

## El IMV y las rentas mínimas, un año después

Manuel Aguilar Hendrickson

Ana Arriba González de Durana

En junio de 2020 se creó del Ingreso Mínimo Vital (IMV). Los primeros datos sobre las incorporaciones a la nueva prestación no contributiva de la Seguridad social se conocieron en octubre de 2020, hace poco más de un año. Desde ese momento, el proceso de implantación ha sido objeto de atención en los distintos medios con valoraciones que oscilan entre el “fracaso estrepitoso” y el “avance histórico”. Aunque sea cierto que el número de perceptores ha quedado muy por debajo de los cálculos iniciales del Gobierno y también que ha alcanzado ya una dimensión similar a la de las rentas mínimas autonómicas, ambos extremos seguramente ocultan una realidad más cargada de matices y elementos positivos y negativos.

Nos parece aún pronto para hacer un diagnóstico en profundidad de lo que ha pasado en este año, al menos con los datos que están públicamente accesibles. Los problemas de los datos en este terreno son realmente graves, y cualquier análisis debería empezar por señalar sus limitaciones.

Para las rentas mínimas autonómicas disponemos de dos tipos de fuentes. Por un lado, la dirección general encargada de los servicios sociales en el gobierno central (la Dirección General de Diversidad Familiar y Servicios Sociales y sus antecesoras) elabora cada año un Informe de Rentas Mínimas de Inserción en el que se recoge abundante información proporcionada por las comunidades autónomas acerca de la regulación y las personas receptoras de estas prestaciones. Además, es cada vez más frecuente que algunas comunidades autónomas publiquen datos más detallados de sus programas. Por lo que se refiere al IMV, el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones ha publicado en 5 ocasiones notas de prensa con información estadística (para la fecha de cada nota).

Por centrarnos en el número de personas receptoras (“titulares” o “beneficiarias”, aunque en adelante usaremos perceptores para hacer referencia a las personas titulares), las cifras que recoge el Informe de Rentas Mínimas son muy heterogéneas y difícilmente “sumables”, aunque a falta de otras mejores son las que se han utilizado durante años. Las cifras de cobertura se recogen bajo el epígrafe “total de perceptores a lo largo del año” es decir, personas distintas que en algún momento del año hayan percibido una renta mínima. Este dato ya tiene limitaciones conceptuales importantes, ya que ni es un stock o “fondo” ni tampoco exactamente un “flujo”. Si se miran las estadísticas de prestaciones por desempleo o pensiones, los datos que suelen utilizarse son el número de perceptores o prestaciones a final de mes (el stock) y las altas y bajas del mes (flujos). De ellos se puede seleccionar el dato de un mes (diciembre, habitualmente) como representativo del año, o calcular una media mensual.

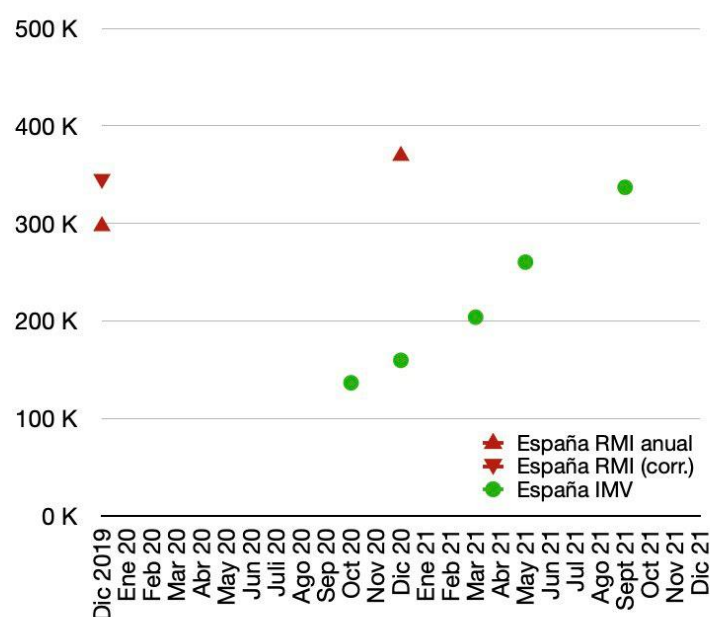
El problema es más grave aún, porque de la comparación de esos datos con algunas estadísticas y memorias autonómicas se deduce que no se utiliza el mismo dato en todas las comunidades. En algunas, la cifra incorporada al informe es igual a los perceptores a 31 de diciembre, en otras es el total de perceptores diferentes a lo largo del año, y en algunas es el número de resoluciones

positivas realizadas durante el año. Al sumar estas cifras se están sumando cosas muy diferentes, y algunas de ellas de poca utilidad.

Más aún, las prestaciones incluidas en cada comunidad no coinciden del todo. Un caso bastante claro es el de las prestaciones que complementan a las pensiones no contributivas y a otras similares. Hay comunidades que protegen a estos pensionistas (si carecen de otros ingresos) por medio de la renta mínima propiamente dicha, otras lo hacen mediante modalidades diferenciadas de la misma, otras mediante prestaciones específicas, una mediante una deducción anticipable del IRPF y otras simplemente no lo hacen. Mientras en algunas comunidades esas prestaciones se contabilizan (porque forman parte de la renta mínima o porque se añade la prestación complementaria) en otras comunidades no se contabiliza. Para entender el impacto de estas opciones basta ver la ruptura de la serie que se produce en 2020 con la incorporación en Cataluña de los perceptores "no activables", no incluido en los informes anteriores (véase Figura 2).

Estas cautelas son importantes, porque algunas de las conclusiones rápidas que se podrían sacar de los datos "brutos" tal como están presentados pueden resultar erróneas. La figura 1 nos ofrece una primera aproximación a lo sucedido en 2020 y 2021 en el conjunto de España. La serie de perceptores anuales de renta mínima (triángulo rojo con la base plana) muestra un aumento apreciable, mientras el IMV crece con rapidez, aunque sin alcanzar aún el volumen de las rentas mínimas. Sin embargo, el crecimiento aparente en 72 mil perceptores de las rentas mínimas se reduce a 24 mil si se homogeneizan los datos de Cataluña, incorporando los perceptores del complemento (o para ser más precisos, los perceptores "no activables") para ambos años (triángulo invertido). Además, la cifra para el conjunto de España de rentas mínimas está en parte "inflada" en la comparación con el IMV al no medir a los perceptores en un momento determinado sino a lo largo del año.

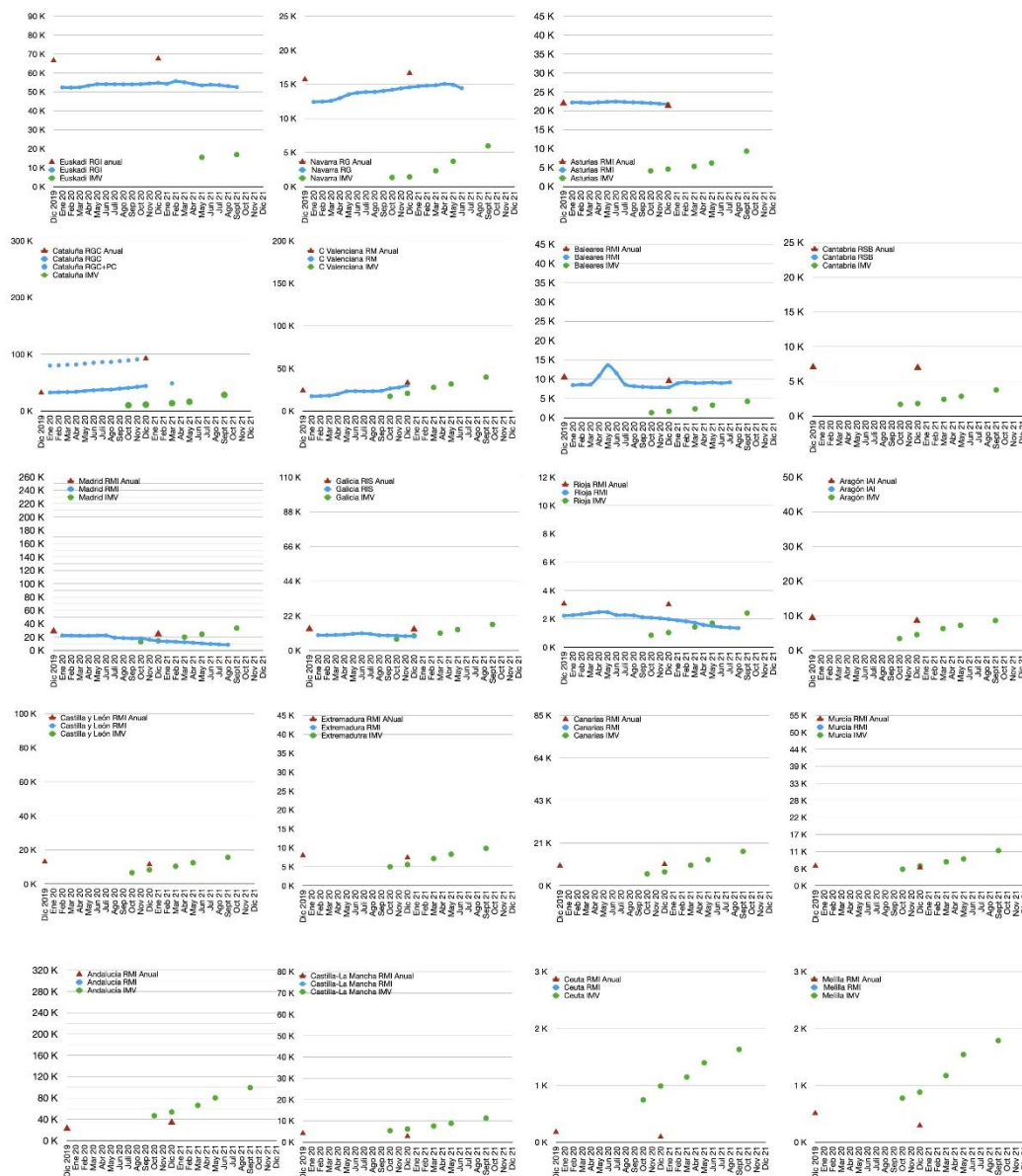
Figura 1. Perceptores de IMV y renta mínima autonómica 2020–21 para el conjunto de España



Fuente: Informe de Rentas Mínimas de Inserción y notas de prensa sobre IMV

Una aproximación más ajustada requiere bajar a analizar lo sucedido en cada comunidad autónoma, utilizando en los casos en los que es posible datos de perceptores mensuales (están disponibles para 9 comunidades de las 19). La figura 2 recoge los datos disponibles.

Figura 2. Perceptores de IMV y rentas mínimas autonómicas por comunidades 2020–21.



Fuente: Informe de Rentas Mínimas de Inserción, comunidades autónomas y notas de prensa sobre IMV

Para interpretar correctamente la figura es necesario tener en cuenta varios elementos.

- a) La figura representa tres series de datos sobre perceptores: los ofrecidos con carácter "anual" en el Informe de rentas mínimas (triángulos rojos), la serie mensual de

perceptores de renta mínima en las comunidades que publican el dato (azul) y los perceptores del IMV (puntos verdes). Para ser más precisos, las dos primeras cifras (octubre y diciembre 2020) y las de septiembre 2021 del IMV son "solicitudes aprobadas" y el resto "prestaciones". En septiembre de 2021 los perceptores del mes son unos 316 mil (unos 20 mil menos de la cifra disponible por territorios). En el caso de Cataluña aparecen las dos series mensuales de la RGC, con y sin los perceptores "activables".

- b) La comparación de las series anual y mensual de rentas mínimas revela la ambivalencia del dato "anual": mientras en Asturias, Cataluña y Comunidad Valenciana el dato recogido en el Informe es igual al de perceptores en diciembre, en Euskadi, Navarra, Madrid, Galicia o la Rioja el dato que ofrece el Informe es el de "perceptores a lo largo del año" que, como es lógico, es superior al de perceptores en diciembre.
- c) Los datos son números absolutos, y no están puestos en relación con la población o los niveles de pobreza de cada comunidad. No disponemos de datos para ponerlos en relación con los niveles de pobreza para 2020 ni para 2021. Para aproximarnos a la relación con el tamaño de la población hemos recurrido al artefacto de dimensionar los gráficos de forma que el eje vertical alcanza, aproximadamente, el 10 por ciento de los hogares de la comunidad. No pretende tener un valor estadístico preciso, pero sí ofrecer una imagen más ajustada visualmente.
- d) Finalmente, no disponemos de datos que permitan saber cuántos perceptores del IMV lo son también de las rentas autonómicas, ni cuántos han accedido al IMV en sustitución de la renta mínima.

Con todas estas cautelas, podemos agrupar comunidades con algunas diferencias significativas:

1. 7 comunidades muestran a su renta mínima aún bastante por encima del IMV. Esto es bastante claro en comunidades que se han caracterizado por tener rentas mínimas bastante desarrolladas (Euskadi, Navarra, Asturias), en algunas de las que presentaban un desarrollo "medio" (Cantabria y, en cierto modo, Baleares) y en dos comunidades con niveles inicialmente modestos pero con un fuerte crecimiento en los últimos años (Cataluña y Comunidad Valenciana). En el caso de las tres primeras, la distancia entre IMV y renta autonómica es aún muy notable. El IMV parece haberse desarrollado con cierta lentitud en estas comunidades, por razones para las que no disponemos de datos. Cabe pensar que ha podido haber problemas de agilidad en el acceso de perceptores de la renta mínima al IMV, pero también es posible que disponer ya de una prestación de cuantía superior al IMV haya disuadido a algunas personas de realizar un trámite que supone duplicar esfuerzos para recibir, en el mejor de los casos, el mismo importe final.
2. Otro grupo de comunidades muestran un IMV que ya supera a la renta mínima autonómica en número de perceptores. Aunque sólo disponemos de series mensuales para tres de ellas, la superación se ha producido a lo largo de 2021. En algunos casos, como el de la Comunidad de Madrid, el aumento del IMV se ve acompañado de un descenso temprano, notable y continuado de la renta mínima autonómica, que hace pensar en un trasvase muy amplio y una tendencia a la desaparición de la prestación regional. En Galicia y La Rioja el descenso de la renta mínima es más moderado, como parece serlo en Aragón, Castilla y León y, con datos más limitados, en Extremadura.
3. Un último grupo de comunidades muestra un IMV que con gran rapidez no sólo ha superado a la renta autonómica, sino que lo hace con mucha diferencia. Junto con los

casos espectaculares de Ceuta y Melilla y el muy notable de Andalucía, los casos de Castilla-La Mancha, Canarias y Murcia parecen presentar una evolución similar. Se trata de comunidades con niveles de pobreza altos, rentas mínimas poco desarrolladas y un número importante de perceptores de prestaciones por hijo a cargo, cuyo acceso más ágil al IMV puede explicar en parte su proceso.

Lo que hemos presentado hasta aquí es una primera aproximación a los datos disponibles y a lo que puede estar sucediendo con las rentas mínimas y el IMV. Como conclusión provisional del panorama territorial diverso parece haber un grupo de comunidades en las que el IMV no está suponiendo un cambio sustancial en la provisión de un ingreso mínimo, al existir una prestación autonómica fuerte y de cuantía claramente superior a la del IMV. En un segundo grupo, el IMV va camino de sustituir en buena parte a la renta mínima autonómica, lo que puede llevar a la extinción de esta última (como parece apuntarse en Madrid) o a su conversión en un complemento del IMV (como parece suceder en Aragón). En un tercer grupo, el IMV parece estar cambiando sustancialmente el panorama, ofreciendo una cobertura muy superior a la existente hasta la fecha.

Para el conjunto de España es bastante arriesgado sacar conclusiones. Sin saber cuántas personas perciben ambas prestaciones o han pasado de una a otra es difícil aventurar en qué niveles ha quedado la cobertura global de las situaciones de pobreza severa por parte del conjunto de estos programas. Cuando dispongamos de más datos, pero sobre todo, de datos mejores, más fiables y más homogéneos, será posible valorar con mayor profundidad la reforma de la garantía de ingresos iniciada hace algo más de un año.

*Este trabajo se ha realizado en el marco del proyecto "INCOME-INN: Innovaciones en programas de garantía de rentas: políticas, pilotos y propuestas" (referencia PID2019-107589GB-I00)*