

GRADO: Administración y Dirección de Empresas y Derecho

Curso 2022/2023

Análisis del Ingreso Mínimo Vital y comparativa con la Renta de Solidaridad Activa francesa

Autora: Izaskun Folgueira Hernández

Directora: Ainara Arsuaga Uriarte

Bilbao, a 13 de febrero de 2023



RESUMEN

El presente trabajo se centra en el estudio y análisis del Ingreso Mínimo Vital, el cual ha sido aprobado recientemente por medio del Real Decreto-Ley 20/2020, de 29 de mayo. Este se presenta como un mecanismo de garantía de ingresos para los hogares en situación de riesgo de pobreza y exclusión social en España. Si bien hacía tiempo que se venía reclamando la necesidad de creación de una renta mínima estatal, se trata de una prestación que ha suscitado fuertes críticas en sus dos primeros años de implementación.

El objetivo principal de este trabajo es realizar un análisis valorativo de esta medida. Para ello, se han estudiado sus principales aspectos: su diseño, potencial y cifras, entre otros. Además, se ha llevado a cabo un estudio comparativo con la Renta de Solidaridad Activa francesa, con el fin de evaluar si el Ingreso Mínimo Vital ofrece una mayor protección que la renta mínima estatal de este país vecino.

Palabras clave: Ingreso mínimo vital, renta mínima, prestación no contributiva, garantía de ingresos, pobreza y exclusión social.

ABSTRACT

The present essay focuses on the study and analysis of the Minimum Vital Income, which has been recently approved by the Royal Decree-Law 20/2020, of May 29. This is presented as a mechanism to guarantee a minimum income for households at risk of poverty and social exclusion in Spain. Although the need to create a minimum living income in the country had been claimed for a long time, it is a benefit that has raised strong criticism in its first two years of implementation.

The main goal of this essay is to carry out an evaluative analysis of the measure. For this purpose, the main aspects of the benefit have been studied: its design, potential and figures, among others. In addition, it has been carried out a comparative study with the French “*Revenu de Solidarité Active*”, in order to assess whether the Minimum Vital Income offers greater protection than the state minimum income of this neighboring country.

Key words: Minimum Vital Income, minimum income, non-contributory benefit, income guarantee, poverty and social exclusion.

ÍNDICE

ABREVIATURAS.....	4
1. INTRODUCCIÓN.....	5
2. OBJETO DEL TRABAJO	6
3. LA POBREZA Y EXCLUSIÓN SOCIAL EN ESPAÑA	6
3.1 Delimitación conceptual de los términos “pobreza” y “exclusión social”	6
3.2 Población en situación de pobreza	8
3.3 Indicador AROPE	10
3.4 La desigualdad en España	12
4. EL INGRESO MÍNIMO VITAL.....	14
4.1 Concepto y características	14
4.2 Sujetos beneficiarios y requisitos de acceso.....	16
4.3 Determinación de la cuantía	19
4.4 Financiación	22
4.5 Interrelación entre las Rentas Mínimas Autonómicas y el IMV	23
5. IMPLEMENTACIÓN DEL INGRESO MÍNIMO VITAL	26
5.1 Potencial de la prestación.....	26
5.2 Cifras reales del IMV. Resultado efectivo.	28
5.3 Problemáticas en la implementación	31
6. COMPARATIVA CON LA RENTA DE SOLIDARIDAD ACTIVA FRANCESA	34
7. CONCLUSIONES.....	38
8. BIBLIOGRAFÍA	41

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1. Diferencias entre los términos "pobreza" y "exclusión social"	8
Tabla 2. Aplicación por tramos del incentivo al empleo en el IMV.	16
Tabla 3. Límites máximos de patrimonio por unidades de convivencia.	18
Tabla 4. Renta garantizada en 2022 para unidades de convivencia no monoparentales (en euros).	21
Tabla 5. Renta garantizada en 2022 para unidades de convivencia monoparentales (en euros).	21
Tabla 6. Perfil de los perceptores del Ingreso Mínimo Vital.	30
Tabla 7. Comparativa entre la cuantía mensual máxima de la RSA y del IMV.	36

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1. Evolución del umbral de pobreza en España 2008-2021.....	9
Figura 2. Evolución de la tasa de pobreza en España 2008-2021.....	9
Figura 3. Evolución del indicador AROPE en el periodo 2008-2021.....	11
Figura 4. Evolución del índice de Gini en el periodo 2008-2021.	13
Figura 5. Estrategias de interrelación entre las rentas autonómicas y el IMV por Comunidad Autónoma.....	26
Figura 6. Porcentaje de la mediana de renta garantizada por el IMV por tipo de hogar. Ejercicio 2020.	27
Figura 7. Evolución del número de hogares perceptores del IMV (dic 20 - sep 22).	29
Figura 8. Cobertura del IMV por CCAA: Proporción de beneficiarios del IMV respecto de su población en pobreza severa.	31
Figura 9. Motivos de rechazo del IMV.....	32
Figura 10. Porcentaje de Non Take-up de diversos programas de renta mínima.	33

ABREVIATURAS

IMV	Ingreso Mínimo Vital
RMI	Renta Mínima de Inserción
CCAA	Comunidades Autónomas
RDL	Real Decreto-Ley
INE	Instituto Nacional de Estadística
EAPN	European Anti Poverty Network
ECV	Encuesta de Condiciones de Vida
AROPE	At Risk Of Poverty and Exclusion
PMS	Privación Material Severa
BITH	Baja Intensidad de Trabajo por Hogar
INSS	Instituto Nacional de la Seguridad Social
LPGE	Ley de Presupuestos Generales del Estado
RMA	Renta Mínima Autonómica
ONG	Organización No Gubernamental
RSA	Renta de Solidaridad Activa
NTU	Non Take-Up
EEE	Espacio Económico Europeo

1. INTRODUCCIÓN

En las últimas décadas España se ha situado como uno de los países europeos con mayor nivel de desigualdad en las rentas percibidas en los hogares. Asimismo, desde la crisis del 2008, y pese al crecimiento económico experimentado a partir del año 2014, el índice de pobreza nacional ha ido en aumento llegando a alcanzar cifras preocupantes.¹

Con la reciente llegada de la crisis del Covid-19 los hogares que ya se encontraban en un estado de gran vulnerabilidad han sido empujados a una situación de mayor riesgo de pobreza y exclusión social. De esta manera, se ha avivado un debate nacional que llevaba varias décadas presente: la necesidad de establecer una renta mínima garantizada.

Finalmente, acelerados por la alarmante crisis del Covid-19, el Gobierno de España, formado por la coalición entre el PSOE y Unidas Podemos, aprobó el Ingreso Mínimo Vital (en adelante IMV) mediante el Real Decreto-ley (en adelante RDL) 20/2020, de 29 de mayo.

El IMV pretende garantizar un nivel de ingreso mínimo a los hogares que se encuentran en una determinada situación de vulnerabilidad económica, con objeto de luchar y prevenir la pobreza y exclusión social.

Se trata de una prestación que llega a España mucho más tarde que a otros países europeos, como Dinamarca, Reino Unido u Holanda, quienes aprobaron sistemas de renta mínima similares al presente en la década de los 70.

Si bien España no contaba con un sistema de renta mínima estatal hasta la novedosa aprobación del IMV, las Comunidades Autónomas (en adelante CCAA) sí cuentan desde hace tiempo con sus propios modelos de rentas mínimas. La primera renta mínima autonómica fue la aprobada por el País Vasco en el año 1989 bajo la denominación “Renta de Garantía de Ingresos” o “RGI”. El resto de las CCAA fueron aprobando sus respectivos programas de rentas mínimas, llegando a contar todas ellas con su propia prestación social para mediados de la década de los 90, inspiradas en su mayoría por el modelo francés de renta mínima de inserción (en adelante RMI).

Sin embargo, estos modelos elaborados por las distintas CCAA presentan grandes disparidades entre sí, especialmente en lo relativo al grado de cobertura y nivel de protección ofrecido. Estas diferencias en los modelos de rentas mínimas han dado lugar a problemas de equidad territorial, lo que ha provocado que distintos organismos internacionales y expertos lleven años manifestando la necesidad de mejorar el sistema de rentas de garantía de ingresos español.

Así, España ha aprobado su IMV el cual ha sido configurado según el preámbulo del propio RDL 20/2020 como *“una prestación «suelo» que se hace compatible con las prestaciones autonómicas que las comunidades autónomas, en el ejercicio de sus competencias estatutarias, puedan conceder en concepto de rentas mínimas, tanto en términos de cobertura como de generosidad. De esta forma, el diseño del ingreso mínimo vital, respetando el principio de autonomía política, permite a las comunidades autónomas modular su acción protectora para*

¹Ayala Cañón, L. Cantó, O. (2022). *Radiografía de medio siglo de desigualdad en España*. El Observatorio Social de la Fundación "La Caixa".

adecuarla a las peculiaridades de su territorio, al tiempo que preserva su papel como última red de protección asistencial”.

En un plano práctico, el IMV ha sido objeto de grandes debates y críticas durante sus dos primeros años de implementación. Desde su aprobación en mayo de 2020, el RDL que regula esta medida ha sufrido numerosas modificaciones que han pretendido solventar sus problemas de aplicación. A pesar de ello, sigue tratándose de una prestación que no ha cumplido con las previsiones inicialmente marcadas para la misma.

2. OBJETO DEL TRABAJO

El objetivo principal de este trabajo es la realización de un análisis valorativo del IMV. Se comenzará por el desarrollo de un diagnóstico de la situación de pobreza y exclusión social en España, por ser éste el fenómeno al que pretende hacer frente la medida.

Para ello, se llevará a cabo una delimitación conceptual de ambos términos y se estudiarán los principales indicadores al respecto (la tasa de pobreza, el indicador AROPE, el índice de Gini...). Esto servirá para concluir si la existencia de una prestación de estas características está justificada y si es necesaria dentro del sistema de protección social español.

Posteriormente, se realizará un estudio de los principales aspectos de la prestación desde una perspectiva teórica: el concepto de IMV, sus requisitos de acceso, su cuantía... Además, se hará hincapié en la interrelación entre las distintas rentas mínimas autonómicas y el IMV, por ser este uno de los aspectos de la prestación que más dudas ha suscitado. Todo esto tiene como fin detectar las posibles problemáticas que pueda presentar el IMV en su diseño.

Asimismo, se pondrá el foco en cómo se ha producido la implementación de esta medida en los dos primeros años que lleva vigente. Para ello, se analizará el resultado potencial y el efectivo de la prestación, así como las principales problemáticas que se han planteado en su gestión. De esta forma, se podrá concluir en qué medida el IMV ha alcanzado los objetivos inicialmente marcados y qué retos a futuro deben plantearse para la prestación.

Finalmente, se realizará un análisis de la renta mínima estatal de Francia, denominada “Renta de Solidaridad Activa”. Se estudiarán los principales aspectos de esta prestación (requisitos de acceso, cuantías, número de beneficiarios...), con objeto de compararla con el IMV. Esto tiene como finalidad detectar posibles debilidades y fortalezas del IMV.

3. LA POBREZA Y EXCLUSIÓN SOCIAL EN ESPAÑA

3.1 Delimitación conceptual de los términos “pobreza” y “exclusión social”

El IMV es una prestación que nace con el objetivo de luchar contra la pobreza y exclusión social en España. En la práctica es muy habitual el uso indistinto de estos dos términos, pero se trata de conceptos que hacen referencia a realidades o situaciones diferentes.

El término *pobreza* se define por el Instituto Nacional de Estadística (en adelante INE) como “la situación en la cual no están cubiertas las necesidades básicas del individuo, es decir, existe carencia de bienes y servicios básicos”. Este término engloba a su vez otros dos conceptos, el de *pobreza absoluta* y el de *pobreza relativa*.

La *pobreza absoluta* alude a una situación en la que un individuo no puede cubrir sus necesidades básicas, entendiendo como tales la alimentación, el vestido o la vivienda. De modo que, este concepto está relacionado con los recursos mínimos para la vida humana y es el que suele usarse cuando se habla de pobreza en relación con países en vías de desarrollo.²

Mientras tanto, el concepto de *pobreza relativa* se refiere a una determinada situación de desventaja económica que presenta una persona respecto del resto de su entorno. Así, la misma persona puede ser considerada pobre en un país y rica en otro. Desde esta perspectiva la pobreza se mide en comparación con un determinado estándar o umbral fijado para esa sociedad en ese momento determinado. Este concepto se utiliza en países desarrollados y por tanto es al que se refiere la UE cuando se habla de pobreza³.

En cuanto al término de *exclusión social*, el mismo se define como “el proceso multidimensional, que tiende a menudo a acumular, combinar y separar, tanto a individuos como a colectivos, de una serie de derechos sociales tales como el trabajo, la educación, la salud, la cultura, la economía y la política, a los que otros colectivos sí tienen acceso y posibilidad de disfrute y que terminan por anular el concepto de ciudadanía”⁴.

Como podemos observar ambos conceptos comparten elementos comunes, lo que lleva a la confusión entre los mismos. De hecho, la pobreza es a menudo el modo a través del cual una persona llega a situarse en un estado de exclusión social. Puede darse también el caso contrario, siendo el proceso de exclusión social el que empuje y mantenga a un individuo en un estado de pobreza.

A modo de resumen, se reflejan en la tabla 1 “Diferencias entre los términos *pobreza* y *exclusión social*” las principales características que distinguen a ambos conceptos.

² Hernández Pedreño, M. (2010). *El estudio de la pobreza y la exclusión social. Aproximación cuantitativa y cualitativa*. Revista Interuniversitaria de Formación del Profesorado, 69, p. 26-27.

³ Hernández Pedreño, M. (2010). *El estudio de la pobreza y la exclusión social. Aproximación cuantitativa y cualitativa*. Revista Interuniversitaria de Formación del Profesorado, 69, p. 26-27.

⁴ Bustos Rubio, M. (2020). *Aporofobia y delito. La discriminación socioeconómica como agravante (art. 22.4 CP)*. Editorial Bosch, p. 35.

Tabla 1. Diferencias entre los términos "pobreza" y "exclusión social"

Categorías de diferenciación	Pobreza	Exclusión social
Dimensión	Unidimensional (económica)	Multidimensional (incluye aspectos económicos, laborales, culturales, educativos...)
Carácter	Personal	Estructural
Situación	Estado	Proceso
Afectados	Individuos	Colectivos
Noción	Estática	Dinámica

Fuente: Jiménez Ramírez, M. (2008). *Aproximación teórica de la exclusión social: complejidad e imprecisión del término. Consecuencias para el ámbito educativo*. Estudios Pedagógicos XXXIV, nº1, p. 176.

3.2 Población en situación de pobreza

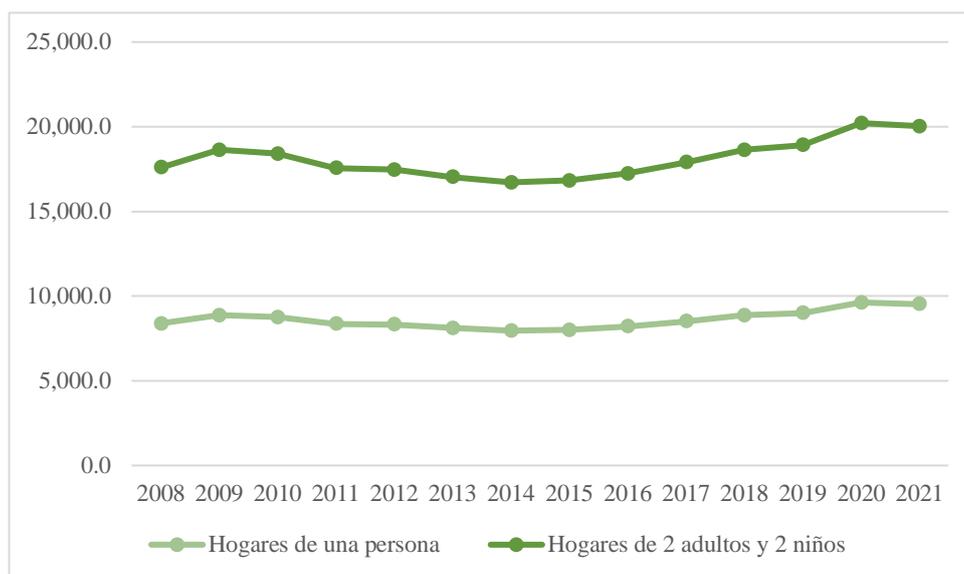
La pobreza de un país puede ser medida a través de distintos indicadores, entre ellos destaca el empleo de la “tasa de riesgo de pobreza”, también conocida como “tasa o índice de pobreza”. Este es un indicador de pobreza relativa, puesto que señala al conjunto de personas que tienen unos ingresos bajos en relación con la población a la que pertenecen.

En España, según establece el INE, tienen la consideración de personas en riesgo de pobreza aquellas con una renta inferior al 60% de la mediana de la renta nacional. Es decir, las que están por debajo del umbral nacional de pobreza.

El valor del umbral nacional de pobreza varía anualmente en función de la evolución que presente la renta nacional. Así, el umbral de pobreza crece cuando la renta mediana incrementa y viceversa. Esta variación anual del umbral provoca que grupos importantes de personas vayan saliendo o entrando en la pobreza sin que se haya producido ningún cambio real en sus condiciones de vida.

El umbral de pobreza en España lleva creciendo paulatinamente desde el año 2014, llegando en el año 2021 a situarse en 9.535€ en hogares de una persona y en 20.024€ en hogares de dos adultos y dos niños. En la figura 1 se muestra la evolución que ha tenido este umbral en el periodo 2008-2021 en estos dos tipos de hogares.

Figura 1. Evolución del umbral de pobreza en España 2008-2021.



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Encuesta de Condiciones de Vida (ECV) del INE

Si volvemos a centrar el análisis en la tasa de riesgo de pobreza, vemos que se trata de un indicador que ha sufrido cambios más pronunciados. En la figura 2 se muestra gráficamente la evolución de esta tasa en el periodo de 2008 a 2021.

Figura 2. Evolución de la tasa de pobreza en España 2008-2021.



Fuente: European Anti Poverty Network (EAPN) España (2022). *XII informe: El Estado de la pobreza en España. Seguimiento de los indicadores de la agenda UE 2030. 2015-2021.* p. 37.

Con la llegada de la crisis del 2008 se produce un crecimiento de esta tasa, que se mantiene estable en torno al 20,6% hasta el año 2013. Esta tendencia estable del indicador cambia en el año 2014, cuando se produce un repentino y marcado crecimiento de casi dos puntos porcentuales, cifra que se mantiene durante los dos años siguientes. La tasa de pobreza vuelve

a bajar a partir del año 2017, pero a raíz de la crisis del Covid-19 vuelve a incrementarse. Así, en 2021 el 21,7% de la población española está en una situación de riesgo de pobreza, lo que se traduce en casi 10 millones de personas.

Esto posiciona a España como el cuarto país de la Unión Europea con mayor tasa de pobreza, tras Letonia, Rumanía y Bulgaria. Estando, en comparación con el resto de los países europeos, 4'9 puntos porcentuales por encima de la mediana europea. En concreto, si centramos la comparativa en otros países mediterráneos, observamos que España presenta una tasa superior a la de por ejemplo Grecia en 2,1 puntos y a la de Italia en 1,6.⁵

La tasa de riesgo de pobreza es un indicador de incidencia, de modo que señala el volumen que representa el grupo menos favorecido respecto del resto, pero no refleja la intensidad de la pobreza que experimenta dicho colectivo. Para medir esa intensidad es necesario acudir a otros indicadores, como puede ser el indicador de la pobreza severa.

Este indicador agrupa a las personas que viven con un nivel de ingresos extraordinariamente bajo. Según el XII informe AROPE de la EAPN se considera hogares en situación de pobreza severa a aquellos que tienen unos ingresos inferiores al 40% de la mediana nacional de ingresos.

Según este informe, en 2021 en España el 10,3% de la población se encuentra en una situación de pobreza severa, es decir, en torno a la mitad de la población pobre está en una situación de pobreza extrema. Además, es de destacar que esta alarmante tasa se ha mantenido bastante constante en el tiempo, ya que desde 2015 hasta 2021 ha fluctuado entre el 9,2 y el 10,6%.

3.3 Indicador AROPE

El indicador de referencia para medir el riesgo de pobreza y exclusión social es el AROPE (At Risk Of Poverty And Exclusion). Según el INE este indicador, siguiendo la estrategia Europa 2020, considera en situación de pobreza y/o exclusión social a aquellas personas que encajan en uno de los siguientes supuestos:

1. Personas en riesgo de pobreza tras las transferencias sociales. Tal y como se ha analizado en el apartado anterior, tienen esta consideración quienes viven en hogares con una renta por debajo del umbral de pobreza, o lo que es lo mismo, al 60% de la mediana de la renta nacional.
2. Estar en Privación Material Severa (PMS). Se considera como tal a los hogares que carecen de al menos cuatro de los siguientes conceptos:
 - No puede permitirse ir de vacaciones al menos una semana al año.
 - No puede permitirse una comida de carne, pollo o pescado al menos cada dos días.
 - No puede permitirse mantener la vivienda con una temperatura adecuada.
 - No tiene capacidad para afrontar gastos imprevistos (de 650 euros).

⁵ European Anti Poverty Network (EAPN) España (2022). *XII informe: El Estado de la pobreza en España. Seguimiento de los indicadores de la agenda UE 2030. 2015-2021*. p. 103-104.

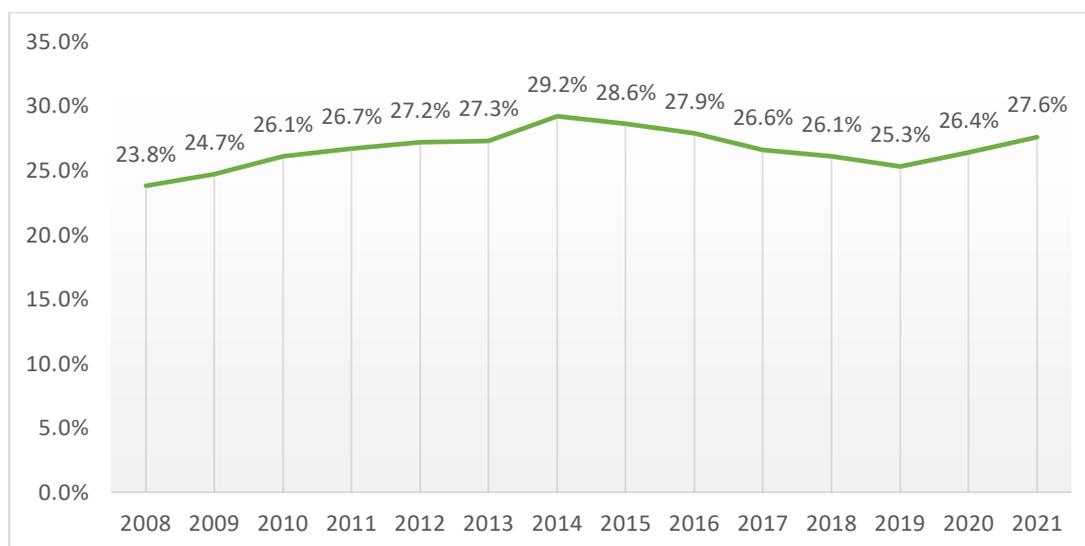
- Ha tenido retrasos en el pago de gastos relacionados con la vivienda principal (hipoteca o alquiler, recibos de gas, comunidad...) o en compras a plazos en los últimos 12 meses.
- No puede permitirse disponer de un automóvil.
- No puede permitirse disponer de teléfono.
- No puede permitirse disponer de un televisor.
- No puede permitirse disponer de una lavadora.

3. Vivir en un hogar con baja intensidad de empleo (BITH). Forman parte de esta categoría las personas de entre 0 y 59 años que viven en hogares en los que sus miembros en edad de trabajar lo hicieron menos del 20% de su potencial de trabajo en el año de referencia de ingresos, que se corresponde al año anterior a la entrevista.

A pesar de que una persona encaje en más de un apartado, este indicador solo las contabiliza una única vez. Dentro de estas tres subcategorías la más numerosa es la de personas que están en riesgo de pobreza.

En la figura 3 se refleja la evolución del indicador AROPE en España entre el 2008-2021.

Figura 3. Evolución del indicador AROPE en el periodo 2008-2021.



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del INE

Entre el 2008 y el 2013 esta tasa fue creciendo paulatinamente año tras año, pasando así del 23'8% hasta el 27'3%. En el año 2014 el AROPE experimentó un crecimiento pronunciado de casi dos puntos porcentuales. Desde ese momento hasta el 2019, el riesgo de pobreza y exclusión social fue reduciéndose hasta el 25'3%, de modo que no se llegó a alcanzar en ningún momento el bajo nivel que este indicador presentaba en el 2008.

Con la llegada de la crisis del Covid-19 se produce un cambio en la tendencia al alza, al igual que pasa con el resto de los indicadores que hemos analizado previamente. Así, en estos dos últimos años esta tasa ha crecido algo más de dos puntos porcentuales, situándose en este

momento en el 27'6%. Esto se traduce en 13'1 millones de personas en riesgo de pobreza y/o exclusión social en España. Este cambio de tendencia se debe principalmente al extraordinario aumento del número de personas en situación de privación material severa producido a causa del Covid-19⁶.

Si analizamos los datos del indicador AROPE en un plano Europeo observamos que, tal y como señala el XII informe AROPE de la EAPN, la tasa AROPE española está 6'1 puntos por encima de la media europea. Esto sitúa a España como el cuarto estado miembro con la tasa más alta, después de Bulgaria, Rumanía y Grecia.

Es de mencionar que los datos de la tasa AROPE no son iguales para toda la población, sino que varían en función del grupo social del que tratemos. Entre los distintos factores que afectan a este indicador destacamos que, si analizamos el AROPE por grupos de edad, el INE señala que el porcentaje más alto de riesgo de pobreza y/o exclusión social se presenta en personas menores de 16 años, con un 33'2% en 2021, mientras que el más bajo corresponde a personas de 65 años o más.

Si analizamos este dato en función del nivel de educación de los individuos vemos que la tasa más alta les corresponde a las personas con el nivel educativo más bajo (nivel 0-2). Asimismo, si tenemos en cuenta el tipo de hogar, podemos afirmar que los hogares formados por un adulto con uno o más hijos dependientes presentan la mayor tasa AROPE.

3.4 La desigualdad en España

La desigualdad está fuertemente relacionada con los conceptos de pobreza y exclusión social. Esto se debe a que son éstos los fenómenos a los que se trata de hacer frente en la lucha por el bienestar social y, por ello, es muy habitual llevar a cabo un análisis conjunto de estos aspectos.

En las últimas décadas España se ha situado como uno de los países más desiguales de la UE, tal y como señala el informe de El Observatorio Social de la Fundación “La Caixa” de enero de 2022 titulado “Radiografía de medio siglo de desigualdad en España”. Así, España fue el país más desigual de la UE-27 en los años 2015 y 2019.

Según el citado estudio “existe cierto consenso en que las principales razones que explican este problema son la estructura productiva –con un menor peso de las ramas de alta tecnología que en los países europeos de mayor renta–, el alto nivel de desempleo, la notable incidencia del trabajo de bajos salarios y el reducido tamaño del sistema de impuestos y prestaciones monetarias.”⁷

⁶ EAPN España (2022). *XII informe: El Estado de la pobreza en España. Seguimiento de los indicadores de la agenda UE 2030. 2015-2021*. p. 15.

⁷ Ayala Cañón, L. Cantó, O. (2022). *Radiografía de medio siglo de desigualdad en España*. El Observatorio Social de la Fundación "La Caixa". P. 6.

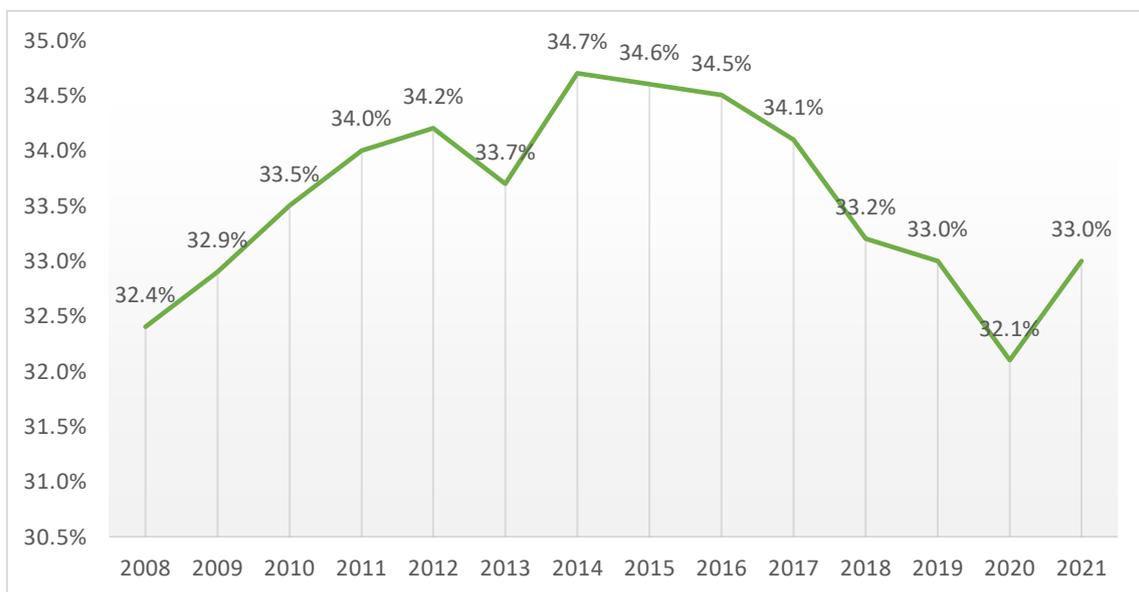
Además, este estudio destaca que la pobreza experimentada en España entre los años noventa y la primera década del siglo XX se caracterizaba por ser más transitoria, pero que se está cronificando. Así, la evolución de la desigualdad nacional está fuertemente marcada por el ciclo económico, ya que la desigualdad en las rentas crece más en las recesiones de lo que disminuye en las expansiones.

Este preocupante dato se ha dado sobre todo en los hogares más jóvenes y en aquellos con personas dependientes. Asimismo, resulta destacable en relación con la distribución de ingresos que cada vez se está disminuyendo más el porcentaje de la población española con rentas medias.

Uno de los indicadores que más fielmente refleja la desigualdad de un país es el índice de Gini. Este indicador señala el grado de concentración de la riqueza nacional y varía entre el 0 y el 100. Así, el 0 indica una situación de igualdad perfecta, donde todas las personas tienen los mismos ingresos, mientras que el 100 señala una situación de desigualdad perfecta, donde una persona tiene todos los ingresos.

En la figura 4 se refleja la evolución que presenta este indicador en España en el periodo de 2008-2021.

Figura 4. Evolución del índice de Gini en el periodo 2008-2021.



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del INE

El índice de Gini español se sitúa en el 2008 en un 32'4% y experimenta un crecimiento constante hasta el 2012 en el que alcanza la cifra de 34'2%. En el año siguiente, se produce una ligera caída de medio punto porcentual de este indicador, para alcanzar en el 2014 su valor más alto en un 34'7%. Desde ese año 2014 hasta el 2020 el indicador sigue una tendencia

decreciente, siendo el descenso paulatino en los primeros cuatro años y más pronunciado en los últimos tres. Así, el índice de Gini alcanza su cifra más baja de 32'1% en el 2020. Seguido de esto y como consecuencia de la crisis del covid-19, este índice vuelve a crecer en el 2021 hasta el valor de 33%.

Si realizamos una comparativa europea podemos afirmar que el índice de Gini nacional es muy alto. Claro ejemplo de ello es que, en el año 2021 el índice de Gini español está por encima de la media europea en 3'1 puntos. Esto sitúa a España como sexto país europeo con mayor índice de Gini, detrás de Bulgaria, Letonia, Lituania, Rumanía y Portugal.⁸

4. EL INGRESO MÍNIMO VITAL

4.1 Concepto y características

La Seguridad Social define el IMV como *“una prestación dirigida a prevenir el riesgo de pobreza y exclusión social de las personas que viven solas o están integradas en una unidad de convivencia y carecen de recursos económicos básicos para cubrir sus necesidades básicas”*. En definitiva, se trata de una medida que asegura un nivel mínimo de renta para las personas que se encuentran en un estado de vulnerabilidad económica.

Este nivel mínimo de renta queda garantizado por la prestación, ya que la misma cubre la diferencia entre la suma de los recursos económicos de los que dispone el beneficiario individual o la unidad de convivencia en conjunto y la cuantía de renta garantizada legalmente establecida para ese beneficiario. Por tanto, se trata de una prestación de cuantía variable.

En el preámbulo del RDL por el que se aprueba esta medida se recoge que su objetivo es lograr una mejora real de las oportunidades de inclusión social y laboral de las personas a las que va dirigida. Así, pretende promover la participación de todos los ciudadanos en la vida social y económica, de modo que éstos tengan acceso a oportunidades en los ámbitos laborales, educativos y sociales.

De esta forma, el IMV se caracteriza por actuar como una herramienta que posibilita la transición desde una situación de exclusión social hacia un estado de pleno desarrollo en la sociedad.

Esta medida forma parte de la acción protectora de la Seguridad Social y se puede clasificar como una prestación económica no contributiva y de periodicidad mensual. Se configura como un derecho subjetivo, de modo que será percibido siempre que se cumplan los requisitos necesarios para ello (art. 2.1 del RDL 20/2020). La duración de esta prestación es indefinida, por tanto, el beneficiario de la misma la percibirá siempre que cumpla con los requisitos y obligaciones legalmente previstos (art. 3.c del RDL 20/2020).

⁸ EAPN España (2022). *XII informe: El Estado de la pobreza en España. Seguimiento de los indicadores de la agenda UE 2030. 2015-2021*. P. 97.

La tramitación de esta prestación es competencia del Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS). No obstante, en el año 2022 se ha pactado la transferencia de la gestión del IMV a las comunidades de País Vasco y Navarra. Así, en el caso del País Vasco el IMV se tramita a través del Servicio Vasco de Empleo (Lanbide) y en Navarra mediante los Servicios Sociales de Navarra.

Además, en el RDL 20/2020 se prevé también la adopción de convenios de colaboración con las CCAA y los entes locales. Esto pretende facilitar la consecución del objetivo de integración social de los beneficiarios, puesto que son estos entes quienes tienen un contacto más directo con los destinatarios de la medida.

Una de las características más remarcables del IMV es su compatibilidad con el cobro de otras prestaciones y ayudas, como pueden ser becas de estudio, ayudas a la vivienda o prestaciones por desempleo; y con las rentas de trabajo, incluyendo las derivadas del trabajo autónomo y los ERTes.⁹ De modo que, se podrá seguir cobrando el IMV a la vez que estas otras prestaciones o rentas, si bien el importe correspondiente por esta prestación se recortará en función de los ingresos percibidos por el resto de los conceptos.

Esta compatibilidad se debe a que para lograr el objetivo de integración social la prestación debe evitar caer en las denominadas “trampas de pobreza”. Este concepto hace referencia a que la propia existencia de la prestación opere como desincentivo a la búsqueda de empleo, de modo que, no cumpla con la finalidad con la que es elaborada.¹⁰

Con este mismo objetivo de evitar las trampas de pobreza, el gobierno aprobó en septiembre de 2022 un incentivo al empleo en el IMV. Este incentivo entrará en vigor el 1 de enero de 2023 y empezará a abonarse de oficio a mediados de año. Se estima que llegarán a beneficiarse de él uno de cada cinco hogares perceptores del IMV.

Esta herramienta supone que cuando un beneficiario vea incrementados sus ingresos derivados del trabajo, porque ha encontrado un empleo o han mejorado sus condiciones laborales, el IMV no disminuya en la misma cuantía. De esta forma, persigue que siempre sea beneficioso para el perceptor del IMV aceptar un empleo, ya que el hogar sumará en total una renta mayor que si lo rechaza.

Este incentivo al empleo operará a través de tres tramos. En la tabla 2 se refleja en qué circunstancias y de qué modo opera cada tramo del incentivo.

⁹ Ministerio de Derechos sociales y Agenda 2030. (2021). *Guía de facilitación de acceso a las medidas. Ingreso Mínimo Vital*. <https://www.sanidad.gob.es/ssi/covid19/ingresoMinVital/home.htm>

¹⁰ Cavas Martínez F., García Romero B. (2021). *El Ingreso Mínimo Vital. Una perspectiva global: regulación estatal, derecho comparado y conexión con rentas mínimas autonómicas*. Colección de Derecho del Trabajo y Seguridad Social 11, editorial BOE. p. 52.

Tabla 2. Aplicación por tramos del incentivo al empleo en el IMV.

	¿Cuándo?	Incentivo aplicable
Primer tramo	Aumento del salario hasta el 60% del umbral de renta garantizada para ese hogar	Se excluirá el 100% de dicho aumento para el cálculo del IMV correspondiente. Así, no se producirá ninguna reducción del IMV, percibiéndose la misma cuantía que antes del aumento salarial.
Segundo tramo	Aumento del salario entre el 60 - 100% de la renta garantizada	Se aplicará un porcentaje de exención sobre las rentas percibidas de entre un 20% y un 40%. Se decidirá el porcentaje aplicable dentro de esa horquilla en función de la presencia o no de menores, la composición del hogar y la relación previa con el mercado de trabajo (p.e. se incentiva más a las personas que se incorporan al mercado laboral que a las que ya eran parte de él y ven mejoradas sus condiciones).
Tercer tramo	Los nuevos ingresos salariales colocan al hogar por encima de los umbrales de renta garantizada que le corresponden	El aumento salarial no se excluirá del cómputo para el cálculo del IMV, de modo que no existirá derecho a percibir el IMV.

Fuente: Elaboración propia a raíz de la información disponible en *Incentivo al empleo para beneficiarios del Ingreso Mínimo Vital (IMV)*. (2022, 28 de septiembre). Iberley Editorial Jurídica. <https://www.iberley.es/temas/incentivo-empleo-beneficiarios-imv-15211>.

4.2 Sujetos beneficiarios y requisitos de acceso

Pueden ser beneficiarios del IMV las personas individuales o las denominadas “unidades de convivencia”. Tienen la consideración de unidades de convivencia el conjunto de personas que conviven en un mismo domicilio y que están unidas entre sí por un vínculo matrimonial o de parentesco hasta el segundo grado, o las que tienen la consideración de parejas de hecho en base a lo establecido en el art. 6.1 del RDL 20/2020.

A los sujetos beneficiarios se les exige un primer requisito de edad mínima de 23 años. Esto tiene algunas excepciones, como es el caso de las personas titulares de unidades de convivencia que son mayores de edad o menores emancipados y que tienen a su cargo a hijos o menores, o el caso de mujeres víctimas de violencia de género, de trata de seres humanos o de explotación sexual, a quienes solo se les exige la mayoría de edad.¹¹

¹¹ Art 5.2 del RDL 20/2020, de 29 de mayo, por el que se establece el IMV.

Este requisito de edad ha sido muy criticado por dejar al margen a determinados hogares jóvenes, especialmente porque se trata de una parte de la población que está muy castigada por el mercado laboral. Ante esta crítica, el Ministerio de Inclusión ha manifestado que el requisito pretende evitar que el IMV se convierta en una renta de emancipación, de modo que realmente se destine a aquellos hogares que se encuentran en una situación de pobreza y exclusión social severa.¹²

En la versión original del RDL 20/2020 se incluía un límite de edad máxima de acceso a la prestación de 65 años. Sin embargo, este requisito ha sido suprimido a través de la disposición final quinta de este texto normativo. Esto se debe a que el mismo era contradictorio con el art. 3.c del propio RDL 20/2020 en el cual se establecía que el IMV *“Es una prestación cuya duración se prolongará mientras persista la situación de vulnerabilidad económica y se mantengan los requisitos que originaron el derecho a su percepción”*.

Asimismo, en el art. 7.1 del RDL 20/2020 se recogen otros tres requisitos de acceso al IMV. El primero de ellos hace referencia a la necesidad de tener la residencia legal y efectiva en España durante como mínimo el año anterior al de presentación de la solicitud, residencia que debe ser continuada e ininterrumpida. No obstante, no se exige este requisito a las víctimas de trata y de violencia de género, ni a los menores.

La inclusión de este requisito también ha sido objeto de críticas, ya que puede suponer que la medida no llegue a parte del colectivo de personas migrantes. Además, este requisito resulta especialmente problemático si se tiene en cuenta que frecuentemente estas personas tienen trabajos precarios que les sitúan en un estado de gran vulnerabilidad, haciéndoles así especialmente necesitados de una prestación como ésta.¹³

El segundo requisito de acceso es estar en una situación de vulnerabilidad económica por carecer de rentas, ingresos o patrimonio suficientes. Esta situación de vulnerabilidad económica se delimita en el artículo 8 del RDL 20/2020 y para valorarla debe tenerse en cuenta la capacidad económica del beneficiario individual o de la unidad de convivencia en conjunto.

En concreto, se establece en el art. 8.2 del RDL 20/2020 que *“Se apreciará que concurre este requisito cuando el promedio mensual del conjunto de ingresos y rentas anuales computables de la persona beneficiaria individual o del conjunto de miembros de la unidad de convivencia, correspondientes al ejercicio anterior, en los términos establecidos en el artículo 18, sea inferior, al menos en 10 euros, a la cuantía mensual de la renta garantizada con esta prestación que corresponda en función de la modalidad y del número de miembros de la unidad de convivencia en los términos del artículo 10.”*

Es de destacar que no se considera cumplido este requisito cuando el patrimonio del beneficiario individual está tres veces por encima de la renta garantizada del IMV. Así, en el caso de un

¹² Montero, S. (10 de enero de 2021). Menores de 23 años, sin trabajo, sin recursos y ahora también sin Ingreso Mínimo Vital. *Público*. <https://www.publico.es/sociedad/menores-23-anos-recursos-ingreso-minimo-vital.html>

¹³ Cavas Martínez F., García Romero B. (2021). *El Ingreso Mínimo Vital. Una perspectiva global: regulación estatal, derecho comparado y conexión con rentas mínimas autonómicas*. Colección de Derecho del Trabajo y Seguridad Social 11, editorial BOE. p. 238

único adulto el límite patrimonial máximo es de 17.698,8€.

En el caso de que se trate de una unidad de convivencia, el patrimonio del solicitante deberá situarse por debajo de la escala de patrimonios máximos recogida en el RDL 20/2020. En la tabla 3 se reflejan los límites máximos de patrimonio permitidos para poder acceder al IMV, en las unidades de convivencia solicitantes más habituales.

Tabla 3. Límites máximos de patrimonio por unidades de convivencia.

Unidad de convivencia	Límite patrimonial
Un adulto y un menor	24.778,32€
Un adulto y dos menores	31.857,84€
Un adulto y tres o más menores	38.937,36€
Dos adultos	24.778,32€
Dos adultos y un menor	31.857,84€
Dos adultos y dos menores	38.937,36€
Dos adultos y tres o más menores	46.016,88€
Tres adultos	31.857,84€
Tres adultos y un menor	38.937,36€
Tres adultos y dos o más menores	46.016,88€

Fuente: Ministerio de Derechos sociales y Agenda 2030. (2021). *Guía de facilitación de acceso a las medidas. Ingreso Mínimo Vital*. <https://www.sanidad.gob.es/ssi/covid19/ingresoMinVital/home.htm>

El tercero de los requisitos exigidos hace referencia a la necesidad de que el beneficiario haya solicitado todas las pensiones y prestaciones públicas determinadas reglamentariamente a las que pudiera tener derecho. Se exceptúan de esto los salarios sociales, las rentas mínimas de inserción y el resto de las prestaciones de asistencia social similares que sean competencia de las CCAA.

Adicionalmente, se les exige a los beneficiarios individuales menores de 30 años que acrediten haber vivido de forma independiente en España al menos los 3 años inmediatamente anteriores al de presentación de la solicitud. En el caso de beneficiarios mayores de 30, solo se les exige

haber vivido independientemente un año antes de la solicitud y, para el supuesto de las unidades de convivencia, se les exige que la misma lleve constituida al menos un año.¹⁴

Finalmente, debemos destacar que en el art. 33.1.g del RDL 20/2020 se establece que los beneficiarios del IMV que no tengan trabajo deben inscribirse como demandantes de empleo en el plazo de seis meses desde que se les concede la prestación.

Los mencionados requisitos tienen que cumplirse en todo momento en el que se recibe la prestación, y no solo cuando se produce la solicitud. Por tanto, debe informarse de cualquier cambio que afecte a estos en un plazo máximo de 30 días. Además, el INSS realiza controles periódicos para verificar el cumplimiento de estos requisitos por parte de los beneficiarios.

4.3 Determinación de la cuantía

La cuantía del IMV está regulada en el art. 10 del RDL 20/2020. En este precepto se establece que la misma viene determinada por la diferencia entre la renta garantizada y el conjunto de rentas e ingresos del beneficiario individual o de la unidad de convivencia. De esta forma, no se trata de un importe fijo, sino que varía en función de la situación económica de cada beneficiario.

La renta garantizada en el caso de una persona beneficiaria individual se corresponde al cien por cien del importe anual de las pensiones no contributivas, fijadas en la Ley de Presupuestos Generales del Estado, dividido entre 12. Así, en 2022 la renta garantizada para un beneficiario individual del IMV es de 491,63 € mensuales.

En el supuesto de una unidad de convivencia, el importe de renta garantizada depende del número de personas que compongan la misma. De esta forma, la cuantía mensual correspondiente se incrementa en un 30% por cada miembro adicional a partir del segundo, hasta un máximo del 220%. Por ejemplo, en el caso de una unidad de convivencia compuesta por dos personas, ya sean un adulto y un menor o dos adultos, la renta garantizada en 2022 es de 639,12€ mensuales.

Es de destacar que existen tres complementos al IMV: el complemento de monoparentalidad, el complemento a la discapacidad y el de ayuda a la infancia. Estos complementos son compatibles entre sí y suponen un aumento de la renta garantizada que le corresponde al beneficiario.

El primero de los mencionados, el complemento de monoparentalidad, equivale al 22% de la renta garantizada. Es considerada familia monoparental a estos efectos *“la constituida por un solo adulto que conviva con uno o más descendientes hasta el segundo grado menores de edad sobre los que tenga la guarda y custodia exclusiva, o que conviva con uno o más menores en régimen de acogimiento familiar permanente o guarda con fines de adopción cuando se trata del único acogedor o guardador, o cuando el otro progenitor, guardador o acogedor se*

¹⁴ Artículos 7.2 y 7.3 del RDL 20/2020, de 29 de mayo, por el que se establece el IMV.

encuentre ingresado en prisión o en un centro hospitalario por un periodo ininterrumpido igual o superior a un año” (RDL 20/2020. Art. 10.2).

Asimismo, tienen la consideración de familias monoparentales a efectos de este complemento las formadas por menores que conviven exclusivamente con sus progenitores, abuelos, guardadores o cuidadores, en las que uno de estos tiene reconocido un grado 3 de dependencia, la incapacidad permanente absoluta o la gran invalidez. También tienen esta consideración las unidades de convivencia compuestas solo por una mujer víctima de violencia de género y uno o más descendientes menores hasta el segundo grado.

Por su parte, el complemento a la discapacidad, que también es del 22%, se aplica en el supuesto en el que el beneficiario o algún miembro que conforme la unidad de convivencia tenga reconocido un grado de discapacidad que sea igual o superior al 65%.

Finalmente, tenemos el complemento de ayuda para la infancia, el cual se proporciona por cada menor que forme parte de la unidad y varía en función de la edad que éstos tengan. Para los menores de 3 años será de 100€, para los de entre 3 y 6 años de 70€ y de 50€ para los de 6 a 18 años. Será necesario cumplir con dos requisitos para acceder a este complemento: 1) No superar el 300% de la renta garantizada del IMV y 2) No superar el 150% del umbral de patrimonio correspondiente.

En las tablas 4 y 5 se muestran los importes de renta garantizada del IMV en el año 2022 para los tipos de unidades de convivencia más habituales, diferenciando en función de si se trata de unidades de convivencia monoparentales o no.

Tabla 4. Renta garantizada en 2022 para unidades de convivencia no monoparentales (en euros).

		ADULTOS					
		1		2		3	
		Año	Mes	Año	Mes	Año	Mes
MENORES	0	5.899,60	491,63	7.669,48	639,12	9.439,36	786,61
	1	7.669,48	639,12	9.439,36	786,61	11.209,24	934,10
	2	9.439,36	786,61	11.209,24	934,04	12.979,12	1.081,59

Fuente: Elaboración propia a partir de la información del Portal de la Seguridad Social. (noviembre de 2022).
 Ingreso Mínimo Vital. Cuantías. <https://www.seg-social.es/wps/portal/wss/internet/Trabajadores/PrestacionesPensionesTrabajadores/65850d68-8d06-4645-bde7-05374ee42ac7>

Como podemos observar en el caso de una unidad de convivencia compuesta por un solo adulto la renta garantizada es de 491,63€ mensuales. Como se ha mencionado, la cuantía de renta garantizada crece a medida que el número de personas que componen la unidad de convivencia aumenta. Así, en el caso de que se incluya un segundo miembro a la unidad, el importe de la renta garantizada se incrementa en un 30%, pasando a ser de 639,12€ mensuales. De igual manera, si se incluye un tercer miembro, esta cuantía se incrementaría en otro 30% llegando a ser de 786,61€ mensuales.

Tabla 5. Renta garantizada en 2022 para unidades de convivencia monoparentales (en euros).

	Año	Mes
1 adulto + 1 menor	8.967,39 €	747,28 €
1 adulto + 2 menores	10.737,27 €	894,77 €
1 adulto + 3 menores	12.507,15 €	1.042,26 €
1 adulto y 4 o más menores	14.277,03 €	1.189,75 €

Fuente: Elaboración propia a partir de la información del Portal de la Seguridad Social. (noviembre de 2022).
Ingreso Mínimo Vital. Cuantías. <https://www.seg-social.es/wps/portal/wss/internet/Trabajadores/PrestacionesPensionesTrabajadores/65850d68-8d06-4645-bde7-05374ee42ac7>

Las cuantías de renta garantizada recogidas en la tabla 5 son superiores a las establecidas por la tabla 4. Esto se debe a que en esta última tabla se hace referencia a unidades de convivencia monoparentales, a cuyas rentas garantizadas les es de aplicación un complemento de monoparentalidad. Así, en el caso de una unidad de convivencia monoparental compuesta por un adulto y un menor la renta garantizada ascenderá a 747,28€. En el caso de que forme parte de la unidad monoparental un segundo menor, la renta garantizada correspondiente será superior, alcanzando los 894,77€.

4.4 Financiación

El IMV es una prestación de naturaleza no contributiva, tal y como se establece en el art. 32 del RDL 20/2020. Las prestaciones de la modalidad no contributiva se caracterizan por estar a cargo del Estado, quien se ocupa de fijar anualmente la financiación que les corresponde en la Ley de Presupuestos Generales del Estado (en adelante LPGE).

Así, el IMV se financia a través de las asignaciones de gasto realizadas cada año en los correspondientes Presupuestos Generales. Por tanto, se trata de una prestación que está financiada mediante una transferencia del Estado a la Seguridad Social.¹⁵

Dado que el Real Decreto-ley que aprobó el IMV no entró en vigor hasta el 1 de junio de 2020, era necesario que en dicha norma se previera cómo iba a financiarse el IMV en el periodo restante de ese año 2020. Por ello, en la disposición transitoria sexta del RDL 20/2020 se establece que la financiación necesaria al IMV se aportaría a través de una modificación presupuestaria.

Además, en la disposición adicional tercera del decreto se recoge un crédito extraordinario en el presupuesto destinado al Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones por un importe de 500.000.000 de euros. Para financiar esto se acude a un incremento de la deuda del Estado.¹⁶

Para el año 2021 se recoge en la LPGE una dotación para financiar el IMV de 3.016.900.000 € (art. 12.5 de la ley 11/2020, por la que se aprueban los Presupuestos Generales del Estado para

¹⁵ Cavas Martínez F., García Romero B. (2021). *El Ingreso Mínimo Vital. Una perspectiva global: regulación estatal, derecho comparado y conexión con rentas mínimas autonómicas*. Colección de Derecho del Trabajo y Seguridad Social 11, editorial BOE. p. 395.

¹⁶ Cavas Martínez F., García Romero B. (2021). *El Ingreso Mínimo Vital. Una perspectiva global: regulación estatal, derecho comparado y conexión con rentas mínimas autonómicas*. Colección de Derecho del Trabajo y Seguridad Social 11, editorial BOE. p. 395.

el año 2021). En el año siguiente, el importe destinado al IMV aumenta ligeramente, pasando la financiación a ser de 3.021.926.000,14 € (art. 12.5 de la ley 22/2021).

Si comparamos con otros países de la UE, podemos confirmar que la financiación destinada en España a su renta mínima estatal no supone un coste muy elevado. Como ejemplo de ello podemos tomar el caso de Francia, quien gasta 10.960 millones de euros al año en su renta mínima, o el de Italia, quien destina 8.600 millones de euros anuales.¹⁷

Una de las principales críticas que ha percibido el IMV es que la financiación destinada a esta prestación es insuficiente. Así lo han denunciado varios colectivos, como es el caso de la Organización No Gubernamental (en adelante ONG) Oxfam Intermón. De hecho, esta entidad realizó en febrero de 2020 una propuesta de renta garantizada para España, para la cual preveía como necesaria una financiación de 6.400 millones de euros anuales¹⁸. Como vemos, la financiación prevista para esta medida por la ONG es más del doble que la destinada finalmente para el IMV.

4.5 Interrelación entre las Rentas Mínimas Autonómicas y el IMV

La primera Renta Mínima Autonómica (en adelante RMA) de España fue aprobada en el País Vasco en el 1989, en el marco del Plan Integral de Lucha contra la Pobreza. Siguiendo el modelo establecido por esta prestación pionera, el resto de CCAA fueron aprobando sus respectivas medidas de lucha contra la pobreza y exclusión social.

Finalmente, se elaboraron en España 17 programas de renta mínima, operando cada uno de ellos en su respectiva Comunidad Autónoma, y recibiendo denominaciones distintas: Renta Mínima de Inserción Social en Andalucía, Salario Social Básico Asturiano, Renta Social Garantizada balear, Renta de Inclusión Social de Galicia...

Sin embargo, este modelo de RMA ha sido muy criticado tanto en el ámbito nacional como en el internacional, por las diferencias territoriales que ha supuesto en torno a las cuantías, los índices de cobertura y los requisitos de acceso a esta prestación exigidos en cada CCAA.¹⁹

Así, llevaba tiempo planteándose la aprobación de una Renta Mínima estatal que acabara con estas diferencias, ofreciendo una cobertura que llegara por igual a todos los ciudadanos en situación de pobreza y exclusión social. No obstante, cuando se propuso la aprobación del IMV,

¹⁷ Álvarez Barba, Y. (15/06/2020). *Análisis del Ingreso Mínimo Vital español: Financiación, debate, comparativa y límites*. Fundación Rosa Luxemburg Stiftung. P. 2.

¹⁸ Oxfam Intermón. (2020). *Propuesta para crear y financiar una renta garantizada que sacaría a cuatro millones de personas de la pobreza en España* [Comunicado de prensa]. <https://www.oxfamintermon.org/es/nota-de-prensa/lanzmosa-propuesta-renta-garantizada-sacaria-cuatro-millones-personas-pobreza>

¹⁹ Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIRef). (2019). *Los programas de Rentas Mínimas en España*. p. 98.

uno de los principales debates suscitados al respecto fue la interrelación que esta nueva prestación iba a tener con las RMA. De hecho, este ha sido uno de los aspectos más problemáticos de la implementación del IMV.

En el Real Decreto-Ley por el que se aprobó el IMV se optó por configurar el mismo como una “prestación suelo” que es compatible con las RMA. Sin embargo, este texto normativo solo aclara dos aspectos en relación con cómo debe desarrollarse esta compatibilidad entre las mencionadas prestaciones.

La primera mención a las RMA se recoge en relación con el requisito de haber solicitado todas las prestaciones a las que se pudiera tener acceso, al establecerse que “*En todo caso, quedan exceptuados los salarios sociales, rentas mínimas de inserción o ayudas análogas de asistencia social concedidas por las comunidades autónomas*” (art. 7.1.c del RDL 20/2020). La otra mención se plantea en torno al requisito de situación de vulnerabilidad económica del solicitante, sobre lo que se establece que “*no computarán como ingresos los salarios sociales, rentas mínimas de inserción o ayudas análogas de asistencia social concedidas por las comunidades autónomas*” (art. 8.2 del RDL 20/2020).

En definitiva, estos dos preceptos del RDL 20/2020 establecen que no es necesario haber solicitado previamente la RMA para acceder al IMV y que, en caso de percibir una RMA, su importe no computa como un ingreso a la hora de realizar el cálculo de la Renta garantizada del IMV correspondiente a ese beneficiario individual o unidad de convivencia.

Al contrario, en el caso de una RMA es posible que el IMV sí compute como un ingreso y que se exija como requisito de acceso haberlo solicitado previamente. Esto dependerá de lo establecido por cada normativa autonómica. De esta forma, el orden de peticiones más recomendable es solicitar primero el IMV y que, una vez este haya sido denegado o sea de una cuantía inferior al límite de ingresos establecido en la CCAA, se solicite la correspondiente RMA.

Como vemos, ante la limitada regulación ofrecida por la normativa estatal en relación con la interrelación entre las dos prestaciones, han sido las distintas CCAA quienes han tenido que ir delimitando fórmulas de convivencia entre sus RMA y el IMV.

De hecho, muchas CCAA han optado por modificar su normativa en relación con su RMA, con objeto de aclarar la coordinación entre las dos prestaciones. Así, la convivencia entre las rentas autonómicas y el IMV, si bien ha seguido unos rasgos comunes, no ha sido del todo uniforme en el territorio nacional.

En general, el comportamiento de las distintas CCAA a este respecto puede clasificarse dentro de los siguientes tres escenarios²⁰:

²⁰ European Anti Poverty Network España (EAPN-ES). (2021). *El Ingreso Mínimo Vital un año después. La perspectiva autonómica* (Series Sociedades nº1). p. 51-80.

1. Comunidades con una renta mínima superior al IMV, donde se opta por la complementariedad entre las dos prestaciones. Es el caso de comunidades como el País Vasco, Navarra o Cataluña.

En estos casos, los beneficiarios de las dos prestaciones reciben del Estado el importe correspondiente al IMV y, de la Comunidad Autónoma, la cuantía restante hasta alcanzar el umbral de la RMA. Es decir, el importe que se recibe bajo el concepto de RMA es la cuantía restante de la diferencia entre la renta garantizada autonómica y la estatal.

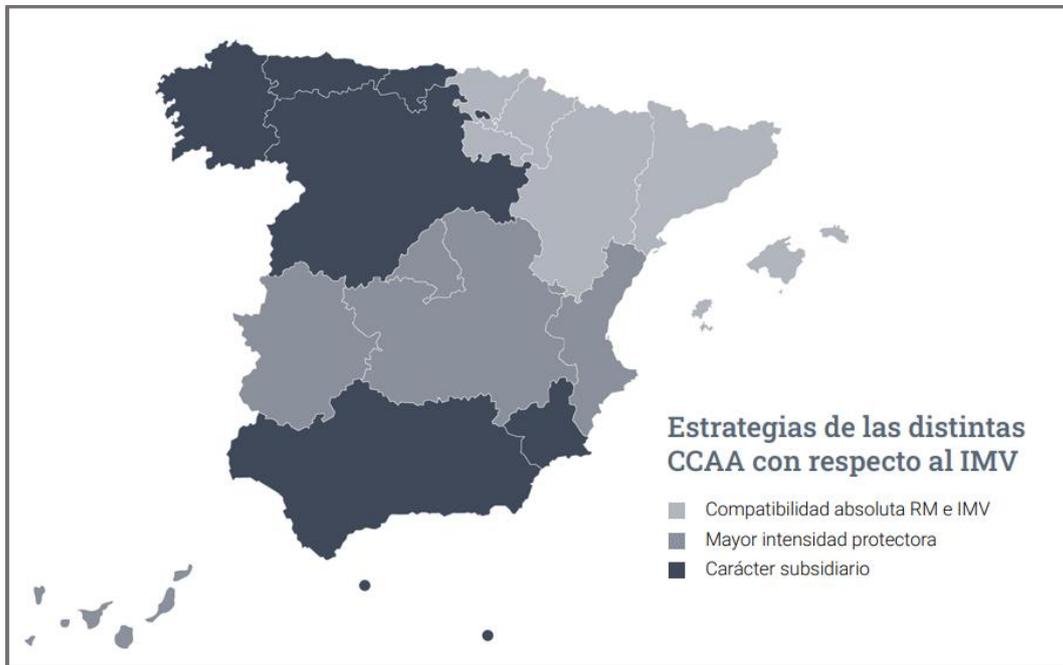
2. Comunidades que a través de las rentas autonómicas amplían la cobertura ofrecida, llegando así a sujetos necesitados que no quedan protegidos por el IMV. Se trata de varias CCAA que han optado por modificar su normativa autonómica con objeto de ofrecer una mayor intensidad protectora, como es el caso de las comunidades de Aragón o Baleares.

Por ejemplo, en el caso de Aragón se ha decidido derogar el “Ingreso Aragonés de Inserción” a favor de la nueva “Prestación Aragonesa Complementaria del Ingreso Mínimo Vital”.

3. Comunidades cuya RMA es inferior al umbral establecido por el IMV. Es el caso de comunidades como Andalucía, Castilla La Mancha o Cantabria. En estas se ha optado por establecer el carácter subsidiario de la prestación. De esta forma, los sujetos a los que les corresponda percibir el IMV dejarán de recibir la RMA, la cual pasará a percibirse solo en defecto del IMV.

En la figura 5 se representa la postura adoptada (a rasgos generales) por cada una de las CCAA con objeto de coordinar la implementación entre su RMA y el IMV.

Figura 5. Estrategias de interrelación entre las rentas autonómicas y el IMV por Comunidad Autónoma.



Fuente: European Anti Poverty Network España (EAPN-ES). (2021). *El Ingreso Mínimo Vital un año después. La perspectiva autonómica* (Series Sociedades nº1). P. 53.

En definitiva, la regla general es que el IMV y las RMA son compatibles, pero dicha compatibilidad alcanza hasta el importe autonómico. Así, cuando la cuantía del IMV lo iguala o supera, las prestaciones son consideradas incompatibles, debiendo el beneficiario optar por una u otra. En estos términos “*suelen declararse complementarias, en el sentido de que se permite al IMV completar a la RMA hasta su cuantía prevista. Y suplementarias, en el sentido, de que, si no cumplen las condiciones para causar derecho al IMV, la RMA correspondiente, puede otorgarse subsidiaria o supletoriamente*”²¹.

5. IMPLEMENTACIÓN DEL INGRESO MÍNIMO VITAL

5.1 Potencial de la prestación

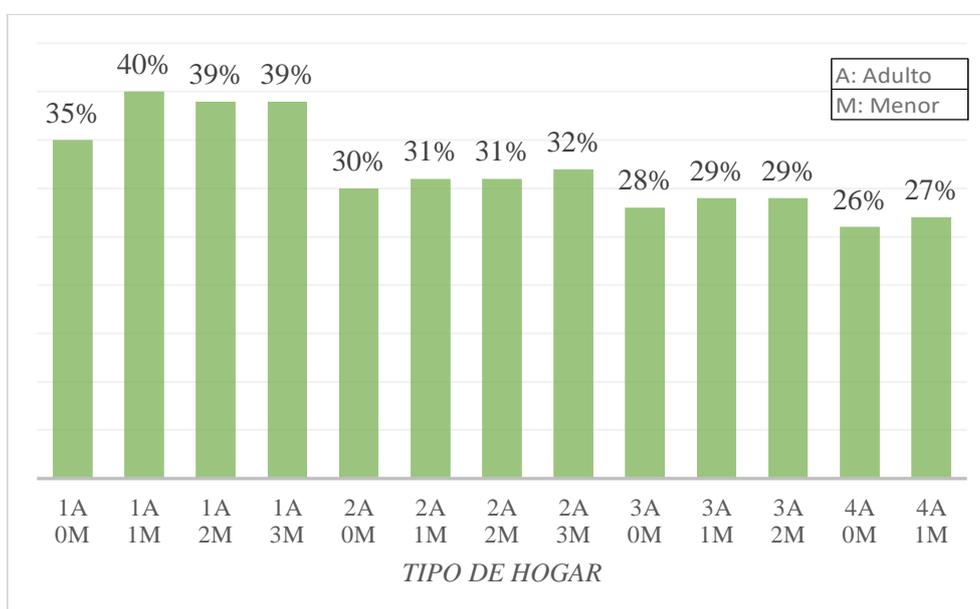
Con objeto de valorar la implementación del IMV se comenzará realizando un estudio del potencial de la prestación. Es decir, se analizarán los resultados que obtendría el IMV si estuviera plenamente implementado, de modo que llegara a todos aquellos sujetos que cumplen los requisitos de acceso.

²¹ Cavas Martínez F., García Romero B. (2021). *El Ingreso Mínimo Vital. Una perspectiva global: regulación estatal, derecho comparado y conexión con rentas mínimas autonómicas*. Colección de Derecho del Trabajo y Seguridad Social 11, editorial BOE. p. 460.

En primer lugar, es de destacar que teniendo en cuenta su diseño actual el IMV tiene el potencial de alcanzar a 850.000 hogares españoles²². Esto se traduce en torno a 2,3 millones de personas. Asimismo, otro aspecto interesante a analizar sobre el potencial de esta prestación es la cobertura de la pobreza que ofrece la misma.

Para ello, se muestra en la Figura 6 el porcentaje de la renta mediana nacional que cubre el IMV para cada tipo de hogar. Esto es, la cuantía que representa el IMV correspondiente para cada clase de unidad de convivencia, sobre la renta anual mediana de cada tipo de hogar. En el gráfico se han reflejado las unidades de convivencia más comunes, indicando el número de adultos que componen la misma con la letra “A” y el de menores con la “M”.

Figura 6. Porcentaje de la mediana de renta garantizada por el IMV por tipo de hogar. Ejercicio 2020.



Fuente: Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIRef). (2022). *1ª Opinión Ingreso Mínimo Vital*. Opinión 1/22. P. 31.

Como vemos en la figura 6, los importes de renta garantizada por el IMV se sitúan entre el 30% y el 40% de la mediana de la renta nacional correspondiente. Si centramos el análisis por tipo de hogar, observamos que la prestación ofrece una mayor cobertura para los hogares monoparentales (que son aquellos en los que se indica “1A”). En cabeza se sitúan los hogares compuestos por un adulto y un menor (1A 1M), para los cuales el IMV puede llegar a cubrir el 40% de la renta mediana nacional.

²² Gil, I. (2020). *El Gobierno aprueba el ingreso mínimo de entre 460 y 1.000 € para 850.000 hogares*. El confidencial.

Si seguimos el criterio del INE según el cual el umbral de pobreza se sitúa en el 60% de la renta mediana nacional, podemos afirmar que con su diseño actual el IMV no cubre para ningún tipo de hogar el 100% del umbral de pobreza. En definitiva, se trata de una prestación que por su propio diseño tiene una capacidad limitada de reducir la tasa de pobreza.

Como aspecto positivo es de destacar que la medida puede potencialmente aumentar el número de hogares que están cubiertos por una renta mínima en un 18%.²³ De esta forma, puede llegar a nuevos hogares que no quedan cubiertos por el sistema de rentas mínimas autonómicas. Ese mayor alcance proporcionado por el IMV lógicamente varía entre las distintas CCAA, dependiendo del alcance que tengan sus RMA.

Así, el IMV operando plenamente como una prestación suelo podría suponer la absorción del 34% de los hogares cubiertos por programas de rentas mínimas autonómicas²⁴. Esto posibilitaría la liberación de recursos de las CCAA, los cuales podrían ser destinados a otros aspectos. Recordemos que mientras que las rentas autonómicas se financian a cargo de cada Comunidad Autónoma, la financiación del IMV se establece por medio de los Presupuestos Generales del Estado.

Así, se trata de una medida que puede ofrecer cobertura a hogares en pobreza a los que no llegan las RMA, y puede ampliar y homogeneizar la protección recibida por los distintos hogares perceptores.

No obstante, incluso estando el IMV y las rentas autonómicas desplegadas al completo, todavía habría un 40% de hogares en pobreza que no serían perceptores de ningún programa de garantía de ingresos.²⁵ Este es un fallo del propio diseño de la prestación, al no ser capaz de llegar a todos los hogares necesitados de protección ni aun estando completamente desplegado.

5.2 Cifras reales del IMV. Resultado efectivo.

En diciembre de 2021, tras un año y medio implementado, el IMV tan solo había alcanzado al 40% de sus potenciales beneficiarios. Así, hasta entonces habían sido beneficiarios del IMV un total de 336.933 hogares, lo que se corresponde con 799.203 personas.²⁶ Sin embargo, en

²³ Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIRef). (2022). *1ª Opinión Ingreso Mínimo Vital*. Opinión 1/22. P. 39.

²⁴ Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIRef). (2022). *1ª Opinión Ingreso Mínimo Vital*. Opinión 1/22. P. 39.

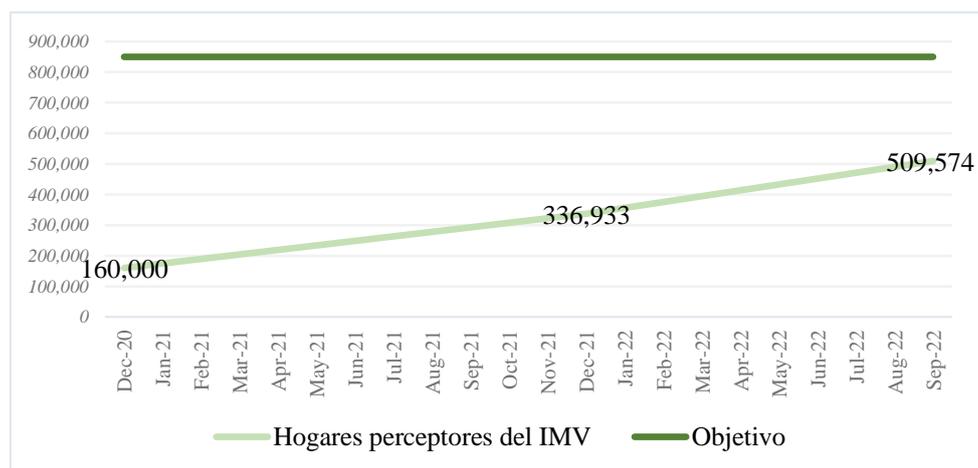
²⁵ Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIRef). (2022). *1ª Opinión Ingreso Mínimo Vital*. Opinión 1/22. P. 40.

²⁶ European Anti Poverty Network España (EAPN-ES). (2021). *El Ingreso Mínimo Vital un año después. La perspectiva autonómica* (Series Sociedades nº1). P. 26.

septiembre de 2022 ha alcanzado a 509.574 hogares, es decir, más de 1,4 millones de personas²⁷. Así, el IMV habría alcanzado el 59,94% de su potencial.

En la figura 7 se muestra la evolución ascendente del número de hogares perceptores del IMV y se compara con la previsión inicial de la prestación de alcanzar los 850.000 hogares perceptores.

Figura 7. Evolución del número de hogares perceptores del IMV (dic 20 - sep 22).



Fuente: Elaboración propia a partir de datos publicados por el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones.

En relación con el coste de la medida, es de destacar que en el año 2021 el gobierno dejó sin ejecutar un tercio del presupuesto destinado al IMV. Así, el coste del IMV en dicho ejercicio fue tan solo de 1.924 millones de euros.²⁸

Si entramos a analizar el perfil de los perceptores observamos que, según indican las cifras del Ministerio de Inclusión²⁹, dos de cada tres titulares del IMV son mujeres y que un 42,4% de los beneficiarios son menores. Por edad, la media de los titulares de la prestación se sitúa en los 45 años, estando la mayoría de los beneficiarios en la franja de los 36-45 años (32,6%), seguido de los de entre 46-55 años (29,5%) y los de 24-35 años (18,4%).³⁰

En cuanto al tipo de hogar, los más beneficiados por esta prestación son los compuestos por menores en general, seguido de los que son estrictamente monoparentales. De hecho, el 56%

²⁷ Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones. (octubre, 2022). *El Ingreso Mínimo Vital alcanza a 509.574 hogares y a más de 1,4 millones de personas* [Nota de prensa].

²⁸ La información. (Febrero, 2022). *El Gobierno dejó sin ejecutar un tercio del presupuesto de 2021 para el IMV*. <https://www.lainformacion.com/espana/gobierno-dejo-sin-ejecutar-un-tercio-presupuesto-2021-imv/2860394/>

²⁹ Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones. (octubre, 2022). *El Ingreso Mínimo Vital alcanza a 509.574 hogares y a más de 1,4 millones de personas* [Nota de prensa].

³⁰ Fundación Foessa. (2021). *Sociedad expulsada y derecho a ingresos*. Análisis y perspectivas 2021. P. 46.

de los hogares perceptores del IMV cuentan con algún menor. La cuantía media percibida por los hogares ha sido de 436€. ³¹

En la tabla 6 se resume el perfil de los perceptores del Ingreso Mínimo Vital.

Tabla 6. Perfil de los perceptores del Ingreso Mínimo Vital.

Sexo del titular	Mujer (66%)	Hombre (33%)
Edad del beneficiario	Mayor de edad (57,6%)	Menor de edad (42,4%)
Franja de edad del titular	36-45 años (32,6%)	46-55 años (29,5%)
Tipo de hogar	Compuesto por algún menor (56%)	Hogar sin menores (44%)

Fuente: Elaboración propia a partir de información de Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones. (octubre, 2022). *El Ingreso Mínimo Vital alcanza a 509.574 hogares y a más de 1,4 millones de personas* [Nota de prensa] y Fundación Foessa. (2021). *Sociedad expulsada y derecho a ingresos*. Análisis y perspectivas 2021. P. 46-47.

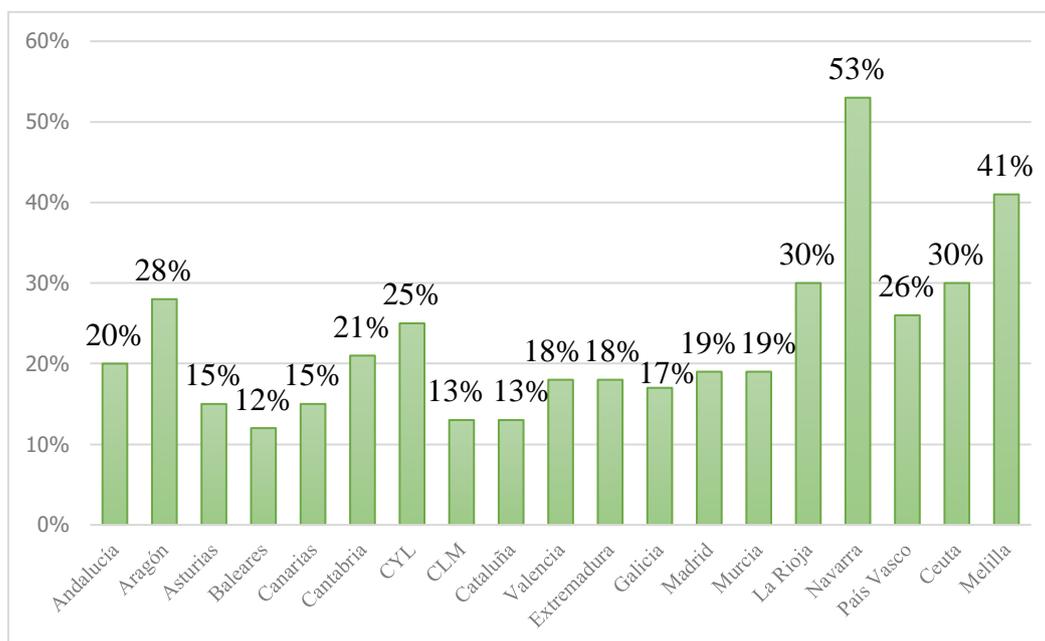
Finalmente, en cuanto a la cobertura ofrecida por el IMV, se observan diferencias notables entre las distintas CCAA. Así, en mayo de 2021 las CCAA en las que más se había concedido el IMV fueron Andalucía (31%), Comunidad Valencia (12%) y Comunidad de Madrid (10%). ³²

No obstante, resulta interesante analizar el dato de la tasa de personas que reciben el IMV sobre las personas en situación de pobreza de esa Comunidad Autónoma. Para ello, se muestra en la figura 8, para cada una de las CCAA, la proporción de beneficiarios del IMV sobre su población en situación de pobreza.

³¹ Fundación Foessa. (2021). *Sociedad expulsada y derecho a ingresos*. Análisis y perspectivas 2021. P. 47.

³² European Anti Poverty Network España (EAPN-ES). (2021). *El Ingreso Mínimo Vital un año después. La perspectiva autonómica* (Series Sociedades nº1). P. 27.

Figura 8. Cobertura del IMV por CCAA: Proporción de beneficiarios del IMV respecto de su población en pobreza severa.



Fuente: Fundación Foessa. (2021). *Sociedad expulsada y derecho a ingresos*. Análisis y perspectivas 2021. P. 46.

Como vemos, las tres Comunidades con mayores beneficiarios respecto de su potencial son Navarra (53%), Melilla (41%), la Rioja (30%) y Ceuta (30%), seguidas de Aragón (28%) País Vasco (26%) y Castilla y León (25%). Por otro lado, las Comunidades que cuentan con el menor número de beneficiarios sobre su potencial son Baleares (12%), Cataluña (13%) y Castilla la Mancha (13%).

5.3 Problemáticas en la implementación

Han sido varios los factores que han supuesto que la puesta en marcha del IMV en sus dos primeros años haya sido problemática. Estos problemas han derivado en que, tal y como se ha analizado previamente, las cifras reales del IMV hayan estado por debajo del potencial de la medida.

Así, la forma en la que se ha tramitado el IMV ha sido muy criticada. Parte de la problemática de la tramitación de esta prestación tiene como causa que se han presentado muchas solicitudes, sobre todo en los meses iniciales.³³ En total, hasta diciembre de 2021 se presentaron en torno a 1.500 mil solicitudes.³⁴

³³ Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIRef). (2022). *1ª Opinión Ingreso Mínimo Vital*. Opinión 1/22. P. 51.

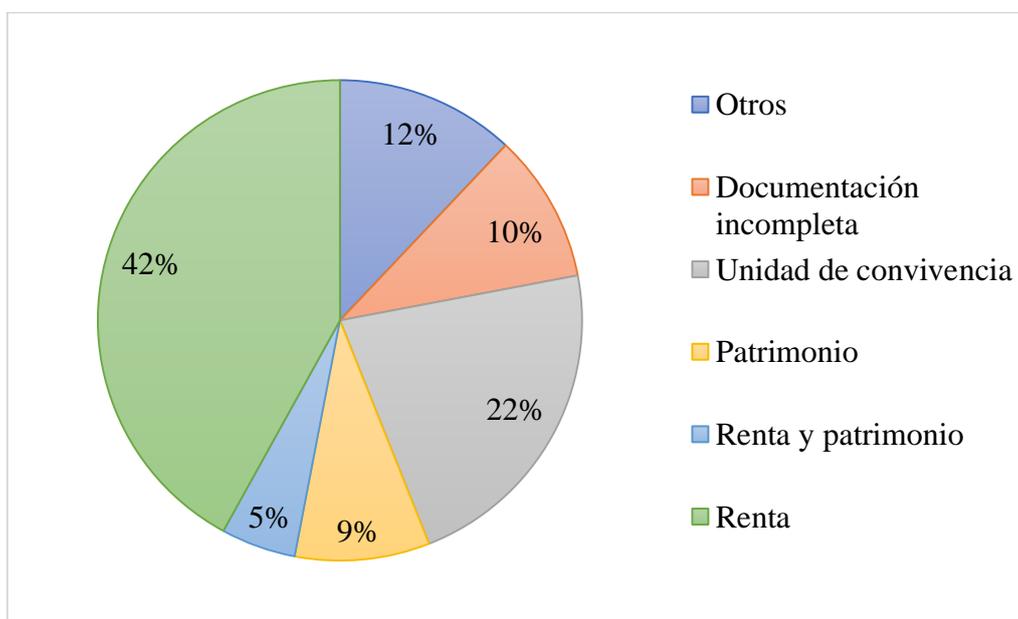
³⁴ Se incluyen dentro de esta cifra todos los expedientes tramitados de oficio para traspasar al IMV a determinados hogares perceptores de RMA o de la prestación por hijo a cargo.

Otro de los principales problemas en la tramitación de esta prestación ha sido que los tiempos de resolución de los expedientes han sido muy elevados. Si bien éstos han ido reduciéndose con el tiempo, en un inicio eran de casi cinco meses, llegando a ser de dos meses en diciembre de 2021.

Asimismo, la tasa de rechazo de las solicitudes ha sido muy alta. De hecho, se rechazaron el 73% de las solicitudes presentadas hasta el 2021. La tasa de rechazo asciende al 80% en caso de que no se tengan en cuenta las solicitudes tramitadas de oficio, en las que el porcentaje de rechazo es mínimo.³⁵

En la figura 9 se muestran las principales causas del rechazo del IMV, las cuales se han mantenido prácticamente estables a lo largo del periodo de vigencia de la prestación.

Figura 9. Motivos de rechazo del IMV.



Fuente: Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIRef). (2022). *1ª Opinión Ingreso Mínimo Vital*. Opinión 1/22. P. 60.

Como vemos en la figura 9, el principal motivo del rechazo es el incumplimiento de requisitos de acceso relativos a la renta (42%), seguido del incumplimiento de requisitos relacionados con la unidad de convivencia (22%). Dentro de este segundo grupo, la mayoría de los rechazos se han debido a que el hogar no correspondía con el recogido en el padrón y a que no se ha cumplido con el periodo de empadronamiento exigido³⁶.

³⁵ Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIRef). (2022). *1ª Opinión Ingreso Mínimo Vital*. Opinión 1/22. P. 57.

³⁶ Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIRef). (2022). *1ª Opinión Ingreso Mínimo Vital*. Opinión 1/22. P. 62.

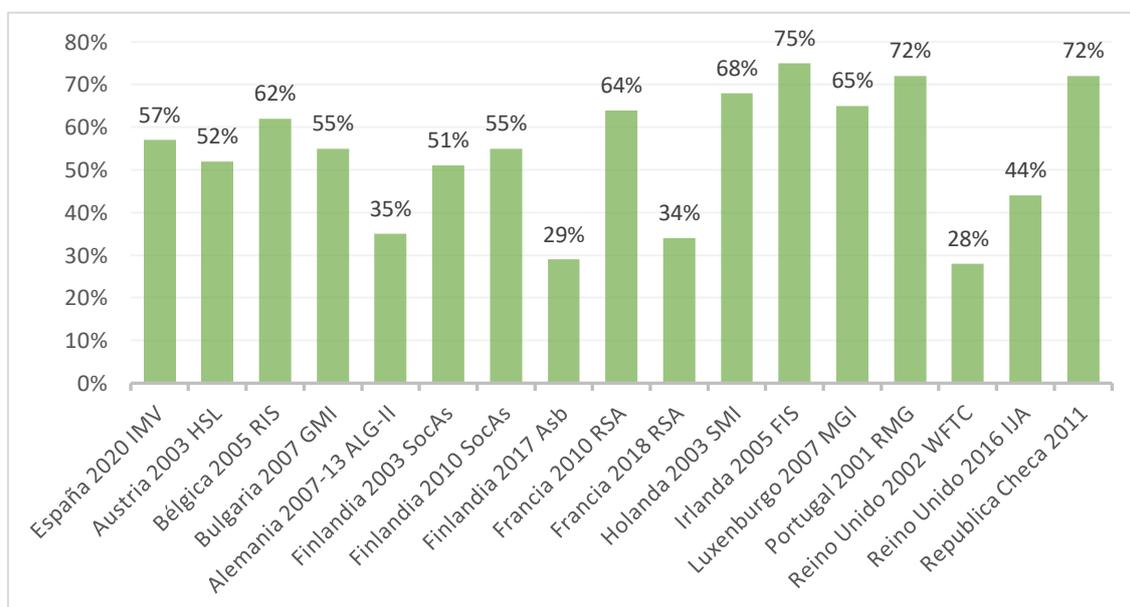
Otro de los grandes problemas que ha encontrado el IMV en su implementación ha sido la elevada cifra de non take-up (en adelante NTU). La EAPN define el NTU como “*Se entiende por personas en situación de Non Take-Up (NTU) a aquellas personas que no son tomadores de la prestación para la que son potencialmente elegibles*”. Un sujeto puede encontrarse en esta situación por distintas causas, en base a las cuales se puede clasificar el NTU en dos niveles³⁷:

1. **Primario:** hace referencia a no acceder a una prestación por no haber realizado la solicitud por desconocimiento de la norma. Se le denomina “primario” porque surge a raíz de una decisión individual de quienes son potenciales perceptores.
2. **Secundario:** Se asocia con los procedimientos y el funcionamiento de la Administración. Se produce cuando se inicia el proceso de solicitud, pero no se percibe la prestación, por distintas razones, como pueden ser; la complejidad del proceso (rechazos por razón de tiempo, forma...), la dificultad de probar la insuficiencia de recursos, los errores en la valoración...

En el caso del IMV, la AIREF estima que la cifra del NTU se sitúa en el 57%. Es decir, del total de hogares que podrían ser beneficiarios de esta prestación, el 57% no ha llegado a solicitarla.

Si bien esta cifra es preocupante, debe tenerse en cuenta que se trata de un fenómeno bastante común en este tipo de prestaciones. Tal y como se refleja en la figura 10, la cifra de NTU del IMV es bastante similar a la que presentan otros programas de renta mínima europeos.

Figura 10. Porcentaje de Non Take-up de diversos programas de renta mínima.



Fuente: Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIRef). (2022). *1ª Opinión Ingreso Mínimo Vital*. Opinión 1/22. P. 65.

³⁷ Ayala Cañón, L. (2022). *El Ingreso Mínimo Vital: Adecuación y cobertura*. Papeles de economía española, nº 172. P. 8.

Como se ha mencionado, las causas del NTU pueden ser varias. No obstante, es de destacar a este respecto los resultados de la encuesta sobre Integración y Necesidades Sociales de la Fundación Foessa de 2021.

Así, la encuesta revela que más de la mitad de los hogares en situación de pobreza severa no han recibido información sobre el IMV y que un 10,7% de los que la han recibido consideran que la misma ha sido insuficiente para poder realizar el trámite. Por tanto, una de las principales causas de este alto porcentaje de NTU parece ser la insuficiencia de información para iniciar el trámite.

6. COMPARATIVA CON LA RENTA DE SOLIDARIDAD ACTIVA FRANCESA

La mayoría de los países europeos cuentan con algún tipo de prestación o programa de renta mínima con el que pretenden dar cobertura a los ciudadanos que se encuentran en una situación económica especialmente vulnerable. A pesar de que la protección otorgada por cada país a los ciudadanos en esta situación es diferente, los programas de renta mínima presentan numerosas similitudes entre ellos.

Por eso, resulta especialmente interesante realizar un análisis comparativo entre el IMV y un programa de renta mínima de otro país. En este caso se ha optado por analizar la Revenu de solidarité active o la Renta de Solidaridad Activa (en adelante RSA) de Francia, por ser un país vecino en el que lleva vigente una prestación de este tipo desde hace años.

El origen del sistema de rentas mínimas en Francia se sitúa en los años 80, cuando el gobierno francés puso en marcha una serie de rentas mínimas que pretendían evitar que los ciudadanos cayeran en la gran pobreza. Sin embargo, los beneficiarios de estas ayudas seguían encontrándose en una gran situación de vulnerabilidad, por lo que, finalmente en el año 2008 se optó por sustituirlas por la actual RSA.³⁸

La RSA, al igual que el IMV, se configura como una prestación mensual y de duración indefinida, que en este caso es otorgada por las “Cajas de subsidios familiares” (CAF). Los principales requisitos de acceso a esta renta mínima son los siguientes:³⁹

- Se exige una edad mínima de 25 años. Como excepción, las embarazadas y los padres y madres solteros con determinado nivel de ingresos pueden beneficiarse de la RSA sin cumplir con el requisito de edad. Además, existe la RSA “joven activo”, la cual pueden percibir personas de entre 18 y 25 años, sin hijos, que han trabajado al menos 2 de los últimos 3 años y que cumplen el resto de los requisitos.

³⁸ Urteaga, E. (2011). *Las rentas mínimas en Francia*. Papers, revista de sociología, vol. 96, num.3. P. 4.

³⁹Ministerio de trabajo y economía social. (2020). *Francia, seguridad social y asistencia sanitaria: Algunas prestaciones de inserción social*.
<https://www.mites.gob.es/es/mundo/consejerias/francia/pensiones/contenidos/PrestaSoc.htm>

- Debe residirse de manera estable en Francia. Se considera cumplido este requisito cuando se vive en el país, como mínimo, nueve meses al año.
- Es necesario cumplir una de las siguientes opciones: 1) ser ciudadano francés, 2) proceder del Espacio Económico Europeo (en adelante EEE) o de Suiza y justificar el derecho a residir en Francia o 3) proceder de un tercer país, pero llevar residiendo en Francia al menos los últimos cinco años.
- Se exige que el ingreso medio mensual de los tres meses anteriores a la solicitud sea inferior a la RSA correspondiente para ese tipo de hogar.
- Es compatible con el empleo. Además, con objeto de incentivar la búsqueda de empleo entre los beneficiarios, la prestación se diseñó de modo que la persona que inicie o incremente su actividad profesional mantenga el 62% de los beneficios generados por su salario adicional. Asimismo, con esta misma finalidad de evitar el estancamiento laboral de los beneficiarios se exige que, en caso de que el solicitante no tenga empleo o perciba una renta especialmente baja, adjunte con su solicitud de la RSA información sobre su trayectoria profesional.

Si bien estos requisitos son bastante similares a los exigidos por el IMV, es de destacar la diferencia en el requisito de edad mínima, siendo para la RSA de 25 años y para el IMV de 23 años. Esto puede llevar a pensar que el IMV ofrece una mayor cobertura para los jóvenes en situación de pobreza. Sin embargo, debe tenerse en cuenta que Francia cuenta con la “RSA Joven activo” y que en España se exige a los menores de 30 años el requisito adicional de haber vivido independientemente al menos los tres años anteriores a la solicitud. De esta forma, resulta más complicado para los jóvenes españoles acceder a la renta mínima que para los franceses.

Asimismo, son de mencionar las diferencias relativas al requisito de residencia exigido. En el caso del IMV debe haberse residido legalmente en España al menos el año anterior a la solicitud, mientras que en Francia si se procede de un país del EEE solo se exige justificar la residencia y si se procede de otro país debe haberse residido en Francia los cinco años anteriores. Así, vemos que la RSA ofrece una protección desigual a los inmigrantes en función de su país de origen, dejando especialmente desprotegidos a las personas en pobreza procedentes de países que no son del EEE.

En relación con la cuantía, la RSA funciona igual que el IMV. Así, se establecen unos importes máximos para cada tipo de familia, recibiendo los beneficiarios la diferencia entre dicho importe y los recursos del hogar (subsidios por desempleo, asignaciones diarias...). Además, Francia también prevé para su prestación un complemento de monoparentalidad. En la tabla 7 se reflejan las cuantías de la RSA en comparación con las del IMV para distintos tipos de hogares.

Tabla 7. Comparativa entre la cuantía mensual máxima de la RSA y del IMV.

Tipología de hogar	Cuantía RSA	Cuantía IMV	Diferencial (RSA-IMV)
1 adulto	598,54 €	491.63€	106,91 €
2 adultos	897,81 €	639.12€	258,69 €
1 adulto y 1 menor	897,81 €	639.12€	258,69 €
2 adultos y 1 menor	1077,37 €	786.61€	290,76 €
1 adulto y 2 menores	1077,37 €	786.61€	290,76 €
2 adultos y 2 menores	1256,93 €	934.04€	322,89 €

Fuente: Elaboración propia a partir de información de CAF. (Recuperado en diciembre de 2022). *La renta activa solidaria (RSA)*. https://www.caf.fr/allocataires/aides-et-demarches/droits-et-prestations/vie-professionnelle/le-revenu-de-solidarite-active-rsa?session_caf_

Como vemos, las cuantías que concede la RSA están en todos los casos por encima de las aportadas por el IMV. Así, por ejemplo, un hogar compuesto exclusivamente por un adulto recibe en España 107€ menos de lo que recibiría en Francia.

En cuanto al número de perceptores de la RSA, en junio de 2022 alcanzó los 1.880.000 hogares⁴⁰. De esta forma, hay más del triple de perceptores de la RSA que del IMV. Además, esto no se debe a que la RSA lleve vigente más tiempo, ya que la prestación contaba desde su inicio con un número de perceptores bastante elevado. Así, a finales del 2009 la cifra de perceptores de la RSA ascendía a los 1,28 millones de hogares beneficiarios.⁴¹

No obstante, para poder comparar realmente el número de perceptores de estas dos prestaciones debe tenerse en cuenta que la población de Francia es superior a la de España. Así, la población francesa en el año 2022 es de 23,8 millones de hogares (67.813.396 personas) y la española de 18,9 millones de hogares (47.615.034 personas).

⁴⁰Centre d'observation de la société. (2022). *El número de destinatarios de RSA ha estado cayendo desde 2021*. <https://www.observationsociete.fr/revenus/pauvrete/evolutionminimas-2/#:~:text=En%20juin%202022%2C%20il%20atteignait,au%20plus%20bas%20depuis%202017.>

⁴¹ Gautier Moulin, P. (2009). *Premier rapport intermédiaire sur le RSA: 1,28 million de foyers bénéficiaires en novembre du RSA de base*. Le Quotidien de la information, n°1220.

De esta forma, los hogares perceptores de la RSA en el año 2022 representan el 7,9% del total de la población francesa. Mientras tanto, el IMV alcanza ese mismo año al 2,69% de la población española. Por ello, queda confirmado que la renta mínima estatal francesa alcanza a muchos más hogares que la española.

Asimismo, es de mencionar que la financiación aportada para su renta mínima por España es bastante limitada en comparación con la dotada por el gobierno francés. De esta forma, mientras que la financiación destinada al IMV se ha situado en torno a los 3.000 millones de euros anuales (0,2% del PIB), para la RSA se destinan en torno a 11.000 millones de euros anuales (0,4% del PIB)⁴².

Finalmente, en relación con el “Non Take Up” se estima que la cifra de la RSA en el 2018 fue del 34%.⁴³ Así, vemos que en Francia no hay un problema tan grande de acceso a su programa de renta mínima como en España. Sin embargo, debe tenerse en cuenta que la RSA lleva activa en Francia más de una década y que en los primeros años de vigencia de la prestación su porcentaje de NTU era mucho mayor. Muestra de ello es que en 2010 la cifra de NTU ascendía al 64%, superior a la tasa actual del IMV del 57%.

En definitiva, el IMV presenta muchas similitudes con la RSA a nivel de diseño, entre otros; en los requisitos de acceso, en el modo de calcular las cuantías, en el incentivo al empleo... Sin embargo, la renta francesa ha estado mejor implementada que el IMV, llegando a un mayor número de hogares necesitados de protección y ofreciéndoles a éstos una mejor cobertura.

⁴² Bonet, E. (2020). *El ingreso mínimo en Francia ha contenido la pobreza pero no la ha eliminado: ¿Qué puede aprender España?*. Público Diario digital.

⁴³ The Connexion. (Febrero, 2022). *RSA: What is France’s back-to-work social benefit and who is eligible?*.

7. CONCLUSIONES

Tras el análisis realizado a lo largo del trabajo se ha concluido que la aprobación del Ingreso Mínimo Vital es sin duda un avance necesario. Así, queda finalmente cubierto un vacío existente dentro del sistema de protección social español, que llevaba mucho tiempo reclamándose.

La aprobación del IMV resulta necesaria, especialmente si se tiene en cuenta la alarmante situación de pobreza y exclusión social presente en el país. Muestra de ello es que España se sitúa como uno de los países europeos con mayor tasa de pobreza y desigualdad. Esta situación se ha visto especialmente agravada a raíz de la crisis del covid-19, por lo que, era imprescindible e inaplazable la aprobación de una prestación que trate de cerrar la brecha de desigualdad existente.

Además, la introducción de esta prestación está justificada por la necesidad de homogeneizar la cobertura y protección otorgada a los hogares económicamente más vulnerables. Así, resultaba esencial contar con una prestación que garantice que todos los hogares españoles en situación de pobreza reciban, independientemente de la Comunidad Autónoma a la que pertenezcan, una renta mensual mínima.

Si bien la aprobación del IMV es un hito histórico, se trata de una prestación que se encuentra todavía en un momento inicial. Por ello, presenta grandes problemas de operatividad y una elevada distorsión respecto de los objetivos y metas que se plantearon para la misma inicialmente. De hecho, la prestación apenas ha llegado al 60% de su objetivo de beneficiarios y ha dejado todos los años parte del presupuesto sin ejecutar.

Con objeto de lograr una verdadera inclusión social de los potenciales beneficiarios de la medida y de dar una protección a las familias que se encuentran en una situación de especial vulnerabilidad, es necesario que se profundice y se corrijan los distintos problemas que han dado lugar a que la prestación no haya alcanzado los resultados esperados.

Algunas de las principales críticas que ha recibido el IMV son relativas al propio diseño de la medida. Entre ellas es de destacar que algunos de los requisitos de acceso a la prestación dejan fuera a determinados colectivos necesitados de protección.

Este es el caso de, entre otros, los jóvenes emancipados menores de 23 años o las personas en situación administrativa irregular. Por ello, un claro reto a futuro para el IMV es llegar a proteger a todos estos colectivos que actualmente se encuentran excluidos por la prestación.

Otra de las claras debilidades del diseño del IMV es la limitada financiación que se ha previsto para la medida, especialmente si se tiene en cuenta el ambicioso objetivo de luchar contra la pobreza y la exclusión social perseguido por la misma.

Asimismo, resulta especialmente criticable la insuficiencia de las cuantías de renta garantizada previstas por el IMV para los distintos tipos de hogares, ya que ninguna de ellas llega a cubrir al completo el umbral de pobreza. De modo que se trata de una prestación cuya efectividad se

encuentra ya limitada por su propio diseño, por lo que, una de sus principales debilidades es la limitada cobertura de la pobreza que realiza la misma.

Dejando de lado las críticas planteadas sobre el diseño, también ha resultado problemática la forma en la que se ha gestionado la prestación. Uno de los aspectos más conflictivos en la tramitación del IMV ha sido la falta de coordinación con las rentas mínimas autonómicas.

Esto se ha debido a que no se han tenido en cuenta las disparidades presentes entre los distintos sistemas de rentas mínimas autonómicas del país. Así, se ha tratado de dar una solución general a la conexión entre el sistema de rentas mínimas autonómicas y el estatal, cuando era necesario haber establecido con precisión y en detalle la interrelación entre las distintas prestaciones.

Esto ha llevado a que se produzcan distintas modalidades de coexistencia entre los dos sistemas, operando en algunas CCAA como rentas subsidiarias, en otras como complementarias... y creando una gran confusión para quienes gestionan las prestaciones y para quienes son potenciales perceptores de las mismas. Resulta así necesario que en un futuro se aclare la interrelación entre los dos sistemas de renta mínima.

Otro de los grandes problemas que se ha podido observar en la gestión del IMV es la elevada desinformación presente entre los potenciales beneficiarios de la prestación. Esta falta de información se ha producido tanto en relación con la propia existencia de la prestación, como a nivel de cómo realizar su tramitación. Además, se ha observado la existencia de un elevado número de rechazos de solicitudes.

Estos problemas podrían solventarse si se mejorara la comunicación sobre la prestación, de modo que la ciudadanía en general y, en concreto, los sujetos que cumplen los requisitos de acceso para la misma estuvieran mejor informados. De esta manera, el número de potenciales beneficiarios que realizan la solicitud sería mayor y, al estar mejor informados sobre cómo llevar a cabo el trámite de manera correcta, habría menos rechazos.

Por tanto, si bien el IMV presenta algunos problemas a nivel de diseño, el foco de la problemática de esta prestación, y su mayor reto a futuro, se sitúa en cómo se ha llevado a cabo su tramitación. Muestra de ello es que la Renta de Solidaridad Activa presenta un diseño muy parecido al del IMV y que, sin embargo, ha llegado a más hogares necesitados de protección y ofrece una cobertura mayor.

En definitiva, el IMV es una prestación necesaria, que supone un avance en la lucha contra la pobreza y exclusión social en España. No obstante, se trata de una prestación que ha obtenido unos resultados muy limitados. Por ello, es necesario que se solventen los distintos obstáculos que ha encontrado esta medida.

Hasta ahora se han llevado a cabo diversas modificaciones del RDL 20/2020, mediante las cuales se han ido solucionando algunas de las problemáticas que presentaba esta medida (entre otros; el incentivo al empleo o la suavización de algunos requisitos de acceso). Es necesario que en el futuro se sigan realizando más modificaciones y se planteen formas de solventar los distintos problemas que presenta esta prestación, para que opere así como una verdadera renta

de garantía de ingresos para todos aquellos hogares españoles en situación de riesgo de pobreza o exclusión social.

8. BIBLIOGRAFÍA

Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIRef). (2019). *Los programas de Rentas Mínimas en España*.

Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIRef). (2022). *1ª Opinión Ingreso Mínimo Vital*. Opinión 1/22.

Ayala Cañón, L. (2022). *El Ingreso Mínimo Vital: Adecuación y cobertura*. Papeles de economía española, nº 172.

Ayala Cañón, L. Cantó, O. (2022). *Radiografía de medio siglo de desigualdad en España*. El Observatorio Social de la Fundación "La Caixa".

Bonet, E. (2020). *El ingreso mínimo en Francia ha contenido la pobreza pero no la ha eliminado: ¿Qué puede aprender España?*. Público Diario digital.

Bustos Rubio, M. (2020). *Aporofobia y delito. La discriminación socioeconómica como agravante (art. 22.4 CP)*. Editorial Bosch.

CAF. (Recuperado en diciembre de 2022). *La renta activa solidaria (RSA)*. https://www.caf.fr/allocataires/aides-et-demarches/droits-et-prestations/vie-professionnelle/le-revenu-de-solidarite-active-rsa?session_caf_

Cavas Martínez F., García Romero B. (2021). *El Ingreso Mínimo Vital. Una perspectiva global: regulación estatal, derecho comparado y conexión con rentas mínimas autonómicas*. Colección de Derecho del Trabajo y Seguridad Social 11, editorial BOE.

Centre d'observation de la société. (2022). *El número de destinatarios de RSA ha estado cayendo desde 2021*. <https://www.observationsociete.fr/revenus/pauvrete/evolutionminimas-2/#:~:text=En%20juin%202022%2C%20il%20atteignait,au%20plus%20bas%20depuis%202017.>

European Anti Poverty Network España (EAPN-ES). (2021). *El Ingreso Mínimo Vital un año después. La perspectiva autonómica* (Series Sociedades nº1).

European Anti Poverty Network España (EAPN-ES). (2022). *XII informe: El Estado de la pobreza en España. Seguimiento de los indicadores de la agenda UE 2030. 2015-2021*.

Fundación Foessa. (2021). *Sociedad expulsada y derecho a ingresos*. Análisis y perspectivas 2021.

Gautier Moulin, P. (2009). *Premier rapport intermédiaire sur le RSA: 1,28 million de foyers bénéficiaires en novembre du RSA de base*. Le Quotidien de la information, nº1220.

Gil, I. (2020). *El Gobierno aprueba el ingreso mínimo de entre 460 y 1.000 € para 850.000 hogares*. El Confidencial.

Hernández Pedreño, M. (2010). *El estudio de la pobreza y la exclusión social. Aproximación cuantitativa y cualitativa*. Revista Interuniversitaria de Formación del Profesorado.

Incentivo al empleo para beneficiarios del Ingreso Mínimo Vital (IMV). (2022, 28 de septiembre). Iberley Editorial Jurídica.

Jiménez Ramírez, M. (2008). *Aproximación teórica de la exclusión social: complejidad e imprecisión del término. Consecuencias para el ámbito educativo*. Estudios Pedagógicos XXXIV, nº1.

La información. (febrero, 2022). *El Gobierno dejó sin ejecutar un tercio del presupuesto de 2021 para el IMV*. <https://www.lainformacion.com/espana/gobierno-dejo-sin-ejecutar-un-tercio-presupuesto-2021-imv/2860394/>

Ministerio de Derechos sociales y Agenda 2030. (2021). *Guía de facilitación de acceso a las medidas. Ingreso Mínimo Vital*.
<https://www.sanidad.gob.es/ssi/covid19/ingresoMinVital/home.htm>

Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones. (Octubre, 2022). *El Ingreso Mínimo Vital alcanza a 509.574 hogares y a más de 1,4 millones de personas* [Nota de prensa].

Ministerio de trabajo y economía social. (2020). *Francia, seguridad social y asistencia sanitaria: Algunas prestaciones de inserción social*.
<https://www.mites.gob.es/es/mundo/consejerias/francia/pensiones/contenidos/PrestaSoc.htm>

Oxfam Intermón. (2020). *Propuesta para crear y financiar una renta garantizada que sacaría a cuatro millones de personas de la pobreza en España* [Comunicado de prensa].
<https://www.oxfamintermon.org/es/nota-de-prensa/lanzmosa-propuesta-renta-garantizada-sacaria-cuatro-millones-personas-pobreza>

Portal de la Seguridad Social. (Noviembre de 2022). *Ingreso Mínimo Vital. Cuantías*.
<https://www.seg-social.es/wps/portal/wss/internet/Trabajadores/PrestacionesPensionesTrabajadores/65850d68-8d06-4645-bde7-05374ee42ac7>

Real Decreto-ley 20/2020, de 29 de mayo, por el que se establece el ingreso mínimo vital.

The Connexion. (Febrero, 2022). *RSA: What is France's back-to-work social benefit and who is eligible?*.

Urteaga, E. (2011). *Las rentas mínimas en Francia*. Papers, revista de sociología, vol. 96, num.3. P. 4.