** (salvo modificaciones en las pensiones mínimas de jubilación)⁴⁸.

⁴⁷ Se ha detectado que las personas beneficiarias del Complemento por mínimos de jubilación por lo que se debería evitar la compatibilidad del complemento de vejez y el Complemento por mínimos de pensiones de jubilación, al menos en hogares unipersonales.

⁴⁸ La cuantía de este complemento sumado a la cuantía del IMV debería mantener una distancia suficiente con la pensión mínima de jubilación de modo que esta última sea lo suficientemente atractiva como para garantizar el incentivo a alcanzar el mínimo de cotización.

EJERCICIO DE SIMULACIÓN SOBRE LAS ACTUALES PERSONAS BENEFICIARIAS DE LA PNC DE DISCAPACIDAD Y LA ASIGNACIÓN ECONÓMICA POR HIJO A CARGO (MAYOR DE EDAD) CON DISCAPACIDAD SUPERIOR AL 65%

PNC de discapacidad

Personas beneficiarias: 188.670

Elegibles para IMV: **38,6%**

No elegibles para IMV: **61,4%**

Gasto: 1.139,4 M€

Elegibles: **440,3 M€ (38,6%)**

No elegibles: **699,1 M€ (61,4%)**

Asignación económica por hijo a cargo con discapacidad (hijo mayor)

Personas beneficiarias: 107.358

Elegibles para IMV: **5,5%**

No elegibles para IMV: **94,5%**

Gasto: 605,2 M€

Elegibles: **33,0 M€ (5,5%)**

No elegibles: **572,1 M€ (94,5%)**

Cuadro 34. Porcentaje de personas beneficiarias elegibles en función del límite de renta y patrimonio

		Límite de renta (% sobre límite IMV)											
		100% (10.038 €)		150% (15.057 €)		300% (30.114 €)		500% (50.190 €)		750% (75.285 €)		1000% (100.380 €)	
		PNC	H. may	PNC	H. may	PNC	H. may	PNC	H. may	PNC	H. may	PNC	H. may
Límite de patrimonio (% sobre límite IMV)	100% (34.254 €)	38,6%	5,5%	50,0%	11,8%	66,1%	24,2%	68,6%	29,8%	68,8%	30,5%	68,8%	30,5%
	150% (51.381 €)	40,6%	6,0%	53,1%	13,3%	71,4%	28,1%	74,6%	35,2%	74,6%	36,1%	74,6%	36,2%
	300% (102.762 €)	43,4%	6,9%	84,3%	16,2%	80,1%	36,3%	84,0%	47,1%	84,3%	48,8%	84,3%	49,0%
	500% (171.270 €)	45,0%	7,5%	60,7%	18,4%	85,6%	43,1%	90,3%	57,6%	90,7%	60,4%	90,7%	60,7%
	750% (256.905 €)	45,8%	7,9%	62,2%	19,9%	89,0%	48,4%	94,2%	66,3%	94,6%	70,2%	94,7%	70,7%
	Sin límite	46,6%	8,5%	63,8%	22,3%	93,0%	58,5%	99,1%	86,7%	99,8%	96,0%	99,9%	70,7%

Fuente: Elaboración propia con datos de la AEAT

*Nota: Patrimonio neto excluyendo la vivienda habitual

La naturaleza no contributiva universal de la prestación familiar con discapacidad resulta en un mayor porcentaje de personas beneficiarias no elegibles en el caso de imponer límites de

renta y/o patrimonio. La PNC por su parte, dada su naturaleza no contributiva, incorpora más personas beneficiarias en comparación

Se han detectado **elementos de mejora entre estas dos prestaciones que el nuevo complemento para personas con discapacidad debería acometer**, más allá de un diseño coherente en el límite de renta y patrimonio:

- Aunque el colectivo objetivo de la prestación es el mismo (adultos con un grado de discapacidad >65%), **sólo la PNC de discapacidad presenta límites de renta**
- La cuantía que perciben los progenitores a cargo de un adulto con una discapacidad superior al 75% es superior a la cuantía que esa misma persona percibiría si viviera sola o si no tuviera familiares a cargo, **limitando de este modo los incentivos a la emancipación, independencia e inclusión de las personas con discapacidad.**
- **La Asignación por hijo a cargo es incompatible con rendimientos del trabajo de la persona con discapacidad superiores al SMI.**

En cuanto a las **cuantías y límites de renta y patrimonio** el nuevo esquema deberá tener presente los costes a los que se enfrentan las personas con discapacidad y que el sistema de protección de rentas sea verdaderamente inclusivo.

EJERCICIO DE SIMULACIÓN SOBRE LAS ACTUALES PERSONAS BENEFICIARIAS DE LA ASIGNACIÓN ECONÓMICA POR HIJO A CARGO (MENOR DE EDAD) CON DISCAPACIDAD SUPERIOR AL 33%

Personas beneficiarias: 72.509

Elegibles para IMV: **8,2%**

No elegibles para IMV: **91,8%**

Gasto: 79,0 M€

Elegibles: **6,5 M€ (8,2%)**

No elegibles: **72,5 M€ (91,8%)**

Cuadro 35. Porcentaje de personas beneficiarias elegibles en función del límite de renta y patrimonio

		Límite de renta (% sobre límite IMV)					
		100% (10.038 €)	150% (15.057 €)	300% (30.114 €)	500% (50.190 €)	750% (75.285 €)	1000% (100.380 €)
Límite de patrimonio (% sobre límite IMV)	100% (34.254 €)	8,2%	15,6%	42,8%	53,9%	55,2%	55,3%
	150% (51.381 €)	8,6%	16,5%	47,2%	61,3%	63,2%	63,4%
	300% (102.762 €)	9,3%	17,9%	53,5%	73,1%	76,6%	77,0%
	500% (171.270 €)	9,6%	18,7%	56,8%	79,9%	84,9%	85,6%
	750% (256.905 €)	9,7%	19,0%	58,6%	83,8%	90,0%	90,9%
	Sin límite	9,9%	19,4%	60,4%	88,3%	97,0%	90,9%

Fuente: Elaboración propia con datos de la AEAT

*Nota: Patrimonio neto excluyendo la vivienda habitual

De las personas beneficiarias actuales de esta prestación el 8,2% cumplen los requisitos de renta y patrimonio del actual IMV y 47,2% lo hacen del CAPI (300% renta y 150% de patrimonio)

EJERCICIO DE SIMULACIÓN SOBRE LAS ACTUALES PERSONAS BENEFICIARIAS DE LAS PRESTACIONES SEMICONTRIBUTIVAS DE DESEMPLEO

Subsidio para mayores de 52 años

Personas beneficiarias: **392.756**

Elegibles para IMV: **18,5%**

No elegibles para IMV: **81,5%**

Gasto**: **2.590,4 M€**

Cotizaciones**: **1.689,4 M€**

Elegibles: **537,1 M€ (20,7%)**

No elegibles: **2.053,3 M€ (79,3%)**

Resto de prestaciones no contributivas de desempleo

Personas beneficiarias: **753.606**

Elegibles para IMV: **18,0%**

No elegibles para IMV: **82,0%**

Gasto**: **3.689,4 M€**

Elegibles: **948,7 M€ (25,7%)**

No elegibles: **2.740,7 M€ (74,3%)**

*Nota: La información contenida en la base de datos de la AEAT no permite diferenciar entre prestaciones de desempleo más allá de la edad del beneficiario por lo que no es posible asignar estas personas beneficiarias a ninguna prestación de desempleo en concreto

**Nota: Estimaciones de gasto reescaladas a partir del número de personas beneficiarias detectadas en la base de datos de la AEAT y los datos de gasto en prestaciones no contributivas de desempleo públicamente disponibles

Cuadro 36. Porcentaje de personas beneficiarias elegibles en función del límite de renta y patrimonio

		Límite de renta (% sobre límite IMV)											
		100% (10.038 €)		150% (15.057 €)		300% (30.114 €)		500% (50.190 €)		750% (75.285 €)		1000% (100.380 €)	
		>52	Resto	>52	Resto	>52	Resto	>52	Resto	>52	Resto	>52	Resto
Límite de patrimonio (% sobre límite IMV)	100% (34.254 €)	18,5%	18,0%	20,7%	19,1%	24,6%	20,6%	27,1%	21,4%	28,4%	21,8%	29,7%	22,1%
	150% (51.381 €)	25,2%	28,2%	28,4%	30,1%	33,8%	32,6%	37,2%	33,9%	39,1%	34,5%	40,8%	35,0%
	300% (102.762 €)	41,8%	53,8%	47,8%	58,1%	58,3%	64,2%	65,0%	67,3%	68,7%	68,8%	72,1%	70,1%
	500% (171.270 €)	48,5%	64,0%	56,3%	69,9%	70,2%	78,5%	79,2%	83,0%	84,4%	85,3%	89,4%	87,5%
	750% (256.905 €)	49,7%	65,9%	57,9%	72,3%	72,9%	82,1%	83,0%	87,4%	88,8%	90,1%	94,8%	93,1%
	Sin límite	49,8%	66,1%	58,1%	72,6%	73,3%	82,6%	83,6%	88,1%	89,6%	91,1%	95,8%	94,4%

Fuente: Elaboración propia con datos de la AEAT

PLAN PARA LA REORDENACIÓN Y SIMPLIFICACIÓN DEL SISTEMA DE PRESTACIONES ECONÓMICAS NO CONTRIBUTIVAS DE LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO

*Nota: Patrimonio neto excluyendo la vivienda habitual

Un 18% de las personas beneficiarias enmarcados en cada una de las dos categorías cumplen con los requisitos de renta y patrimonio del IMV actual. Sin embargo, a medida que ampliamos límites de renta y patrimonio simultáneamente vemos que la tasa de elegibilidad es superior en el resto de prestaciones de desempleo que en el subsidio para mayores de 52 años. En el tramo 300%/300%, por ejemplo, 58,3% para el subsidio de mayores de 52 frente a 64,2% para el resto.

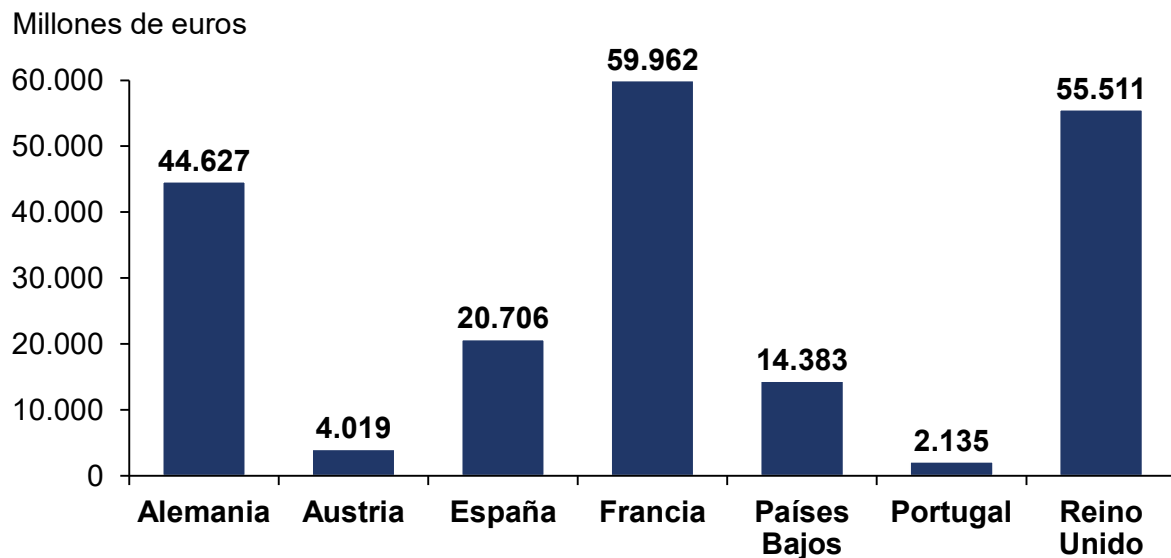


Anexo II – Comparativa internacional y explotación de las estadísticas SEEPROS

Este anexo parte de las **estadísticas de cuentas integradas de protección social (SEEPROS)** así como los **datos de renta y condiciones de vida publicados por Eurostat**. Esta información permite una comparativa internacional con metodología homogénea, así como intentar trazar un mapa del gasto y financiación de las prestaciones económicas en España. El principal problema de las Estadísticas SEEPROS es que aglutinan muchas prestaciones en un mismo concepto por lo que resulta complicado identificar exactamente qué prestaciones de las que configuran el sistema de garantía de ingresos mínimos definido anteriormente componen cada concepto de los definidos por SEEPROS, lo que en ocasiones hace que las comparaciones no permitan extraer resultados concluyentes.

En este apartado se pretende recoger con más detalle, la comparativa obtenida desde las estadísticas SEEPROS.

Gráfico 17. Comparativa internacional de prestaciones monetarias bajo condición de recursos. 2019



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de EUROSTAT, EU-Statistics on Income and Living Conditions (EU-SILC) – SEEPROS. Nota: Para el caso de Reino Unido se muestran los datos para 2018, ya que, no se disponen de cifras para 2019.

Cuadro 37. Gasto en prestaciones monetarias en inclusión social. Gasto/PIB y Gasto por habitante. 2019.

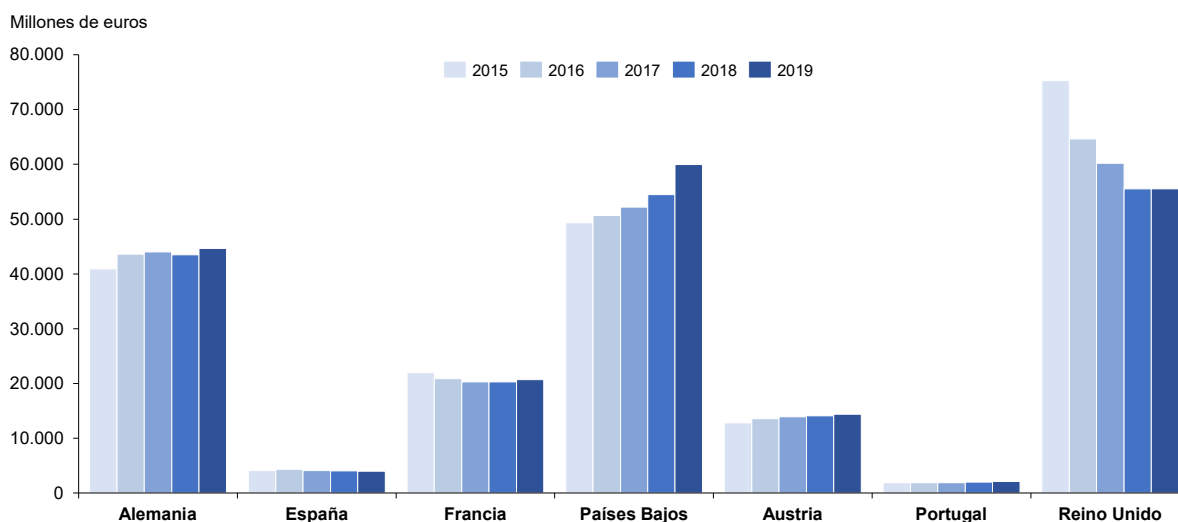
PLAN PARA LA REORDENACIÓN Y SIMPLIFICACIÓN DEL SISTEMA DE PRESTACIONES ECONÓMICAS NO CONTRIBUTIVAS DE LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO

País	Gasto	Gasto / PIB	Gasto (€) / habitante
Alemania	44.626,69	1,28%	537,55
Austria	4.019,43	1,01%	453,72
Francia	59.961,54	2,46%	891,09
Países Bajos	14.383,00	1,77%	832,25
Portugal	2.134,96	1,00%	207,75
Reino Unido	55.510,73	2,20%	832,91
España	20.706,13	1,66%	441,15

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de SEEPROS.

A continuación, se expone la evolución del gasto en prestaciones económicas bajo condición de recursos de los países de estudio.

Gráfico 18. Evolución del gasto de prestaciones monetarias bajo condición de recursos (2015-2019).



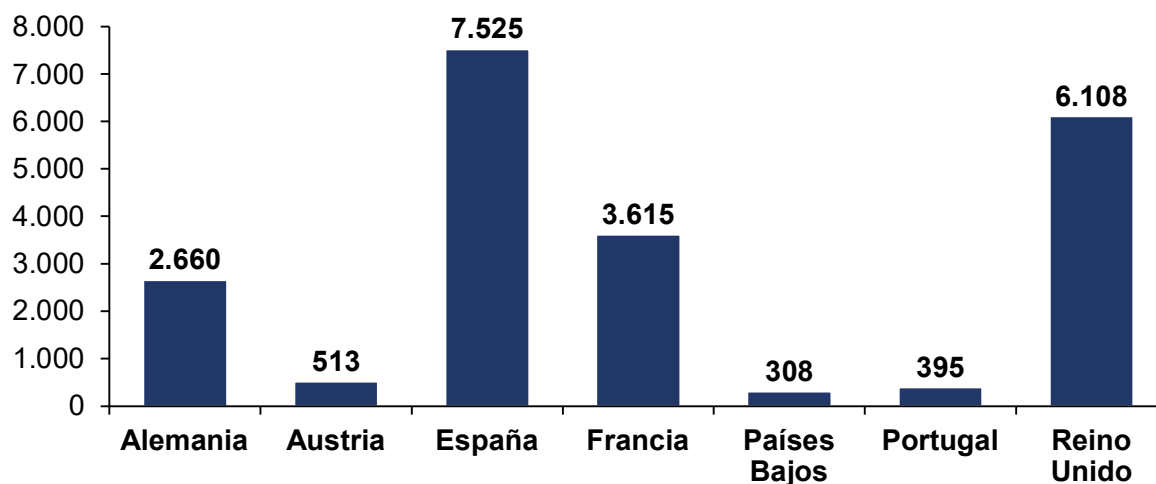
Fuente: Elaboración propia a partir de datos de SEEPROS. Nota: Para el caso de Reino Unido se muestran los mismos datos para 2018 y 2019, ya que, no se disponen de cifras para 2019.

Tras analizar el Gráfico 18, se observa que existen países que han aumentado paulatinamente su gasto en prestaciones económicas bajo condición de recursos, como Francia, y en menor medida, Alemania y Países Bajos. Por el contrario, existen casos donde se ha disminuido el gasto, donde sobresale Reino Unido, y en menor medida España. Austria y Portugal presentan valores estables.

Más allá de la tendencia resulta complicado poder concluir evidencias con respecto al nivel de gasto con condición de recursos sin que exista un análisis holístico sobre el gasto social dentro de la cobertura del Estado del Bienestar.

Gráfico 19. Comparativa internacional del gasto de prestaciones monetarias de vejez bajo condición de recursos. 2019.

Millones de euros



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de EUROSTAT, EU-Statistics on Income and Living Conditions (EU-SILC) – SEEPROS.

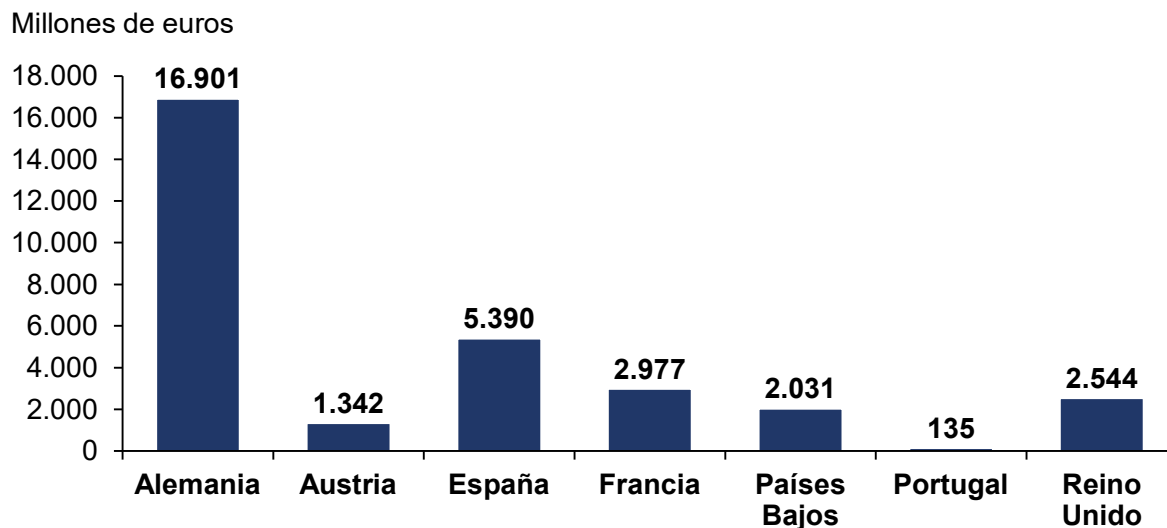
Nota: Para el caso de Reino Unido se muestran los mismos datos para 2018 y 2019, ya que, no se disponen de cifras para 2019.

Cuadro 38. Gasto en prestaciones económicas de vejez bajo condición de recursos. Gasto/PIB y Gasto por habitante. 2019.

País	Gasto	Gasto / PIB	Gasto (€) / habitante
Alemania	2.659,59	0,08%	32,04
Austria	512,56	0,13%	57,86
Francia	3.614,58	0,15%	53,72
Países Bajos	308,00	0,04%	17,82
Portugal	394,73	0,18%	38,41
Reino Unido	6.107,71	0,24%	91,64
España	7.524,57	0,60%	160,31

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de EUROSTAT, EU-Statistics on Income and Living Conditions (EU-SILC) – SEEPROS. Nota: Para el caso de Reino Unido se muestran los mismos datos para 2018 y 2019, ya que, no se disponen de cifras para 2019

Gráfico 20. Comparativa internacional del gasto de prestaciones monetarias bajo condición de recursos de DESEMPLEO. 2019.



Fuente: Elaboración propia datos de EUROSTAT, EU-Statistics on Income and Living Conditions (EU-SILC) – SEEPROS.

Nota: Para el caso de Reino Unido se muestran los mismos datos para 2018 y 2019, ya que, no se disponen de cifras para 2019.

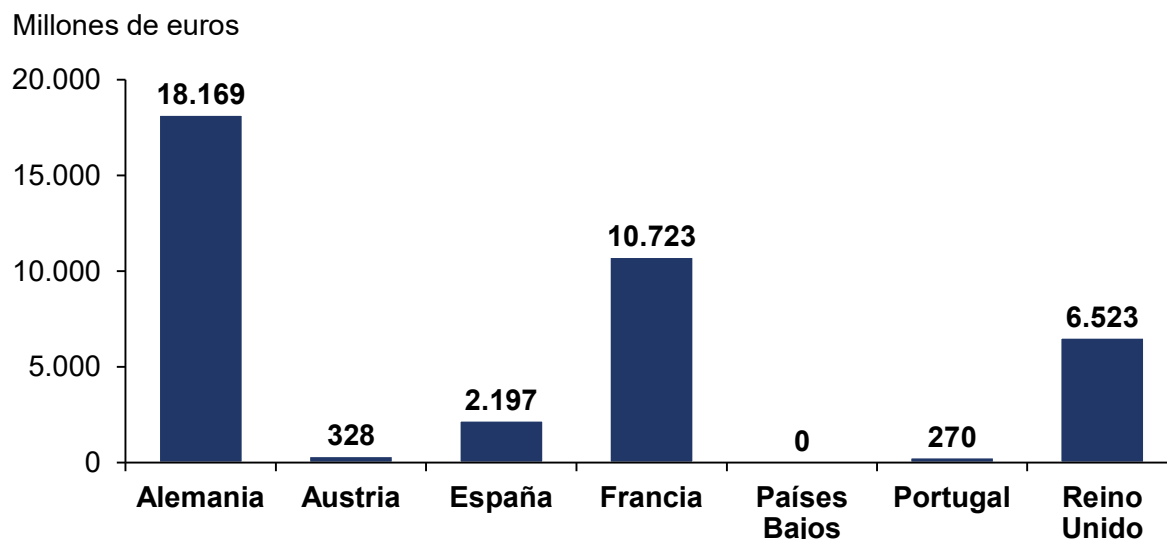
Cuadro 39. Gasto en prestaciones económicas de Desempleo bajo condición de recursos. Gasto/PIB y Gasto por habitante. 2019.

País	Gasto	Gasto / PIB	Gasto (€) / habitante
Alemania	16.900,94	0,49%	203,58
Austria	1.342,47	0,34%	151,54
Francia	2.976,51	0,12%	44,23
Países Bajos	2.031,00	0,25%	117,52
Portugal	134,59	0,06%	13,10
Reino Unido	2.543,58	0,10%	38,16
España	5.389,83	0,43%	114,83

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de EUROSTAT, EU-Statistics on Income and Living Conditions (EU-SILC) – SEEPROS.

Nota: Para el caso de Reino Unido se muestran los mismos datos para 2018 y 2019, ya que, no se disponen de cifras para 2019.

Cuadro 40. Comparativa internacional del gasto de prestaciones monetarias bajo condición de recursos de discapacidad. 2019.



Fuente: Elaboración propia datos de EUROSTAT, EU-Statistics on Income and Living Conditions (EU-SILC) – SEEPROS.

Nota: Para el caso de Reino Unido se muestran los mismos datos para 2018 y 2019, ya que, no se disponen de cifras para 2019.

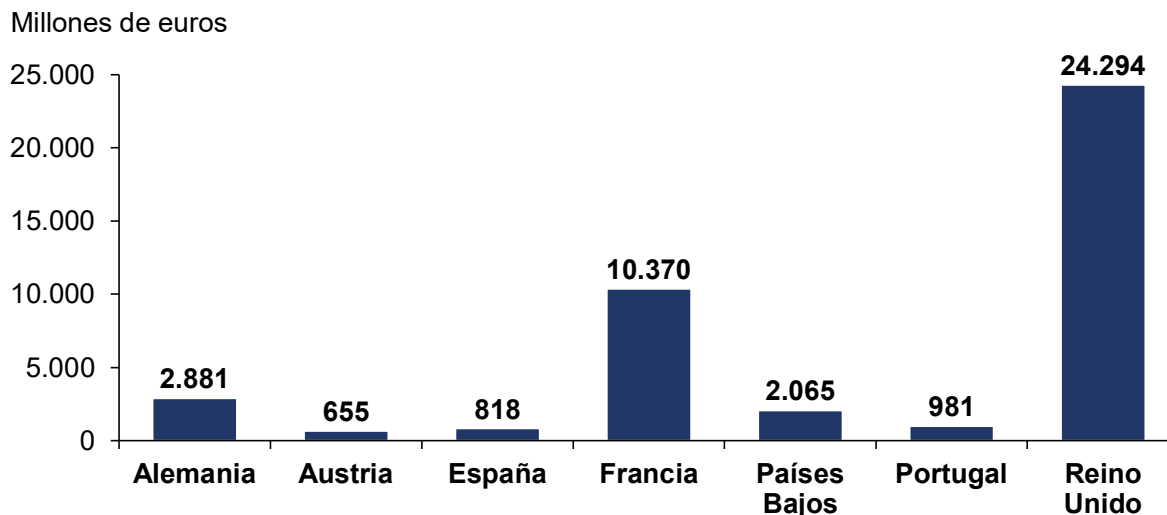
Cuadro 41. Gasto en prestaciones económicas de discapacidad bajo condición de recursos. Gasto/PIB y Gasto por habitante. 2019.

País	Gasto	Gasto / PIB	Gasto (€) / habitante
Alemania	18.169,46	0,52%	218,86
Austria	327,79	0,08%	37,00
Francia	10.722,82	0,44%	159,35
Países Bajos	0,00	0,00%	0,00
Portugal	269,62	0,13%	26,24
Reino Unido	6.523,18	0,26%	97,88
España	2.196,76	0,18%	46,80

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de EUROSTAT, EU-Statistics on Income and Living Conditions (EU-SILC) – SEEPROS.

Nota: Para el caso de Reino Unido se muestran los mismos datos para 2018 y 2019, ya que, no se disponen de cifras para 2019.

Gráfico 21. Comparativa internacional del gasto de prestaciones monetarias bajo condición de recursos FAMILIAS e HIJOS. 2019.



Fuente: Elaboración propia datos de EUROSTAT, EU-Statistics on Income and Living Conditions (EU-SILC) – SEEPROS.
Nota: Para el caso de Reino Unido se muestran los mismos datos para 2018 y 2019, ya que, no se disponen de cifras para 2019.

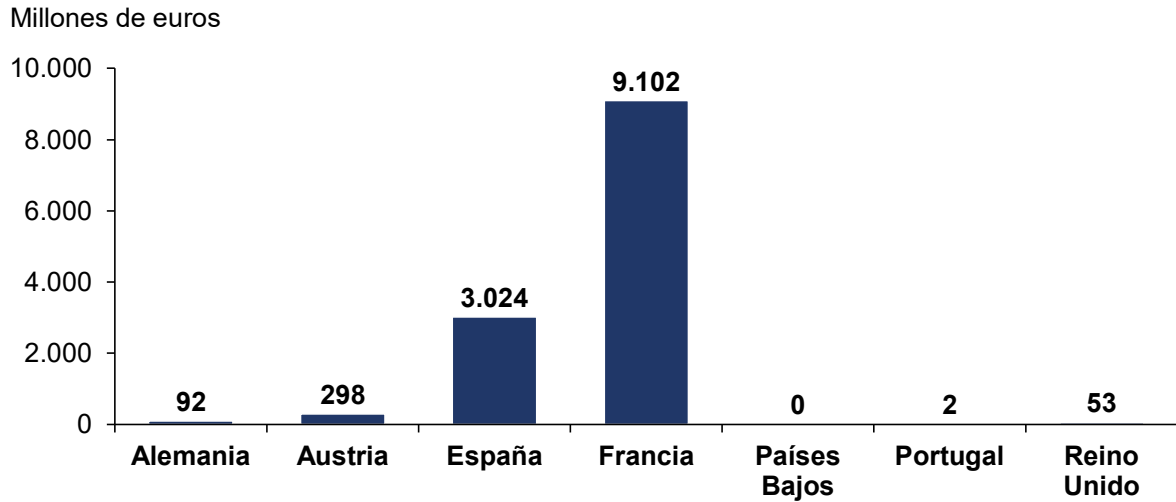
Cuadro 42. Gasto en prestaciones económicas de Familia e Hijos bajo condición de recursos. Gasto/PIB y Gasto por habitante. 2019.

País	Gasto	Gasto / PIB	Gasto (€) / habitante
Alemania	2.881,17	0,08%	34,70
Austria	655,43	0,16%	73,99
Francia	10.369,81	0,43%	154,11
Países Bajos	2.065,00	0,25%	119,49
Portugal	980,66	0,46%	95,43
Reino Unido	24.294,02	0,96%	364,52
España	817,86	0,07%	17,42

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de EUROSTAT, EU-Statistics on Income and Living Conditions (EU-SILC) – SEEPROS.

Nota: Para el caso de Reino Unido se muestran los mismos datos para 2018 y 2019, ya que, no se disponen de cifras para 2019.

Gráfico 22. Comparativa internacional del gasto de prestaciones monetarias bajo condición de recursos SUPERVIVENCIA. 2019.



Fuente: Elaboración propia datos de EUROSTAT, EU-Statistics on Income and Living Conditions (EU-SILC) – SEEPROS. Nota: Para el caso de Reino Unido se muestran los mismos datos para 2018 y 2019, ya que, no se disponen de cifras para 2019.

Cuadro 43. Gasto en prestaciones económicas de Supervivencia bajo condición de recursos. Gasto/PIB y Gasto por habitante. 2019.

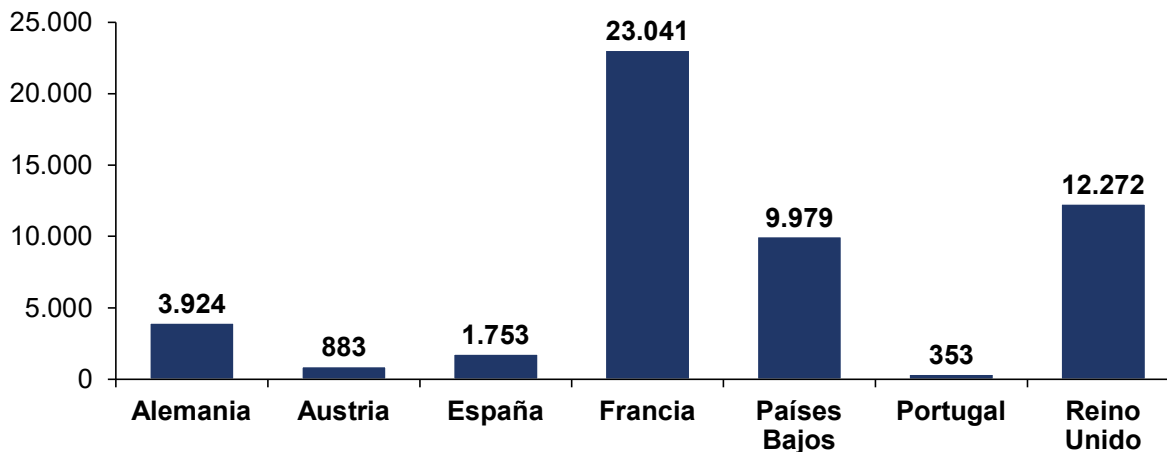
País	Gasto	Gasto / PIB	Gasto (€) / habitante
Alemania	91,72	0,00%	1,10
Austria	298,14	0,08%	33,65
Francia	9.102,29	0,37%	135,27
Países Bajos	0,00	0,00%	0,00
Portugal	2,39	0,00%	0,23
Reino Unido	52,55	0,00%	0,79
España	3.023,64	0,24%	64,42

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de EUROSTAT, EU-Statistics on Income and Living Conditions (EU-SILC) – SEEPROS.

Nota: Para el caso de Reino Unido se muestran los mismos datos para 2018 y 2019, ya que, no se disponen de cifras para 2019.

Gráfico 23. Comparativa internacional del gasto de prestaciones monetarias bajo condición de recursos OTROS GASTOS DE EXCLUSIÓN. 2019.

Millones de euros



Fuente: Elaboración propia datos de EUROSTAT, EU-Statistics on Income and Living Conditions (EU-SILC) – SEEPROS.
Nota: Para el caso de Reino Unido se muestran los mismos datos para 2018 y 2019, ya que, no se disponen de cifras para 2019.

Cuadro 44. Gasto en prestaciones económicas de otros gastos de exclusión bajo condición de recursos. Gasto/PIB y Gasto por habitante. 2019.

País	Gasto	Gasto / PIB	Gasto (€) / habitante
Alemania	3.923,82	0,11%	47,26
Austria	883,05	0,22%	99,68
Francia	23.040,97	0,95%	342,41
Países Bajos	9.979,00	1,23%	577,42
Portugal	352,97	0,16%	34,35
Reino Unido	12.272,48	0,49%	184,14
España	1.753,48	0,14%	37,36

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de EUROSTAT, EU-Statistics on Income and Living Conditions (EU-SILC) – SEEPROS.

Nota: Para el caso de Reino Unido se muestran los mismos datos para 2018 y 2019, ya que, no se disponen de cifras para 2019.

Desde el punto de vista de la **financiación**, las estadísticas SEEPROS no ofrecen información con un nivel de información suficiente como para conocer qué parte de la financiación se destina específicamente a prestaciones de inclusión social y qué parte al resto de partidas de gasto de protección social en conjunto. Por ello, se muestra a continuación las fuentes de financiación para el conjunto de prestaciones de protección social en España.

Figura 16. Financiación de protección social en España. 2019



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del SEEPROS.

A continuación, se muestra la evolución de las cifras de financiación y también, el desglose del concepto de cotizaciones sociales en empleadores y personas protegidas, que representa en el año 2019 el 58% de la financiación de protección social en España.

Cuadro 45. Evolución de la financiación en protección social en España (2015 – 2019).

Financiación	2015	2016	2017	2018	2019
Cotizaciones sociales	138.358.717,81	142.532.332,15	152.034.828,06	159.710.891,45	171.501.238,70
empleadores	105.576.636,95	108.809.615,85	116.936.904,18	123.435.790,49	133.586.357,52
personas protegidas	32.782.080,86	33.722.716,30	35.097.923,87	36.275.100,96	37.914.881,18
Aportaciones públicas	111.573.271,23	101.565.663,16	103.222.147,32	108.110.792,29	114.533.474,22
Otros ingresos	5.023.941,26	4.951.911,41	5.767.584,17	3.179.893,30	8.032.552,17
	254.955.930,30	249.049.906,72	261.024.559,55	271.001.577,04	294.067.265,09

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del SEEPROS.

Anexo III - Proceso y resultados del trabajo de campo para conocer el mapa de la inclusión

El Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, a través de la Secretaría General de Objetivos y Políticas de Inclusión y Previsión Social, ha llevado a cabo un proyecto para identificar y completar con los agentes principales encargados de implementar la política social, esto es, administraciones públicas y tercer sector de acción social, los aspectos más relevantes de la política de inclusión en España.

Como ya se ha puesto de manifiesto en los apartados 2 y 3 caracterizar este sistema no resulta sencillo y el reto de que los responsables públicos encargados de esta política tan necesaria y a la vez tan dispersa aún en conceptos sigue presente.

A continuación, se presentan el proceso seguido y los resultados del trabajo de campo.

Proceso

Para la realización de este proyecto se han utilizado dos instrumentos de trabajo de campo: entrevista y cuestionario.

En lo referente al análisis a nivel autonómico, se ha realizado un trabajo de campo con las CC. AA. y ciudades autónomas (19 entidades), contactando con las áreas de Derechos Sociales y/o Empleo de cada comunidad, para que estas a su vez se coordinaran con el resto de las áreas de su entidad, y poder conseguir la información necesaria para el análisis.

En el nivel local, se ha realizado un trabajo de campo con 54 entidades locales (cuadro 46), por ser las que ejecutan el 50% del gasto en servicios sociales y promoción social. De estas 54 entidades, se ha llevado a cabo un análisis exhaustivo y sujeto a entrevista de las 10 entidades con mayor presupuesto, completándose el resto a partir de un contacto vía cuestionario.

Cuadro 46. Entidades objeto del trabajo de campo

Municipio	Gasto en servicios sociales y promoción social (€)	% total
Madrid	516.630.065,84	12,08%
Barcelona	383.168.362,85	8,96%
Sevilla	97.872.635,05	2,29%
Valencia	90.277.410,39	2,11%
Zaragoza	83.654.084,17	1,96%
Málaga	74.297.309,98	1,74%

PLAN PARA LA REORDENACIÓN Y SIMPLIFICACIÓN DEL SISTEMA DE PRESTACIONES ECONÓMICAS NO CONTRIBUTIVAS DE LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO

Palma	39.376.784,88	0,92%
Córdoba	38.260.582,56	0,89%
Donostia/San Sebastián	37.068.395,91	0,87%
Murcia	35.009.622,63	0,82%
Santa Cruz de Tenerife	34.970.732,55	0,82%
Granada	30.857.039,72	0,72%
Valladolid	29.376.594,99	0,69%
Jerez de la Frontera	27.733.460,03	0,65%
Hospitalet de Llobregat, L'	26.509.970,92	0,62%
Coruña, A	24.793.247,70	0,58%
Terrassa	23.114.831,56	0,54%
Gijón	22.939.635,27	0,54%
Sabadell	22.696.749,51	0,53%
Oviedo	21.213.311,84	0,50%
Pamplona/Iruña	20.816.882,59	0,49%
Badalona	20.491.621,60	0,48%
Alicante/Alacant	20.399.812,88	0,48%
Almería	20.343.588,57	0,48%
Logroño	20.193.938,89	0,47%
Cádiz	19.063.982,66	0,45%
Dos Hermanas	18.492.121,10	0,43%
Castelló de la Plana	16.849.621,31	0,39%
Vigo	16.635.521,44	0,39%
Santa Coloma de Gramenet	16.537.884,88	0,39%
San Cristóbal de La Laguna	15.581.118,03	0,36%
Fuenlabrada	15.031.439,26	0,35%
Elche/Elx	14.887.941,35	0,35%
Huelva	14.605.319,80	0,34%
Cartagena	14.583.528,71	0,34%
Lleida	14.508.264,55	0,34%
Tarragona	14.386.747,95	0,34%

PLAN PARA LA REORDENACIÓN Y SIMPLIFICACIÓN DEL SISTEMA DE PRESTACIONES ECONÓMICAS NO CONTRIBUTIVAS DE LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO

Mataró	13.335.180,81	0,31%
Salamanca	13.199.923,55	0,31%
Jaén	13.032.263,83	0,30%
Burgos	12.870.218,43	0,30%
Albacete	12.652.420,57	0,30%
Prat de Llobregat, El	12.295.358,64	0,29%
León	11.669.631,07	0,27%
Reus	11.137.340,68	0,26%
Torrejón de Ardoz	10.971.491,09	0,26%
Hernani	10.857.931,65	0,25%
Vilanova i la Geltrú	10.664.421,26	0,25%
Arona	10.626.213,65	0,25%
Móstoles	10.019.581,82	0,23%
Lugo	9.825.490,69	0,23%
Avilés	9.331.005,53	0,22%
Sant Boi de Llobregat	9.307.423,10	0,22%
Algeciras	9.252.600,13	0,22%
TOTAL	2.144.278.660,42	50,15%

Nota: El gasto que se muestra en la tabla para cada entidad local se ha obtenido de las liquidaciones de presupuestos de las Entidades Locales de 2020 que publica el Ministerio de Hacienda y Función Pública (Grupo de programa 23).

La metodología seguida para contactar con las diferentes entidades ha sido la siguiente:

Cuadro 47. Metodología del trabajo de campo

Paso	Tarea	Descripción
1	Datos de contacto	Se recopilan todos los datos de contacto de cada entidad
2	Petición oficial de contacto	Se contacta desde la SGOPIPS a la entidad, informando del proyecto y solicitando una fecha-hora para llevar a cabo la entrevista, así como los datos de los participantes en esta entrevista. Nota: Sólo aplica para las 10 EE. LL. con mayor gasto.
3	Análisis de información	Se ha realizado una recopilación de la información pública de la entidad en materia de gasto y políticas de inclusión, con el fin de conocer a la entidad y personalizar el comunicado de cuestionario y el discurso de la entrevista.
4	Envío de convocatoria	Se ha enviado una convocatoria desde la SGOPIPS a la entidad, con los datos de conexión a la videollamada. Nota: Sólo aplica para las 10 EE. LL. con mayor gasto.
5	Envío de cuestionario	Se ha enviado un email desde la SGOPIPS a la entidad, con algunos datos de gasto recopilados de la entidad, así como con el enlace al cuestionario online
6	Entrevista con la(s) persona(s) asignadas	Se ha llevado a cabo una entrevista con los técnicos/políticos encargados para validar el análisis de la información y completar la información a nivel de mapa de políticas, de gasto y financiación. Asimismo, se ha explicado el cuestionario, para facilitar su cumplimentación. Nota: Sólo aplica para las 10 EE. LL. con mayor gasto.
7	Seguimiento telefónico	Se ha realizado un seguimiento y acompañamiento telefónico con las diferentes entidades con el fin de obtener una mayor tasa de respuesta al cuestionario.

Sobre el cuestionario

Se han elaborado dos versiones de cuestionario, uno dirigido a CC. AA. y otro a EE. LL., los cuales se han maquetado en versión electrónica con la plataforma SurveyMonkey⁴⁹, y se han [enviado](#) desde la SGOPIPS. Ambas versiones del cuestionario se han organizado bajo la siguiente estructura:

- **Apartado 1. Introducción**, donde se explica el objetivo del proyecto y se hace una introducción de los bloques en los que se estructura su contenido.
- **Apartado 2. Datos de contacto y entidad** que completa el cuestionario, con el fin de identificar el órgano que está respondiendo y unos datos de contacto en caso de dudas (correo electrónico y teléfono).

⁴⁹ El enlace del cuestionario a EE. LL. ha sido el siguiente: <https://es.surveymonkey.com/r/XV6WXSJ>

- **Apartado 3. Solicitud de información sobre 5-10 servicios de inclusión social**, donde se pretende identificar los programas más relevantes en términos presupuestarios ejecutados en 2020 y vinculados a servicios de inclusión social (excluyendo prestaciones monetarias). En este apartado, para cada programa se solicita cumplimentar información referente a:
 - Nombre y descripción del programa
 - Ámbito de aplicación
 - Colectivo al que se dirige
 - Fuentes de financiación
 - Personas beneficiarias del programa y % de mujeres
 - Año de inicio del programa
 - Gasto del programa en 2020
 - Requisitos de acceso al programa
 - Existencia de microdatos y sistema de información utilizado
 - Colaboración y cooperación con otros organismos (tipo, mecanismos e intercambio de información)
 - Parámetros y métricas de resultados
 - Problemas en la implantación del programa
 - Factores de éxito en la implantación del programa
- **Apartado 4. Información sobre el presupuesto anual en programas de inclusión social**, donde se buscaba detallar la información sobre el gasto realizado en 2020 y el origen de los recursos utilizados para financiar el conjunto de programas de inclusión social incluyendo, en este caso, tanto servicios como ayudas monetarias.

Este cuestionario se ha mantenido abierto durante cuatro semanas, desde el 19 de mayo de 2022 al 17 de junio de 2022, con un acompañamiento telefónico que permitiera incrementar la tasa de respuesta.

Entrevista

Se ha preparado un guion de entrevista para entidades estatales, comunidades autónomas y entidades locales, que se iba ajustando a los interlocutores participantes en cada entrevista. Su duración estaba prevista para 1-2 horas.

A continuación, se presenta la estructura de guion de las entrevistas:

- **Bloque 1. Introducción (10')**, donde se explica el objetivo y foco del proyecto y se hace una introducción a los contenidos a tratar durante la entrevista, y se presenta a cada uno de los interlocutores.

PLAN PARA LA REORDENACIÓN Y SIMPLIFICACIÓN DEL SISTEMA DE PRESTACIONES ECONÓMICAS NO CONTRIBUTIVAS DE LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO

- **Bloque 2. Programas de inclusión**, donde se busca conocer a alto nivel qué se hace en materia de servicios de inclusión.
- **Bloque 3. Factores de éxito y obstáculos** en la implementación de los programas.
- **Bloque 4. Mecanismos de gestión y coordinación** de los programas.
- **Bloque 5. Resultados e indicadores de medición.**
- **Bloque 6. Fuentes de financiación.**
- **Bloque 7. Cuestionario** (si aplica), donde se explica el cuestionario y se da margen para que puedan plantear dudas o consultas para su cumplimentación.

Esta solicitud de entrevistas se realizó por primera vez el 10 de mayo de 2022, con un acompañamiento telefónico para cerrar las fechas de entrevistas hasta el 30 de junio de 2022.

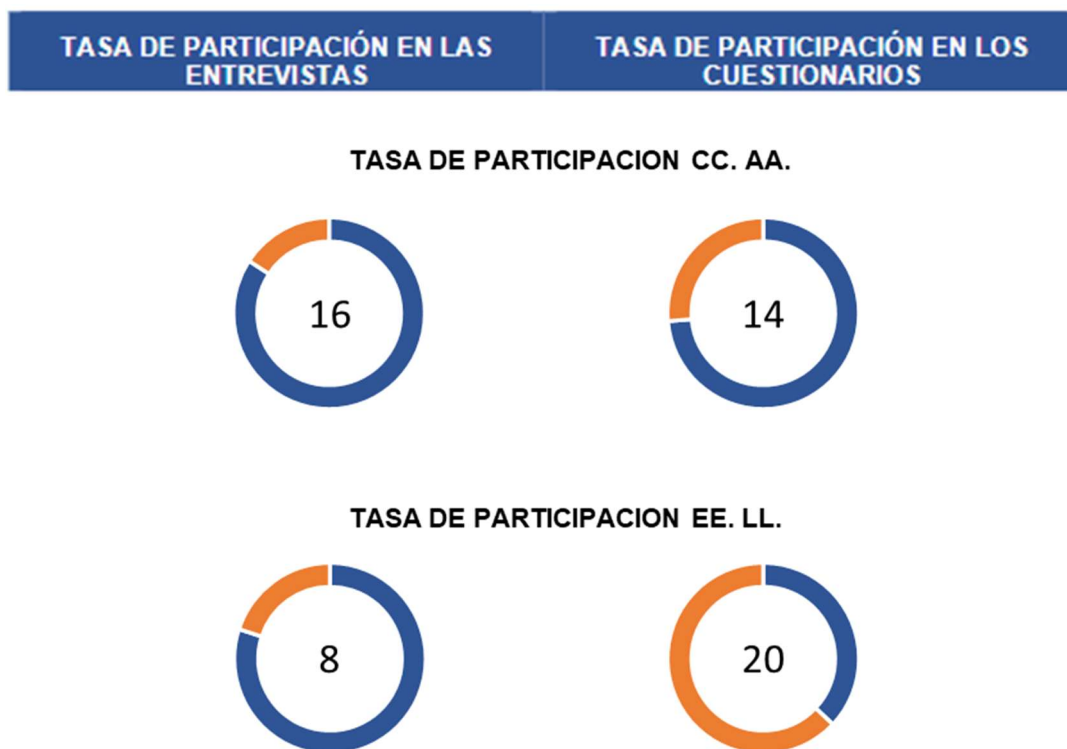


2ª fase

Durante la última semana del mes de agosto-22 y hasta el 9 de septiembre de 2022 se realizó una segunda ronda de contactos con todas las entidades con un doble objetivo: 1) contrastar los datos recopilados y solucionar algunos problemas de calidad de la información recibida; y, 2) aumentar la tasa de respuesta.

Adicionalmente, este trabajo de campo se complementó con búsquedas en las páginas web públicas y memorias de cada entidad con el fin de identificar programas de inclusión para aquellas entidades que no habían aportado información para el mapa de políticas. A continuación, se muestra la tasa de participación final de las diferentes entidades de ámbito autonómico y local en el trabajo de campo:

Figura 30. Tasa de participación ámbito autonómico y local



Resultados del trabajo de campo

El análisis de los datos permite extraer las siguientes conclusiones principales:

A nivel estatal:

- **El Estado es principalmente financiador de las políticas de inclusión, transfiriendo presupuesto a las CC. AA., EE. LL. y tercer sector para que ellas sean quienes lo ejecuten.** También desempeña un rol legislativo, definiendo directrices y realizando el seguimiento de la ejecución de los servicios de las CC. AA.

PLAN PARA LA REORDENACIÓN Y SIMPLIFICACIÓN DEL SISTEMA DE PRESTACIONES ECONÓMICAS NO CONTRIBUTIVAS DE LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO

- De los 105 programas de financiación estatales dirigidos a otras entidades y /o individuos, la gran mayoría de programas (80%) son ayudas destinadas a empresas privadas (sin importar su tamaño) y entidades del tercer sector a través de concurrencia competitiva o concesión directa. Las transferencias a individuos representan un 12% del total, siendo la mayoría financiadas por el Ministerio de Educación, y los programas de implementación directa representan el 9% del total. Estos últimos corresponden a programas que se engloban en la cartera de servicios del Ministerio de Sanidad.
- Los principales Ministerios involucrados en los programas de financiación por volumen de programas corresponden al Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030 (con 36 programas de subvenciones para entidades del tercer sector, proyectos para personas con discapacidad y centros para colectivos en riesgo de exclusión), el Ministerio de Trabajo y Economía Social (con 28 proyectos de fomento del empleo en medio agrario y rural y/o entre colectivos migrantes) y el Ministerio de Sanidad (con 16 programas relacionados con las prestaciones sanitarias incluidas dentro de su cartera de servicios).

A nivel autonómico:

- Los gobiernos autonómicos financian y ejecutan programas dentro de cada uno de los ámbitos de la inclusión, para los cuales tienen de forma general las competencias ejecutivas, compartidas en algunos casos con las entidades locales.
- En términos de gasto, los programas recopilados en el ámbito autonómico suponen una actividad en 2020 de 1.887,8 millones de euros, donde el 36% corresponde al ámbito de Interacción social y el 22% al ámbito de Empleo, dos de los ámbitos con mayor volumen de políticas recopiladas.
- En el ámbito de empleo, la competencia ejecutiva corresponde a grandes rasgos con la provisión de servicios relacionados con la formación, la orientación laboral y la intermediación entre oferta y demanda de trabajo. La provisión de estos servicios para los colectivos más vulnerables se realiza a través de los servicios autonómicos de empleo de cada comunidad, con programas relacionados con la empleabilidad (formación continua y orientación) y la inserción laboral (contrataciones directas y subvenciones a empresas de inserción y entidades del tercer sector). Las empresas de inserción permiten el diseño de itinerarios laborales adaptados a las necesidades de los usuarios.
- En el ámbito de interacción social y redes comunitarias, las comunidades autónomas comparten las competencias relativas a los servicios sociales de atención especializada dirigidos a colectivos específicos de población con las entidades locales. Los gobiernos autonómicos tienen un rol principalmente de financiación y gestión a través de convenios con las entidades locales y convenios específicos y/o líneas de subvención (propias y con cargo a la asignación tributaria del 0,7% del IRPF) para las entidades del tercer sector que se especializan en la provisión de estos servicios. Los principales programas financiados o ejecutados por las administraciones autonómicas se enfocan en la atención social (integración de colectivos vulnerables y derecho a la alimentación), el capital social (cooperación,



convivencia y reinserción social), la unidad de convivencia (a través de iniciativas de mediación de conflictos familiares) y los cuidados (atención a la dependencia y apoyo a las personas con discapacidad).

- En el ámbito de vivienda, la provisión de servicios para los colectivos más vulnerables se realiza a través de programas de mejora en el acceso a la vivienda (vivienda social y reducción del sinhogarismo (estos últimos en conjunto con las entidades locales) y de atención y orientación (itinerarios de inserción residencial y atención a personas en situación de desahucio).
- Los colectivos a los que se dirigen los programas de la muestra recopilada son, en general, colectivos en situación de exclusión social (35%), aunque hay programas que se dirigen a colectivos más concretos como Infancia y juventud (20%) o personas con discapacidad (12%).
- Los ámbitos de educación, interacción social y salud son los ámbitos con más personas beneficiarias de media por programa con 15.574, 10.720 y 6.326 usuarios, respectivamente. Asimismo, el ámbito de salud es el que más porcentaje de mujeres gestiona con un 94,9%.
- Los sistemas de información de estos programas se ven limitados por:
 - Dificultades para intercambiar datos entre unas administraciones y otras;
 - Falta de enfoque en la medición rigurosa de la implementación de las medidas (falta de cultura de análisis y recogida de datos);
- La coordinación de las entidades involucradas en estos programas se lleva a cabo a través de convenios con otras entidades, sistemas de gestión de calidad, comités de seguimiento, mesas interdisciplinares y comisiones de participación. La descoordinación entre entidades puede dar pie al solapamiento de tareas entre unos programas y otros.
- Las principales fuentes de financiación para las comunidades autónomas son los recursos propios e incondicionados. Para mejorar el acceso a la financiación de las entidades subvencionadas por las administraciones regionales se recomienda reducir la carga burocrática, eliminar el desfase temporal entre el ingreso y la ejecución del programa, mejorar la estabilidad de las ayudas, enfocar las subvenciones a programas de intervención integral, y unificar y flexibilizar las campañas de justificación de las subvenciones.

A nivel local:

- En términos de gasto, el mapa de servicios recopilados a través de los cuestionarios supone una actividad en 2020 de 940,9 millones de euros, donde el 46% corresponde al ámbito de Interacción social y el 38% al ámbito de Salud, dos de los ámbitos con mayor volumen de políticas recopiladas.
- En el ámbito de interacción social y las redes comunitarias, los ayuntamientos se encargan de la provisión de los servicios sociales de atención primaria como estipula el Plan Concertado para el desarrollo de prestaciones. Estos servicios incluyen programas enfocados en la atención social (integración de colectivos vulnerables), el

capital social (cooperación, convivencia y reinserción social), la unidad de convivencia (a través de iniciativas de mediación de conflictos familiares) y los cuidados (atención a la dependencia y apoyo a las personas con discapacidad).

- En el ámbito de la salud, los ayuntamientos complementan la gestión de los servicios de salud pública de las comunidades autónomas con programas enfocados en el acceso a la sanidad (medidas sanitarias adaptadas a colectivos vulnerables y servicios complementarios al SNS), bienestar psicológico y mental, hábitos saludables (medidas relacionadas con la nutrición y los hábitos), y sanidad preventiva (prevención y sensibilización de enfermedades). En algunos municipios los ayuntamientos también llevan a cabo el mantenimiento de los centros sanitarios asistenciales de titularidad de la Comunidad Autónoma.
- Los principales colectivos a los que se dirigen los programas de la muestra recopilada son colectivos en situación de exclusión social (31%), aunque hay programas que se dirigen a colectivos más concretos como Infancia y juventud (14%). El total de personas beneficiarias atendidas en 423 de los programas incluidos en el mapa asciende a 1,9 millones de personas beneficiarias, con un 64% de mujeres.
- El ámbito de salud es el ámbito que más personas beneficiarias de media por programa gestiona, con 7.70 personas beneficiarias por programa. Asimismo, el ámbito de Gobernanza y Participación es el que más porcentaje de mujeres gestiona con un 68,8%.
- Los sistemas de información de estos programas se ven limitados por:
 - Falta de enfoque en la medición rigurosa de la implementación de las medidas (falta de cultura de análisis y recogida de datos);
 - Falta de la figura del experto en evaluación.
- La coordinación de las entidades involucradas en estos programas se lleva a cabo a través de convenios con otras entidades, sistemas de gestión de calidad, comités de seguimiento, mesas interdisciplinarias y comisiones de participación.
- Las principales fuentes de financiación para las EE. LL. son los recursos propios e incondicionados. Para mejorar el acceso a la financiación de las entidades del tercer sector subvencionadas por las EE. LL. se recomienda reducir la carga burocrática, eliminar el desfase temporal entre el ingreso y la ejecución del programa, mejorar la estabilidad de las ayudas, enfocar las subvenciones a programas de intervención integral, y unificar y flexibilizar las campañas de justificación de las subvenciones.

En este informe se ha llevado a cabo un análisis del mapa de servicios de inclusión, respondiendo a las preguntas clave del estudio referentes a los factores que marcan el éxito de la implementación de los programas estudiados y sus principales obstáculos.

Los factores que marcan el éxito de implementación de las políticas de inclusión en comunidades autónomas y entidades locales son:

- El **diagnóstico inicial**: es clave conocer el motivo de la exclusión desde la raíz e identificar las necesidades reales de cada individuo para poder ofrecerle servicios

que den respuesta a su necesidad de la manera más efectiva, personalizándolos en la medida de lo posible y con un impacto sostenible en el tiempo.

- **La atención integral a través de la visión usuario:** A partir de las necesidades de cada usuario de servicios sociales, o del núcleo familiar al que pertenece, se diseña un itinerario de inserción que combina los servicios disponibles para brindar apoyo a cada una de las carencias económicas, sanitarias, sociales y residenciales a las que se enfrenta el usuario.
- **La proximidad territorial:** es un elemento clave en la actuación de los programas de inclusión, pues la cercanía al beneficiario y la atención personal permite llegar a colectivos a los que no es fácil atraer a los servicios sociales de forma convencional.
- **La coordinación entre entidades:** Dada la compleja configuración administrativa y territorial de las competencias asociadas a cada uno de los ámbitos que abarca la inclusión, resulta imprescindible coordinar a todos los agentes participantes de forma estructurada y continuada para evitar solapamientos y/o duplicidades.
- **La continuidad de los programas:** La continuidad en el tiempo de los programas que combaten la exclusión permite a los diferentes niveles administrativos conocer mejor las necesidades de los usuarios e innovar en su implementación para así mejorar los resultados de estos.

Los principales obstáculos para la implementación de las políticas de inclusión en CC. AA. y EE. LL. son:

- **Falta de personal:** Uno de los principales obstáculos a los que hacen referencia las entidades participantes es la falta de personal, bien por la falta de presupuesto o por la dificultad para contratar a personal fijo en la AAPP en periodos de alto volumen de trabajo.
- **Evaluación de resultados:** Otro obstáculo es la dificultad para evaluar los resultados y el impacto en los usuarios de las políticas ante la falta de seguimiento cuantitativo de las mismas. Las administraciones regionales también ponen de manifiesto las dificultades para intercambiar datos de usuarios y ejecución de las políticas entre las diferentes direcciones generales y departamentos.
- **Acceso a la financiación:** En el caso del tercer sector, que no dispone de recursos propios, un obstáculo relevante son los problemas en el acceso a la financiación. Aspectos como la alta carga burocrática, el desfase temporal en el acceso a la financiación y su temporalidad, la asignación de subvenciones con visión servicio y no con visión beneficiario, la segmentación de la financiación en diferentes partidas o los requisitos de cofinanciación suponen dificultades a las entidades del tercer sector para acceder a estos fondos.
- **Falta de terceros recursos:** En algunos casos, asegurar el éxito de implementación de los programas no depende tanto de la política en sí, sino de otros aspectos materiales ajenos a las diferentes entidades en los que no pueden actuar (ej. disponibilidad de vivienda social).

En relación con la medición de los resultados y el impacto de los servicios estudiados, existen parámetros asociados a cada iniciativa para hacer seguimiento de su gestión y medir el éxito en sus resultados como los indicadores del FSE. Sin embargo, en muy pocos casos se ha realizado una evaluación rigurosa del impacto de los programas en los usuarios.

Figura 17. Principales conclusiones del trabajo de campo



ÁMBITOS DE ACTUACIÓN

- | | |
|--|---|
| <ol style="list-style-type: none"> INTERACCIÓN SOCIAL EMPLEO SALUD | Interacción social es el ámbito predominante en la ejecución del gasto en CCAA y EELL (36% y 46%, respectivamente), seguido de empleo 22% para el caso de las CCAA y de salud (38%) para el caso de las EELL. |
|--|---|

BENEFICIARIOS DE LOS PROGRAMAS

- | | |
|--|--|
| <ol style="list-style-type: none"> COLECTIVOS EN EXCLUSIÓN SOCIAL INFANCIA Y JUVENTUD <p style="text-align: center; background-color: #e0e0e0; padding: 2px;">>60% MUJERES</p> | Programas dirigidos, en general, a colectivos en exclusión social y, en algunos casos a colectivos más concretos como Infancia y Juventud.
Las mujeres predominan en los programas de CCAA (66,5%) y EELL (64,5%).
Los programas de interacción social, educación y salud son los que más beneficiarios de media por programa gestionan. |
|--|--|

FACTORES DE ÉXITO

- DIAGNÓSTICO INICIAL
- VISIÓN DE USUARIO
- PROXIMIDAD TERRITORIAL
- COORDINACIÓN ENTRE ENTIDADES
- CONTINUIDAD DE LOS PROGRAMAS

OBSTÁCULOS

- FALTA DE PERSONAL
- FALTA DE EVALUACIÓN
- ACCESO A LA FINANCIACIÓN (CARGA BUROCRÁTICA, DESFASE TEMPORAL, VISIÓN BENEFICIARIO...)
- FALTA DE TERCEROS RECURSOS

Conclusiones obtenidas a partir de la información recopilada en las entrevistas a 4 entidades estatales, 16 CCAA y 8 EELL, de las respuestas obtenidas al cuestionario, así como de la búsqueda de campo realizada en las páginas web corporativas e informes públicos con información del mapa de políticas de inclusión de cada entidad.

Principales conclusiones de las entidades del tercer sector sobre el sistema de prestaciones económicas no contributivas

a) Sobre el sistema de prestaciones económicas no contributivas

Se recogen a continuación un resumen de las principales conclusiones vertidas por los representantes de las entidades del tercer sector en entrevistas⁵⁰ que se han mantenido durante la elaboración del presente informe.

⁵⁰ Las entidades entrevistadas son: ACCEM, Cáritas, CEAR, CERMI, Cruz Roja, EAPN, Fundación la Caixa y ONCE

Existen fuertes barreras de entrada para acceder a las prestaciones económicas

Este es un factor que por su naturaleza afecta mayormente a los colectivos de la más severa vulnerabilidad. Estas barreras vienen producidas por:

- **Exigentes requisitos de acceso.** Como la existencia de largos periodos de residencia en España, el año de la cotización de la seguridad social o en las RR. MM., el hecho que ninguna comunidad autónoma reconozca la duración del permiso de residencia en España.
- **En la tramitación de acceso a las ayudas se manifiesta lo siguiente:**
 - Procesos muy digitalizados haciendo que la mayor parte de la gente que no está familiarizada con la tecnología actual le resulte imposible tramitar las ayudas. Además, esta brecha digital se refleja, también, en el hecho de que no tiene acceso a información clave como requisitos de documentación o incluso no tiene dirección de correo electrónico lo que imposibilita una gestión ágil de la solicitud y tramitación de las ayudas.
 - Procesos muy burocráticos y dilatados en el tiempo lo que aumenta las posibilidades de caer en incorrección burocrática.
 - Falta de información o publicidad de las prestaciones disponibles que pueden optar personas en riesgo de exclusión.
 - Escasa transparencia en el proceso de tramitación.

Las ayudas económicas desincentivan la búsqueda de empleo

- **En muchos casos, una vez el usuario se incorpora a un empleo, la ayuda económica percibida se minora para que la suma entre la ayuda económica y la del empleo no supere la cuantía anteriormente percibida, lo que se traslada en estar ingresando la misma cuantía monetaria mensualmente, pero con el esfuerzo añadido de ir a trabajar.** En muchos casos, resulta vital la elaboración de planes que estimulen la autoestima del beneficiario motivándole a continuar su desarrollo profesional y así, poder optar a mejores condiciones salariales y desligarse del sistema.
- **La percepción de las ayudas monetarias puede estar evitando que los perceptores realicen una búsqueda de empleo efectiva:**
 - Algunos participantes consideran que la pequeña diferencia económica que ofrece estar empleado respecto las ayudas económicas no compensa el esfuerzo y dedicación que conlleva dicho empleo.
 - Encontrar empleo causa la interrupción de la recepción de la ayuda monetaria (o una minoración de esta) pero si pierde la ocupación debe volver a gestionar la solicitud a esta prestación teniendo que esperar, de nuevo, los dilatados tiempos de tramitación.

En general, las ayudas económicas que se han implantado como complemento de servicios sociales están resultando no ser lo suficientemente integrales, especialmente por sus bajas cuantías, como el IMV.

El sistema de ingresos mínimos debe de estar siempre en concordancia con la red de apoyos sociales, siendo recomendable combinar las prestaciones económicas con otro tipo de ayudas o programas (acompañamiento y reinserción laboral, apoyo a la vivienda, apoyo a la familia, etc.) estableciendo unas medidas continuadas, flexibles y adaptables a las distintas necesidades que pueda requerir cada persona.

Desde el tercer sector se tenía la esperanza de que el aumento en el número de prestaciones económicas combinadas con los programas de ayuda social propiciase una mejora sustancial en la cobertura de las necesidades de los usuarios. Sin embargo, la realidad es que los agentes de estas entidades detectan que, en muchas ocasiones, las necesidades de los perceptores en situaciones de vulnerabilidad no quedan suficientemente cubiertas debido a las bajas cuantías de las prestaciones que conforman el sistema de garantía de ingresos mínimos.

b) Sobre la prestación de servicios de inclusión social

El alcance del análisis se ha delimitado a nivel organizativo, técnico y temporal:

- El alcance organizativo engloba a seis entidades del tercer sector (Cáritas Española, Save the children, Fundación Secretariado Gitano, Cocemfe, Cruz Roja Española, ONCE) y cuatro Fundaciones Privadas (Fundación “La Caixa”, Fundación Telefónica, Fundación Enel, Fundación Randstad).
- El alcance técnico del marco de políticas de inclusión social se ha focalizado en aquellos programas más relevantes vinculados a la prestación de servicios de inclusión social (excluyendo ayudas monetarias) dirigidos a colectivos en situación de vulnerabilidad, vinculados preferentemente a servicios sociales y de protección social, fomento del empleo y vivienda, así como otros ámbitos, como la educación.
- El alcance temporal del estudio se ha focalizado en el año 2020, por ser el último año con dato disponible de gasto consolidado.

A continuación, se muestra la tasa de participación de las diferentes entidades en el trabajo de campo:

Figura 18. Tasa de participación de las diferentes entidades en el cuestionario y entrevista



En base a esta participación, se ha podido recopilar una parte del mapa de servicios de inclusión en España, el cual se ha complementado, para aquellas entidades para las que no se ha obtenido respuesta con políticas recopiladas en sus páginas web corporativas e informes publicados. En total se han identificado 46 servicios de inclusión donde el 61% corresponde a tercer sector y el 39% a Fundaciones privadas. En lo que se refiere al mapa de servicios recopilados de las entidades del tercer sector, se puede observar que la ONCE es la entidad que más programas ha cumplimentado, aunque es Cáritas (España) la que ha incluido programas que suponen un mayor gasto.

Los resultados del análisis permiten identificar las siguientes características de la situación actual del tercer sector de acción social (TSAS), enfocadas en el ámbito de los derechos, la participación ciudadana y/o las necesidades sociales:

- El TSAS supuso en el año 2020 el 1,41% del PIB español. El sector ingresa y gasta cerca de 16.000 millones de euros anuales, y da empleo (remunerado) a más de 535.000 personas (tres cuartas partes mujeres), un 3,3% del total español.
- El TSAS contaba con más de un millón de voluntarios en el año 2020, más del 25% de ellos concentrados en las tres grandes entidades (Cruz Roja, Cáritas y la ONCE), aunque la base de voluntariado se ha visto afectada por la crisis del COVID. Dos terceras partes de las personas voluntarias son mujeres.
- La base social del tercer sector también se encuentra en retroceso, cayendo por debajo de los tres millones y medio de personas socias en 2019.
- Las entidades del TSAS son heterogéneas con grandes diferencias entre ellas. Existen múltiples campos de actuación dentro del TSAS, siendo el más numeroso el de la acción social con un 40% del total de entidades, seguido del sociosanitario con cerca del 25% y en tendencia ascendente desde el año 2015. La mayoría de las entidades (un 68%) actúan en un ámbito territorial de proximidad, ya sea local, provincial o autonómico.
- Tres entidades, Cruz Roja, Cáritas y la ONCE; representan casi una quinta parte de los ingresos y el gasto de todo el TSAS, un cuarto de los voluntarios y casi el 8% del empleo remunerado. Sin embargo, la mayoría del TSAS está compuesto por entidades de pequeño y mediano tamaño en base a sus ingresos. Prácticamente la mitad de las entidades ingresa menos de 30.000 euros

- Las entidades del TSAS consiguen financiación por distintas vías. Del total de las entidades del sector, el 41,4% de los ingresos provienen de fondos públicos, con el restante conformado por la financiación propia (32,6%) y los fondos privados (26%).
- El número de actuaciones directas realizadas en total en 2020 fue de más de 46 millones, observando una disminución de más de un millón y medio respecto al año anterior, bajada atribuible al efecto de la pandemia. Los ámbitos de actuación más comunes son la sensibilización, el trabajo con personas con discapacidad, y la atención a personas con drogodependencia.

En segundo lugar, el análisis anterior se ha complementado con la información recogida a través de cuestionarios y entrevistas dirigidos a diez entidades del tercer sector y fundaciones, con el objetivo de elaborar un mapa de los diferentes servicios de inclusión prestados por estas entidades en los distintos niveles territoriales de España, que inciden en la inclusión de las personas en situación o riesgo de pobreza y/o exclusión social. El análisis de estos datos permite extraer las siguientes conclusiones:

- La muestra recopilada incluye programas de diferentes ámbitos, donde predomina el ámbito de Empleo en un 35% (16 programas) y Educación con un 30% (14 programas).
- En términos de gasto, el mapa de programas recopilados supone una actividad en 2020 de 598.239.042€, donde el 29% corresponde al ámbito de Empleo y el 25% al ámbito de Educación. Le siguen cultura, ocio y deporte e Interacción social con 16% y 15% respectivamente, a pesar de su bajo volumen de programas.
- En el ámbito de empleo, se pueden agrupar los principales programas relacionados con la empleabilidad y la inserción laboral dentro los sub-ámbitos de acceso al empleo (programas de integración sociolaboral) y empleabilidad (programas de formación y orientación).
- En el ámbito de la educación, se pueden agrupar los principales programas relacionados con reducción de la desigualdad educativa dentro los sub-ámbitos de acceso a la educación (programas de integración sociolaboral) y prevención del abandono escolar (programas de refuerzo escolar y orientación).
- Los colectivos a los que se dirigen los programas de la muestra recopilada son colectivos concretos como personas con discapacidad (37%), personas en situación de desempleo (20%) o infancia y juventud (15%), llegando a un total de 2.060.917 personas beneficiarias, de los cuales el 53% son mujeres.
- En la mayoría de los casos las entidades del tercer sector y fundaciones disponen de un sistema de recopilación de la información que suele ser propio e informatizado.
- Los mecanismos de carácter institucional más utilizados para la colaboración y coordinación con otras entidades son reuniones periódicas y comisiones. A raíz de los acuerdos de financiación/cofinanciación existe una relación de seguimiento y reporting a través de comités de seguimiento y convenios con las entidades financiadoras. Otros mecanismos identificados son las redes de las diversas plataformas y las mesas de participación interdisciplinarias de cada ámbito.
- En lo que corresponde al intercambio de datos entre organismos, puede observarse que en el 41% de los programas del mapa de la muestra se intercambian datos relevantes, principalmente con la propia asociación de fundaciones o plataforma de

- ONG. Sin embargo, denuncian la escasez de estadísticas oficiales acerca de las múltiples dimensiones de la pobreza, como la problemática del sinhogarismo.
- En lo que se refiere a las fuentes de financiación, según los datos de la muestra, en la mayoría de los programas analizados la principal fuente de financiación son recursos propios o incondicionados. No obstante, hay que destacar que algunas entidades del tercer sector, como COCEMFE, no disponen de recursos propios.
 - Los principales retos a la hora de mejorar el acceso a la financiación pública para aquellas entidades que hacen uso de estos fondos son:
 - Reducir la carga burocrática
 - Abordar el desfase temporal y la temporalidad de las subvenciones
 - Unificar los procesos justificativos y mejorar la flexibilidad de los requisitos
 - En tercer y último lugar, en este informe se ha llevado a cabo un análisis del mapa de servicios de inclusión prestados por las entidades del tercer sector, respondiendo a las preguntas clave del estudio referentes a los factores que marcan el éxito de la implementación de los programas estudiados y sus principales obstáculos.
 - Los factores que marcan el éxito de implementación de las políticas de inclusión implementadas por las entidades del tercer sector son:
 - **El diagnóstico inicial:** es clave conocer el motivo de la exclusión desde la raíz e identificar las necesidades reales de cada individuo para poder ofrecerle servicios que den respuesta a su necesidad de la manera más efectiva, personalizándolos en la medida de lo posible y con un impacto sostenible en el tiempo.
 - **La atención integral a través de la visión usuario:** A partir de las necesidades de cada usuario, o del núcleo familiar al que pertenece, se diseña un itinerario de inserción que combina los servicios disponibles para brindar apoyo a cada una de las carencias económicas, sanitarias, sociales y residenciales a las que se enfrenta la persona en riesgo de exclusión.
 - **La proximidad territorial:** es un elemento clave en la actuación de los programas de inclusión, pues la cercanía al beneficiario y la atención personalizada permite llegar a colectivos a los que no es fácil identificar y apoyar por mecanismos convencionales.
 - **La coordinación entre entidades:** Otro aspecto que resulta clave es la coordinación entre áreas e instituciones, para favorecer la derivación a una u otra entidad dependiendo de la necesidad del usuario y la especialización de la entidad.
 - Los principales obstáculos reseñados son:
 - **Falta de personal:** Uno de los principales obstáculos a los que hacen referencia las entidades participantes es la falta de personal, lo que dificulta ofrecer mayor cobertura en la gestión y seguimiento de los programas.
 - **Acceso a la financiación:** En el caso del tercer sector que no dispone de recursos propios (no tanto así las Fundaciones Privadas), un obstáculo relevante son los problemas en el acceso a la financiación. Aspectos como la alta carga burocrática, el desfase temporal en el acceso a la financiación y su temporalidad, la asignación de subvenciones con visión servicio y no con visión beneficiario, la segmentación de la financiación en diferentes partidas o los requisitos de cofinanciación suponen

dificultades a las entidades del tercer sector para acceder a estos fondos.-Falta de terceros recursos: En algunos casos, asegurar el éxito de implementación de los programas no depende tanto de la política en sí, sino de otros aspectos materiales ajenos a las diferentes entidades en los que no pueden actuar(ej. disponibilidad de vivienda social).

- **Cambios regulatorios:** Los cambios regulatorios constantes a los que se enfrentan algunas entidades por su área de especialización (ej. Aquellas entidades que trabajan con personas con discapacidad), reducen la flexibilidad y el alcance de los programas.
- En relación con la medición de los resultados y el impacto de los servicios estudiados, existen parámetros asociados a cada iniciativa para hacer seguimiento de su gestión y medir el éxito en sus resultados. Sin embargo, en muy pocos casos se ha realizado una evaluación rigurosa del impacto de los programas en los usuarios.

Figura 19. Principales conclusiones de las entidades del tercer sector



ÁMBITOS DE ACTUACIÓN

- | | |
|--------------|---|
| 1. EMPLEO | Empleo es el ámbito predominante (29%), seguido de educación (25%) donde más importe de gasto se ejecuta. |
| 2. EDUCACIÓN | |

BENEFICIARIOS DE LOS PROGRAMAS

- | | |
|------------------------------|---|
| 1. PERSONAS CON DISCAPACIDAD | Programas dirigidos a colectivos concretos como personas con discapacidad (37%) o personas en situación de desempleo (20%).
Las mujeres y los hombres ocupan porcentajes similares, siendo un 53% mujeres y 47% hombres. |
| 2. PERSONAS EN DESEMPLEO | |
| 53% MUJERES | Los programas de salud y empleo son los que más beneficiarios de media por programa gestionan. |

FACTORES DE ÉXITO

- #1. DIAGNÓSTICO INICIAL
- #2. VISIÓN DE USUARIO
- #3. PROXIMIDAD
- #4. COORDINACIÓN

OBSTÁCULOS

- #1. FALTA DE PERSONAL
- #2. ACCESO A LA FINANCIACIÓN (CARGA BUROCRÁTICA, DESFASE TEMPORAL, VISIÓN BENEFICIARIO...)
- #3. FALTA DE TERCEROS RECURSOS
- #4. CAMBIOS REGULATORIOS

Conclusiones obtenidas a partir de la información recopilada en las entrevistas a 4 entidades del tercer sector y 1 fundación, de las respuestas obtenidas al cuestionario, así como de la búsqueda de campo realizada en las páginas web corporativas e informes públicos con información del mapa de políticas de inclusión de las entidades objeto del alcance: Cáritas España, ONCE, Fundación Secretariado Gitano, Cruz Roja España, COCEMFE, Save the children, Fundación Endesa, Fundación Randstad, Fundación Telefónica y Fundación La Caixa.