



**Universidad**  
Zaragoza

## Trabajo Fin de Grado

Entre las ayudas públicas y los salarios: análisis de las principales políticas sociolaborales en España.

Between public subsidies and wages: an analysis of the main socio-labour policies in Spain.

Autor/es

Carlos Llorente Lacasta

Director/es

Eduardo Sanz Arcega

Facultad de Ciencias Sociales y del Trabajo  
2023



## **Resumen**

Este Trabajo Fin de Grado tiene por objeto analizar la relación existente entre el cobro de una ayuda pública y el nivel de incentivo que genera incorporarse al mercado laboral teniendo en cuenta la evolución de los salarios en España. Para ello se relaciona la literatura existente en cuanto al poder de decisión que tiene un individuo a la hora de elegir entre recibir una prestación asistencial o aceptar un trabajo con las principales políticas que, en España, condicionan esta decisión. Se describen las características más importantes de las políticas pasivas, siendo estas el sistema de Rentas Mínimas (RR.MM) y el Ingreso Mínimo Vital (IMV); así como una propuesta como política activa como es el complemento salarial en el IRPF.

**Palabras clave:** Rentas Mínimas, Ingreso Mínimo Vital, complemento salarial, elasticidad de la oferta de trabajo, políticas públicas.

## **Abstract**

The aim of this thesis is to analyse the relationship between the receipt of public assistance and the level of incentive to enter the labour market, taking into account the evolution of wages in Spain. For this purpose, it relates the existing literature on the power of decision that an individual has when choosing between receiving a welfare benefit or accepting a job is related to the main policies that, in Spain, condition this decision. The most important characteristics of passive policies are described, these being the Minimum Income (RR.MM) system and the Minimum Vital Income (IMV); as well as a proposal as an active policy such as the wage supplement in the IRPF.

**Keywords:** Minimum incomes, minimum living income, wage supplement, labour supply elasticity, public policies.



## ÍNDICE

1. Introducción .....	7
2. Marco normativo .....	9
3. Políticas pasivas .....	11
3.1 Rentas Mínimas de Inserción (RR.MM) .....	11
3.2 Ingreso Mínimo Vital (IMV) .....	13
3.2.1. Compatibilidad de IMV y rentas de trabajo .....	16
3.2.2 Interrelación de las RRMM y el IMV.....	18
3.3 Complementos salariales .....	22
4. Conclusiones.....	25
5. Bibliografía.....	27
6. Anexos .....	29



## **1. Introducción**

La elección del tema viene motivada por una conversación que tuve en una feria de empleo con un empresario que me trasladó sus dificultades actuales para contratar personal, a pesar de ofrecer una retribución superior a la establecida en el convenio colectivo de aplicación. El sector al que se dedica su empresa es la limpieza de naves industriales, un campo de actividad en el que no es necesaria una gran cualificación. En mi cabeza no encontraba la respuesta del porqué de esta situación teniendo en cuenta, entre otras cosas, la tasa de paro existente, por lo que me decidí a preguntarle los motivos que tenían las personas paradas en no aceptar las condiciones de la oferta.

Una de las razones por las que él pensaba que su oferta no suponía un incentivo suficiente a participar en el mercado laboral fueron la percepción de ayudas públicas. Su intuición era que el extra de remuneración que le otorgaba el salario de ese puesto de trabajo era insuficiente respecto al importe de las ayudas públicas. Es decir, la diferencia entre percibir una ayuda económica sin la necesidad de trabajar frente a tener una remuneración ligeramente superior fruto del empleo puede no compensar a determinadas personas.

Este es el análisis que vengo a desarrollar en este trabajo fin de grado. Se van a abordar las principales políticas de sostenimiento de rentas y su impacto en la participación de los beneficiarios en el mercado laboral dentro del contexto económico de nuestro país, y es que España es uno de los Estados más desigualitarios de la Unión Europea. Este hecho se ve altamente influenciado por un factor, la polarización de rentas del mercado laboral (Ayala y Cantó, 2022), lo que supone un crecimiento simultáneo del empleo para las ocupaciones de alta cualificación con remuneraciones elevadas y del empleo para las ocupaciones de baja cualificación con remuneraciones escasas. (Acemoglu y Autor, 2012). Las consecuencias de esta polarización de rentas pueden ser negativas para el crecimiento económico, para la estabilidad macroeconómica y también para la estabilidad política, pudiendo aumentar el riesgo de crisis sociales y económicas (Calvo Olmos, 2017).

España tiene una de las tasas de pobreza más altas de la Unión Europea. Se considera que están en riesgo de pobreza aquellas personas que viven en hogares cuya renta es inferior al 60% de la mediana de la renta de su país o territorio, es decir, cuyos ingresos están por debajo del llamado “Umbral de pobreza” (INE, 2022). Aunque el empleo sigue siendo el sine qua non para tener oportunidades en la vida, los requisitos para acceder a un empleo de calidad son cada vez mayores y probablemente continuarán aumentando en el futuro (Esping-Andersen et al. 2002). Cuando los hogares en los que sus miembros en edad de trabajar lo hicieron menos del 20% del total de su potencial de trabajo durante el año anterior se considera que existe una baja intensidad en el empleo. Según datos del INE de 2021, el 14% de los hombres y el 11,3% de las mujeres se encontraban en esta situación, lo que genera trabajadores pobres, es decir, personas que incluso percibiendo rentas de trabajo se encuentran en riesgo de pobreza (Calvo Gallego, 2016). El término que algunos autores emplean en relación con estas condiciones de trabajo actuales es el de *minijob*. Este tipo de empleos dan más flexibilidad a las empresas y la posibilidad de contratar a más personas para empleos poco cualificados y de baja productividad (García, 2013). Como consecuencia, los ciudadanos que van a tener más dificultades para subsistir en estas condiciones no sólo van a ser lo que se encuentran sin trabajo, también puede afectar a las personas ocupadas. Este fenómeno se puede ver reflejado en dos dimensiones: la individual, cuando el trabajador depende exclusivamente del salario que cobra; y la del hogar, cuando lo componen dos o más individuos. En este último caso, cabe destacar que los datos de un

trabajador con rentas laborales bajas pueden estar camuflados y escapar de la pobreza gracias a las ganancias adicionales de otros miembros del hogar y/o a percibir prestaciones sociales (Peña-Casas y Latta, 2004). Véase en el Anexo 1 cómo ha evolucionado el riesgo de pobreza de una persona ocupada en los distintos países de Europa durante la década de 2010.

Como se puede apreciar en esta estadística, la pobreza de las personas ocupadas ha subido en todos los países de la Unión Europea. En el caso de España, las cifras han aumentado en un 16% más respecto de las iniciales en 2010, una cifra superior a la media de los 28 países de la Unión Europea (12%).

Desde el punto de vista del mercado laboral, hay que considerar quién y bajo qué condiciones una persona acepta un empleo poco remunerado. Por un lado, si una persona sola, desempleada de larga duración, pasa de depender de las prestaciones sociales a depender de un empleo donde percibe el salario mínimo, esto reducirá la pobreza si la renta neta del salario mínimo está por encima del umbral de pobreza y las prestaciones sociales están por debajo de dicho umbral (Marx y Nolan, 2013). Por el contrario, un trabajo a tiempo completo remunerado con el salario mínimo puede no ser suficiente para sacar a una familia de la pobreza si los impuestos y las aportaciones del trabajador a la Seguridad Social hacen que la renta neta disponible del trabajador caiga por debajo de la línea de pobreza.

Este tipo de desincentivo a participar en el mercado laboral es lo que se conoce como la “trampa de la protección del desempleo” debido a comparar los ingresos que tiene un desempleado en base a la prestación que se percibe y el salario neto que percibirá en su nuevo empleo. Ese umbral por debajo del cual un parado no le compensa volver a un empleo es lo que se conoce como salario de reserva. En este aspecto, España supera el nivel de la media de la UE y la zona euro, aunque está por debajo de economías como la de Japón o Estados Unidos (Esteban, 2022). Este hecho ha provocado que los sindicatos insten al Gobierno a reforzar la red de protección social y reclamar un aumento de los salarios, comenzando por el salario mínimo, para combatir este problema que cada vez afecta a más trabajadores. A su vez, las políticas de intervención redistributiva del Sector Público juegan un papel determinante para paliar todos los efectos negativos del contexto económico actual.

Así, este trabajo fin de grado desarrollado a continuación versará sobre las políticas de sostenimiento de rentas más importantes, concretamente sobre las Rentas Mínimas de Inserción, de aquí en adelante (RR.MM), Ingreso Mínimo Vital, en adelante (IMV) así como la propuesta de una política basada en programas de bonificación del empleo, que todavía no está implantada en España, pero podría ser una opción que mejore la eficiencia y eficacia de las ya existentes.

La estructura de este trabajo se va a dividir en 4 secciones, entre las que se incluye esta Introducción. En la segunda se ofrece el marco normativo en el que se enmarca la política de protección respecto a las políticas de empleo. La tercera sección expone las principales políticas de sostenimiento de rentas y su relación con el empleo. Por último, la cuarta sección presenta las conclusiones.

## **2. Marco normativo**

Los Estados están obligados a garantizar mecanismos de protección respecto a las políticas de empleo. El Convenio 122 de la OIT define la política de empleo como "la utilización coordinada de todos los instrumentos y medidas políticas, fiscales, crediticias, laborales, asistenciales y de previsión social, que incidan de alguna manera en el gobierno del mercado de trabajo, por los órganos e instituciones..., en colaboración con los sujetos y agentes sociales protagonistas, de acuerdo con los objetivos de la programación económica y social"1.

La legislación española prevé una serie de normas que regulan la manera y los pasos a seguir cuando sus ciudadanos se encuentren en una situación de vulnerabilidad económica. En España, se enmarca en un doble mandato Constitucional.

En primer lugar, el artículo 40 establece que los poderes públicos son los encargados de "promover las condiciones favorables para el progreso social y económico y para una distribución de la renta regional y personal más equitativa, en el marco de una política de estabilidad económica. De manera especial realizarán una política orientada al pleno empleo. Asimismo, los poderes públicos fomentarán una política que garantice la formación y readaptación profesionales; velarán por la seguridad e higiene en el trabajo (...)"1. Este artículo hace mención de las políticas activas de empleo, definidas como el conjunto de servicios y programas de orientación, empleo y formación profesional para el empleo en el ámbito laboral dirigidas a mejorar las posibilidades de acceso al empleo, por cuenta ajena o propia, de las personas desempleadas, al mantenimiento del empleo y a la promoción profesional de las personas ocupadas y al fomento del espíritu empresarial y de la economía social<sup>1</sup>.

Algunos de los principales objetivos que buscan estas políticas en la actualidad son los siguientes:

- Mejorar la empleabilidad de los colectivos más vulnerables, como son mujeres o menores de 30 años con el propósito de que estén en mejores situaciones para poder conseguir un empleo.
- Favorecer la empleabilidad de los mayores de 45 años que sean desempleados de larga duración o beneficiarios del plan PREPARA o SED (aquellas personas que han agotado su derecho a recibir el paro).
- Mejorar la calidad de la formación profesional para el empleo. Ya que esto facilita las posibilidades de los trabajadores para encontrar un nuevo empleo
- Impulsar el emprendimiento, y que los trabajadores tengan más posibilidades y facilidades para montar su propia empresa.

El objetivo último de la política de empleo es que toda la población pueda acceder a un puesto de trabajo, y qué éste sea de calidad, una consigna recogida en los Artículos 35 y 123 de la Constitución Española.

Para fomentar el empleo en tales condiciones (por cuenta ajena o autónomo –fomento del autoempleo–), se desplazan muchos de los recursos públicos desde el trabajo al sistema de incentivos empresariales o a trabajadores autónomos (bonificaciones, reducciones o exenciones de cuotas). Además de promover

---

<sup>1</sup> ARTÍCULO 36, » Real Decreto Legislativo 3/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Empleo » TÍTULO III. Instrumentos de la política de empleo » CAPÍTULO II. Las políticas activas de empleo

buenas condiciones de empleo, el Estado busca que las personas que no dispongan de un empleo puedan tener unas condiciones suficientes como para no quedarse desamparados. Esta idea se refleja en el artículo 41 de la Constitución, que establece cómo deben actuar los poderes públicos dentro de un régimen público de Seguridad Social ante situaciones de necesidad, centrándose en especial en el desempleo y garantizando su asistencia y prestaciones sociales suficientes.

Esta categoría de políticas es conocida con el término de política pasiva, si bien puede contener elementos que incentiven la empleabilidad. Tal y como desarrolla el artículo 41, estas políticas no sólo están orientadas a las personas que pierden el empleo, también pueden ser beneficiarias aquellas personas que reúnan unos requisitos básicos que les sitúe en una posición de vulnerabilidad de manera que los ciudadanos puedan hacer frente a sus necesidades básicas. A modo de ejemplo, estas políticas desarrollan medidas de ampliación coyunturales en casos de crisis o como recientemente en la pandemia originada por el COVID-19.

Ambos tipos de políticas -activas y pasivas- no están reñidas, sino que cada vez se tiende a interrelacionar ambas tal y como demuestra la exigencia de la condición de compromiso de actividad y la demanda de empleo (Gómez Iglesias, 2022).

La política pasiva es la predominante en España en detrimento de la política activa. Por un lado, van a ser analizados los programas que más cobertura y asistencia proporciona a los desempleados como son las Rentas Mínimas de Inserción (RR.MM) e Ingreso Mínimo Vital (IMV). Se va a hacer hincapié en las diferentes características que poseen los diseños de los programas con motivo de la distribución de competencias a las administraciones territoriales, así como el solapamiento de ambas prestaciones. Además, se va a mencionar la posibilidad de compatibilizar el cobro de una ayuda con los rendimientos de trabajo, un hecho que ha sufrido cambios en los últimos tiempos.

Por otro lado, se va a exponer una propuesta de política activa para las personas ocupadas a través del complemento salarial en el IRPF, un programa que consiste en una prestación monetaria o ayuda fiscal dirigida a trabajadores que obtienen bajos salarios. Asimismo, se realizará una crítica al sistema de políticas sociolaborales debido al predominio de las políticas pasivas frente a las activas.

### **3. Políticas pasivas**

#### **3.1 Rentas Mínimas de Inserción (RR.MM)**

Una vez definidas las políticas pasivas, vamos a centrar el estudio en las Rentas Mínimas de Inserción.

Se denominan Rentas Mínimas de Inserción (RMI) también conocidas como salarios sociales, al conjunto heterogéneo de políticas públicas creadas a finales de los años ochenta y principios de los noventa por iniciativa de las Comunidades Autónomas que son las responsables de regularlos, gestionarlos y financiarlos. Se trata de programas diversos que tienen como denominador común proporcionar un conjunto de prestaciones para familias o individuos en situación de necesidad (Aguilar, Laparra y Gaviria, 1995; Ayala, 1994, 1997).

Este sistema posee diferencias en las normas de aplicación según el lugar del territorio nacional donde resida. Se establece un mismo requisito común a las condiciones de acceso a la prestación, que los ingresos de la unidad familiar o de convivencia no superen la cuantía que le corresponde en función del número de miembros y características de sus integrantes. Por lo general se establece un periodo de entre 6 y 12 meses para considerar como tal una unidad de convivencia. En cuanto a los ingresos económicos que perciben, en la mayoría no se computan las prestaciones de carácter finalista, aunque hay diferencias sustanciales en las distintas normativas autonómicas en los siguientes aspectos:

##### i) Edad

La edad mínima varía desde la mayoría de edad, 23, 25 ó 26 años. Sin embargo, existen excepciones que tienen que ver con situaciones de orfandad, menores a cargo o personas con discapacidad, violencia de género, ex tutelados del sistema de protección de menores y solicitantes de asilo. Por norma general, no se establece edad máxima, aunque, en algunos casos, se controla la edad máxima en 65 años salvo que tengas a cargo personas discapacitadas o se limita a una renta complementaria.

##### ii) Residencia

En cuanto al requisito de empadronamiento o residencia, los requerimientos más comunes suelen ser: estar empadronado sin límite de tiempo, empadronamiento con límite de 12 o 24 meses y, por último, exigencia de un tiempo de residencia efectiva del mismo periodo de tiempo. La residencia legal es imprescindible en casi la totalidad de comunidades autónomas, aunque muy pocas establecen un límite de temporalidad. Además, algunas comunidades condicionan la percepción de la prestación económica a la participación en itinerarios personalizados de inserción o inclusión sociolaboral mientras que otras desvinculan completamente la prestación económica de estos planes o proyectos.

##### iii) Cuantía

Una vez se ha cumplido los requisitos mencionados anteriormente, se accede a la ayuda con los siguientes límites:

Se utilizan dos referencias generales para establecer la cuantía básica y máxima. Algunas comunidades autónomas utilizan el Indicador Público de Rentas Múltiples (IPREM) mientras que otras se basan en el Salario Mínimo Interprofesional (SMI). Además, los porcentajes de aplicación de cada uno de estos

indicadores varían entre comunidades. Por ejemplo, Cantabria fija las ayudas en un 88% del IPREM mientras que Aragón limita la cuantía máxima en el 100% del SMI. No obstante, normas como la de Navarra estipula unas cuantías fijas que se actualizan con el mayor valor entre el acumulado del incremento del Índice de Precios al Consumo y el de los salarios medios en Navarra.

#### iv) Complementos

Además de las cuantías básicas existen complementos en diez comunidades autónomas. Este incremento se otorga cuando concurren circunstancias como situaciones de monoparentalidad, discapacidad, complemento en materia de vivienda (alquiler, hipoteca), exenciones en tasas de enseñanza, bonificación en suministros (gas, luz) o gasto farmacéutico.

#### v) Duración

En relación a la duración, nos encontramos con 2 escenarios posibles:

- En la mayoría de las comunidades se concede un plazo inicial de 6,12 e incluso 36 meses con opción de prórroga en la mayoría de ellas.
- En otras, no se establece plazo, pero es requisito fundamental que se mantengan las condiciones que le dieron acceso.

La falta de un criterio homogéneo hace que un mismo caso se trate de distinta manera en función de la comunidad en la que resida, lo que supone un perjuicio a la hora de cumplir el objetivo para el que se creó esta última red de protección social, la reducción de la pobreza severa. Por poner en contexto las diferencias entre comunidades, vamos a comparar el caso de País Vasco y la comunidad de Murcia con datos de 2017. Mientras que en el País Vasco se toma como referencia el 88% de las 14 pagas del SMI (726,47€), en Murcia se toma una cifra fija de 300€. En consecuencia, la eficacia y eficiencia de la prestación ha sido muy dispar en cada Comunidad Autónoma.

Además de este agravio comparativo, la Iniciativa Legislativa Popular (ILP) que tomó en consideración el Parlamento en 2017 cuestiona el motivo por el que se establece la condición de estar inscrito como demandante de empleo, al menos durante los 12 meses ininterrumpidos anteriores a la solicitud. Este requisito considera que el grupo de población más vulnerable es aquella que está parada de larga duración. Sin embargo, esta condición es un claro desincentivo a la incorporación al mercado laboral. Cuando el motivo del cobro de una prestación es necesario estar desempleado el incentivo a incorporarse al mercado laboral es menor (Airef, 2022). Se puede dar el caso en el que una persona que posee unas rentas inferiores al mínimo y que cumpla con el resto de los requerimientos no tenga acceso a la prestación si ha estado ocupado algún mes de los últimos 12. Es por ello por lo que si un parado no logra encontrar una estabilidad en el empleo y ve que va a depender de la prestación, no le va a interesar aceptar un trabajo temporal que impida ser un posible beneficiario de la ayuda en los siguientes 12 meses.

En contraposición, el País Vasco suprimió este requisito e hizo compatible el trabajo con la percepción de la ayuda hasta una renta máxima. En el caso de superar esa renta la prestación se suspendería. De esta manera, se podría considerar este modelo de ayuda pública como un complemento salarial, un método que analizaremos como opción de implantación en todo el territorio nacional.

### **3.2 Ingreso Mínimo Vital (IMV)**

El IMV surge tras una iniciativa que se aprobó en España en 2019 con vistas a implementarse en un plazo no superior a 4 años. Sin embargo, la pandemia aceleró su puesta en marcha en 2020 y entró en vigor mediante el Real Decreto-ley 20/2020, de 29 de mayo, tácitamente derogado desde el 1 de enero de 2022 por la Ley 19/2021, de 20 de diciembre. A raíz de uno de los problemas detectados del sistema de rentas mínimas en España como es el distinto criterio de cada Comunidad Autónoma que comprometía la eficacia de la ayuda, nace una prestación centralizada.

De acuerdo a la norma en la que se publica, el artículo 2 de la Ley 19/2021 define el IMV como “el derecho subjetivo a una prestación de naturaleza económica que garantiza un nivel mínimo de renta a quienes se encuentren en situación de vulnerabilidad económica. A través de este instrumento se persigue garantizar una mejora de oportunidades reales de inclusión social y laboral de las personas beneficiarias”.

El IMV surgió con el objetivo de “garantizar la participación plena de toda la ciudadanía en la vida social y económica, así como prevenir el riesgo de pobreza de personas que viven solas o se integren en una unidad de convivencia, rompiéndose el vínculo entre ausencia estructural de recursos y falta de acceso a oportunidades en los ámbitos laboral, educativo o social de los individuos.”<sup>2</sup>

Esta protección es de carácter no contributivo, “un mecanismo colectivo de solidaridad, cuya protección se otorga independientemente de la existencia de una cotización previa y de la pérdida o reducción de los ingresos profesionales y se destina a los individuos, familias y grupos que se encuentran en situación de necesidad y cuyos recursos son tan débiles que quedan excluidos de los modos de vida mínimos aceptables en el Estado en el que residen” (Blasco Lahoz, 2020, p. 1445).<sup>3</sup>

Tras esta definición de la prestación, podemos decir que se trata de una renta mínima ya que requiere de una serie de condiciones, a diferencia de la renta básica, una prestación incondicional para toda la población. Algunos de los requerimientos más importantes son la edad, residencia, unidad de convivencia o nacionalidad. Más allá de estos requisitos básicos, el acceso al Ingreso Mínimo Vital dependerá exclusivamente del nivel de ingresos y del patrimonio de la persona que lo solicite. Cualquier persona con unos ingresos inferiores a la renta garantizada por el Ingreso Mínimo Vital y un patrimonio menor al máximo establecido, podrá ser beneficiaria del IMV (Secretaría del Estado de la Seguridad Social y Pensiones, 2023).

La protección la asume cada comunidad autónoma, por lo que existen diferencias en las condiciones según el territorio. A pesar de ello, esta ayuda cubre una necesidad que no estaba cubierta por la Seguridad Social. La finalidad de la prestación es acabar con las situaciones de pobreza, desigualdad y exclusión social en España ya que según se recoge en el informe “El Estado de la Pobreza” 12,3 millones de españoles (26,1% del total) se encuentran en riesgo de pobreza o exclusión social.

Aunque la ley no establece de forma explícita un objetivo cuantitativo de los hogares en pobreza que pretende alcanzar el IMV en términos de porcentaje de la renta mediana nacional, los importes de renta garantizada se sitúan entre el 30% y el 40%.

---

<sup>2</sup> Preámbulo (III) del Real Decreto-ley 20/2020, de 29 de mayo, por el que se establece el ingreso mínimo vital

<sup>3</sup> BLASCO LAHOZ, F., “Seguridad Social. Régimen general, regímenes especiales y prestaciones no contributivas”, Valencia, Tirant lo Blanch, 2020, p. 1445.

A continuación, recopilo la cuantía del IMV en función de las distintas situaciones que se pueden dar:

TABLA 2: CUANTÍA DEL IMV EN FUNCIÓN DE LA COMPOSICIÓN DE LA UNIDAD FAMILIAR

Cuantías de la renta garantizada en 2023. Unidad no monoparental		
<b>Unidad de convivencia</b>	<b>Euros / año</b>	<b>Euros / mes</b>
Un adulto	6.784,44	565,37
Un adulto y un menor	8.819,88	734,99
Un adulto y dos menores	10.855,20	904,6
Un adulto y tres menores	12.890,52	1.074,21
Un adulto y más de tres menores	14.925,96	1.243,83
Dos adultos	8.819,88	734,99
Dos adultos y un menor	10.855,20	904,6
Dos adultos y dos menores	12.890,52	1.074,21
Dos adultos y más de dos menores	14.925,96	1.243,83
Tres adultos	10.855,20	904,6
Tres adultos y un menor	12.890,52	1.074,21
Tres adultos y más de dos menores	14.925,96	1.243,83
Cuatro adultos	12.890,52	1.074,21
Cuatro adultos y un menor	14.925,96	1.243,83
Otros	14.925,96	1.243,83

Fuente: Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, 2023

TABLA 3: CUANTÍA DEL IMV EN FUNCIÓN DE LA COMPOSICIÓN DE LA UNIDAD MONOPARENTAL

Cuantías de la renta garantizada en 2023. Unidad monoparental		
<b>Unidad de convivencia</b>	<b>Euros / año</b>	<b>Euros / mes</b>
Un adulto y un menor	10.312,44	859,37
Un adulto y dos menores	12.347,76	1.028,90
Un adulto y tres menores	14.383,20	1.198,60
Un adulto y cuatro o más	16.418,52	1.368,21

Fuente: Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, 2023

TABLA 4: CUANTÍA DEL IMV EN FUNCIÓN EN CASOS DE DEPENDENCIA EN LA UNIDAD MONOPARENTAL

Cuantías de la renta garantizada en 2023. Unidad monoparental. Progenitores/ abuelos/ guardadores o acogedores, uno de ellos tenga reconocido un grado 3 de dependencia, la incapacidad permanente absoluta o la gran invalidez.		
<b>Unidad de convivencia</b>	<b>Euros / año</b>	<b>Euros / mes</b>
Dos adultos y un menor	12.347,76	1.028,98
Dos adultos y dos menores	14.383,20	1.198,60
Dos adultos y tres o más	16.418,52	1.368,21

Fuente: Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, 2023

Cabe destacar el incremento del 15% que han sufrido las cuantías del IMV desde 2023, entre otros motivos, por la inflación media del 8,5% del año anterior. Además de las cuantías indicadas se abonará un complemento mensual de ayuda para la infancia por cada menor de edad miembro de la unidad de convivencia con arreglo a 3 tramos; 115€ para menores de tres años; 80,50€ para menores de entre 3 y 6 años; y 57,50€ para mayores de 6 y menores de 18 años (Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, 2023).

### **3.2.1. Compatibilidad de IMV y rentas de trabajo**

Debido a los pocos incentivos que generaban los requisitos de las ayudas públicas analizadas, se están llevando a cabo en los últimos años medidas que tienen, además del propósito de protección social, mecanismos de inserción laboral. Tal y como se estipuló en su principio 14 El Pilar Europeo de Derechos Sociales, adoptado en la Cumbre social en favor del empleo justo y el crecimiento celebrada en Gotemburgo en noviembre de 2017, «toda persona que carezca de recursos suficientes tiene derecho a unas prestaciones de renta mínima adecuadas que garanticen una vida digna a lo largo de todas las etapas de la vida, así como el acceso a bienes y servicios de capacitación», a lo que inmediatamente añadió, «las prestaciones de renta mínima deben combinarse con incentivos a la (re)integración en el mercado laboral».

Por lo que respecta a España, la ley que regula la norma del IMV ha sufrido muchas modificaciones desde su aprobación en 2020 mediante el RDL 20/2020 y algunas de las disposiciones establecidas en el RDL 20/2020 no fueron desarrolladas por completo.

En relación con el tema principal del trabajo fin de grado, los mecanismos e incentivos para mejorar el acceso y consolidación de los beneficiarios del IMV en el mercado laboral han sido recientemente regulados a través del RD 636/2022, de 26 de julio, el Sello de Inclusión Social para las empresas y entidades que contratan a los beneficiarios del IMV. Por otro lado, conforme a lo previsto en el artículo 11.4 de la Ley 19/2021, y cumpliendo además con uno de los hitos de reforma del Componente 22 del Plan de Recuperación y Resiliencia, el Consejo de Ministros aprobó el RD 789/2022, de 27 de septiembre, por el que se regula la compatibilidad del IMV con los ingresos procedentes de rentas del trabajo por cuenta ajena o propia (Matthieu Chabannes, 2022).

Cabe destacar que los ingresos por rentas de trabajo ya eran compatibles desde su aprobación inicial, pero se establecía una cantidad máxima en la suma de rendimientos de trabajo y prestación. Es decir, la cantidad de la prestación se veía reducida en la misma proporción en el caso de que la persona que recibía una ayuda tuviese rentas de trabajo. Bajo la normativa inicial, el incentivo a incorporarse al mercado laboral era escaso ya que trabajar no era sinónimo de una mejor situación económica en caso de que la remuneración del empleo fuese igual o inferior a la ayuda. Un hecho que evidencia esta problemática es que el 38% de los beneficiarios del IMV en 2020 que declararon salarios en 2019 dejan de declararlos en el momento en el que perciben la ayuda. Con motivo del diseño de la normativa inicial del IMV, la prestación es compatible con las rentas de trabajo, pero se reduce de manera proporcional la cuantía de la ayuda (Airef, 2023). Este desincentivo a participar en el mercado laboral ha hecho que se replantee la Ley.

Por este motivo esta nueva normativa pretende que el sujeto al que le ampara el IMV no caiga en la trampa de la pobreza, definida como "la penalización que comporta el aceptar por parte del beneficiario de un subsidio condicionado un trabajo remunerado" (Raventós, 2000, p. 9). Como hemos podido ver en el anterior apartado del trabajo, algunos perceptores del subsidio son reticentes a aceptar un trabajo cuya remuneración sea similar a la cuantía que recibirían con la ayuda.

A partir de esta modificación en la normativa, las personas beneficiarias podrán recibir este incentivo si cumplen los requisitos que se establecen en su artículo 2, que se resumen en haber sido beneficiarias del IMV el año anterior a su solicitud, mantener las condiciones que le dan el derecho a la prestación o que los rendimientos por cuenta ajena o propia se vean incrementados respecto al ejercicio anterior.

Dependiendo de la cuantía de sus ingresos, la prestación se verá reducida en base a 3 tramos conforme establece el anexo III “Tramos y porcentajes” respecto del artículo 4 “Determinación del importe de la renta exenta” referente al Real Decreto 789/2022, de 27 de septiembre, por el que se regula la compatibilidad del Ingreso Mínimo Vital con los ingresos procedentes de rentas del trabajo o de la actividad económica por cuenta propia con el fin de mejorar las oportunidades reales de inclusión social y laboral de las personas beneficiarias de la prestación. Para una mejor comprensión, pondré de ejemplo a de una persona adulta que solicita el IMV y cumple las condiciones de acceso al percibir 5.000€ de rentas anuales. Atendiendo a sus características, le corresponde una cuantía de 565,37€ de prestación en 2023 siempre que su renta anual sea de 6.773€ como máximo.

Tramo 1: En los casos en los que el importe de los incrementos de los ingresos previstos en hasta un 60% de la renta garantizada no supondrá una reducción en la cuantía del IMV. Aplicando este tramo al ejemplo, el incremento de los ingresos podrá ser como máximo de 339,22€ (60% de 565,37€). De esta manera, el IMV no se verá afectado y lo podrá percibir en su totalidad.

Tramo 2: Este tramo diferencia dos situaciones en base a si hay o no incrementos en los ingresos tomando como referencia el ejercicio fiscal previo al ejercicio fiscal anterior al año de la revisión:

- En los casos en los que los incrementos previstos de los ingresos desde un 60% hasta un 100% de la renta garantizada supondrá una exención de entre un 20% y un 30% en la cuantía del IMV.
- En los casos en los que no haya ingresos procedentes del trabajo la exención será desde un 30% hasta un 40%

Los porcentajes varían en función de su situación laboral (si ha pasado de parado a ocupado), de su unidad de convivencia y de su composición (si tienen menores a cargo, personas con discapacidad...).

Siguiendo con el ejemplo, en el caso de que la persona adulta obtenga unos incrementos de sus ingresos previstos de un 80% respecto a los 5.000€ que percibía en el ejercicio fiscal anterior al año de la revisión le corresponderá una exención de un 20% de exención al estar compuesta la unidad de convivencia únicamente por él. Aplicando estos datos el porcentaje que le corresponde de exclusión del cómputo es de un 20%, por lo que pasaría de percibir una cuantía de IMV de 565,37€ a 452,30€.

Tramo 3: En los casos en los que el importe de los incrementos de los ingresos previstos sea superior al 100% de la renta garantizada de la unidad de convivencia, no se excluirá del cómputo para el cálculo del ingreso mínimo vital

En cambio, con la regulación anterior a este decreto, la prestación también era compatible con el trabajo, pero afectaba de diferente manera. Cualquier ingreso por rentas de trabajo, sin importar su importe, reducía la cuantía del IMV. Así, si hubiese tenido ingresos por valor de 100€, 200€ o 400€, su prestación se hubiese visto reducido a 465,37€, 365,37€ ó 165,37€.

Con esta regulación, las personas que están en derecho de percibir la prestación pueden presentar reticencias a aceptar un nuevo trabajo que le vaya a proporcionar unos ingresos similares a los que tendría sin participar en el mercado laboral (Arcarons, Raventós y Torrens, 2018). Este hecho también puede suponer un incentivo a trabajar de manera irregular en lo que se conoce popularmente como "mercado

negro", lo que supone un doble coste para el Estado. Por un lado, el coste de proporcionar una ayuda a una persona que podría vivir de rentas del mercado de trabajo, y, por otro lado; el coste de oportunidad de no ingresar impuestos como el IRPF, entre otros. Todos estos factores pueden afectar a la oferta de trabajo (Raventós, 2007).

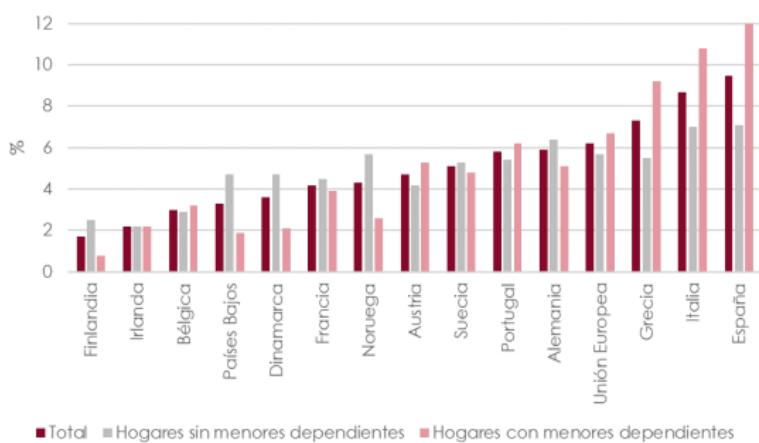
No obstante, se han estudiado otras líneas de actuación. La OCDE llevó a cabo una investigación a raíz de la reforma de la prestación en España en 2012 en la que el importe de la base reguladora pasaba del 60% al 50%. Al final del estudio, se llegó a la conclusión de que la prestación no es el factor que se debe tener más en cuenta para reducir la 'trampa', sino que se debe actuar sobre la 'cuña fiscal'. Ese término hace alusión a lo que impuestos y cotizaciones restan a los salarios, que llega casi al 40% en nuestro país.

### 3.2.2 Interrelación de las RRMM y el IMV

A pesar de que se hayan implantado programas de rentas mínimas y el IMV, en torno al 40% de las personas en situación vulnerable de pobreza no son cubiertas. En algunas comunidades los datos no son tan alarmistas, como en Aragón, Islas Baleares o Asturias, que se encuentran con una falta de cobertura del 21% o menos. En el polo opuesto se encuentran comunidades como Castilla y León, Galicia o Madrid, con unos valores que indican que la mitad de sus hogares se encuentran sin ninguna de estas dos prestaciones. Los principales motivos de la denegación de la ayuda son las incompatibilidades de renta y patrimonio.

Algunos de los problemas de las rentas mínimas en comparación al IMV es el alcance que tiene la prestación. Ambos programas comparten el objetivo de reducir la pobreza. En el estudio de referencia (Airef, 2020), se considera que un hogar está en riesgo de pobreza si la renta de sus miembros se sitúa por debajo del 40% de la mediana. En el siguiente gráfico se muestra el porcentaje de hogares en riesgo de pobreza en los distintos países de Europa en 2020, fecha en la que se implantó esta ayuda.

GRÁFICO 3: PORCENTAJE DE HOGARES EN RIESGO DE POBREZA EN DISTINTOS PAÍSES DE EUROPA EN 2020



Fuente: Airef (2022, página 21)

El número de beneficiarios totales de las rentas mínimas de inserción (RR.MM) se sitúa en 450.000 hogares. En cambio, con los criterios establecidos por el IMV la cobertura se amplía en 250.000 hogares, y esto sin tener en cuenta las comunidades forales de País Vasco y Navarra (Airef, 2020). Estos datos se traducen en que un IMV plenamente implementado garantizaría que una cobertura del 60% de los hogares en pobreza (Airef, 2020).

Cabe destacar que ambas prestaciones son compatibles ya que se consideran prestaciones suelo. Teniendo en cuenta que ambas prestaciones estén plenamente implementadas, es decir, que todos los beneficiarios potenciales la solicitasen y se les concediera, se conseguiría cubrir un 60% de los hogares en riesgo de pobreza (52% IMV + 8% RR.MM) (Airef, 2022).

Además de ampliar la cobertura también mejoraría la situación de más de la mitad de las personas que ya recibían una RR.MM. Cabe mencionar que el IMV se concibe como una prestación suelo, lo que permite la compatibilidad con las RR.MM. A diferencia de otras rentas salariales o no salariales, la cuantía de las RR.MM. no computan a efectos de conceder el IMV ni tampoco queda minorada a la hora de calcular el montante. Es así como lo explica la Ley 19/2021, "en el cómputo de ingresos quedan expresamente excluidas las prestaciones autonómicas concedidas en concepto de rentas mínimas. 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 adecuarla a las peculiaridades de su territorio, al tiempo que preserva su papel como última red de protección asistencial" (capítulo III).

Sin embargo, contrariamente al criterio que se estipula para la concesión de esta prestación suelo, el IMV sí que se computa como ingreso a la hora de solicitar la RR.MM. Para acceder a estas ayudas es habitual que se requiera haber pedido previamente todos los demás subsidios. Se pueden dar situaciones tan diversas como las siguientes:

- En la Comunidad de Madrid, la renta mínima es compatible con el IMV, pero se tiene en cuenta a la hora de realizar el cómputo.
- En Galicia, la llamada Risga y el ingreso mínimo vital no se pueden cobrar al mismo tiempo.
- En Cantabria, solo se puede cobrar la renta social básica si no se recibe el ingreso mínimo vital
- En Baleares, solo podrán acceder a la renta social garantizada aquellos que no reciben el ingreso mínimo vital.

En términos de cobertura, del total de los 700.000 hogares que cubriría el IMV si estuviese completamente desplegado, unos 247.000 serían nuevos beneficiarios que no tenían derecho a percibir las rentas mínimas autonómicas. Además, del 65% restante, que ya podía acceder a un programa de rentas mínimas, el IMV mejora su renta garantizada en más de la mitad de los casos (237.000 hogares). Cabe destacar que no en todas las comunidades autónomas tendría el mismo efecto debido a las diferentes rentas mínimas que se proporciona en cada una de ellas.

No obstante, los programas de rentas mínimas cubren a 107.330 hogares que no cumplirían los requisitos para recibir el IMV. De ellos el 34% se debe a que algunas definiciones de renta de los programas de rentas mínimas son diferentes a las del IMV, el 30% a que algunos programas de RR. MM. establecen criterios de

patrimonio más laxos que el IMV y un 27% a que ciertos programas de rentas mínimas abarcan edades diferentes al IMV.

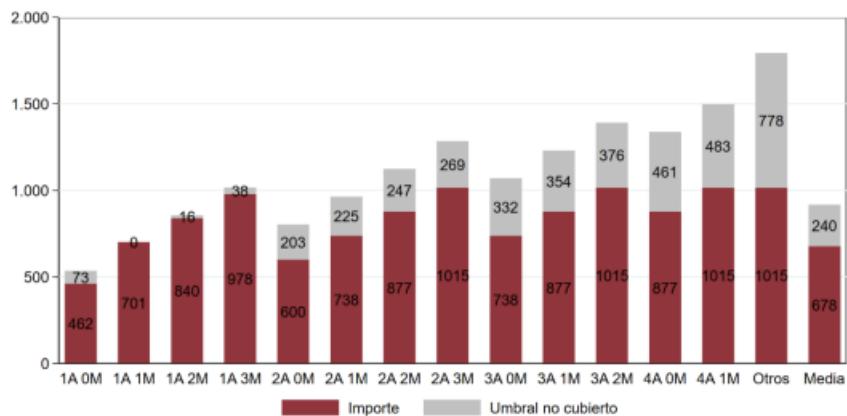
A pesar de la mejora de la cobertura, sigue habiendo un 40% de los hogares en pobreza todavía no está cubierto por ningún programa de garantía de ingresos. Con el IMV plenamente desplegado y contando con que las rentas mínimas autonómicas también llegasen a todos sus posibles beneficiarios, aún quedarían unos 537.000 hogares en pobreza sin cubrir por ningún programa.

Sin embargo, los datos del último trimestre de 2021 indican que el 57% de los posibles beneficiarios no han solicitado la prestación. Es lo que se conoce con el término *non take-up*. El motivo principal por el que se produce este hecho es que el incremento que supone a hogares que ya perciben rentas no supone un gran incentivo en relación a la burocracia que hay que seguir o el tiempo que tarda en concederse.

Además, los requisitos de acceso se han visto minorados respecto a cuando la LIMV entró en vigor. Un ejemplo de ello es la persona beneficiaria. En 2020, la edad límite para ser beneficiario y titular se sitúa al menos 23 años, no beneficiarias de pensión contributiva por jubilación o incapacidad permanente, ni de pensión no contributiva por invalidez o jubilación, que no estén unidas a otra por matrimonio o de hecho, salvo las que están en trámites de separación. Con la actualización de esta ley en 2021, el requisito se ha extendido a personas de entre 18 y 22 años ex tutelados por entidades públicas de protección de menores o huérfanos absolutos que vivan solos, lo que amplía la cobertura de la prestación.

A pesar de querer mejorar el alcance, la Ley no establece de forma explícita un objetivo cuantitativo de los hogares en pobreza que pretende alcanzar el IMV en términos de porcentaje de la renta mediana nacional. En cuanto a la renta, el IMV diseñado contribuye a que los hogares beneficiarios alcancen el 77% del umbral en el que se considera que un hogar deja de estar en riesgo de pobreza, salvo en el caso de los hogares.

GRÁFICO 4: UMBRAL DE LA POBREZA (40% MEDIANA) QUE GARANTIZA EL IMV DISEÑADO EN FUNCIÓN DEL TIPO DE HOGAR. EUROS MENSUALES



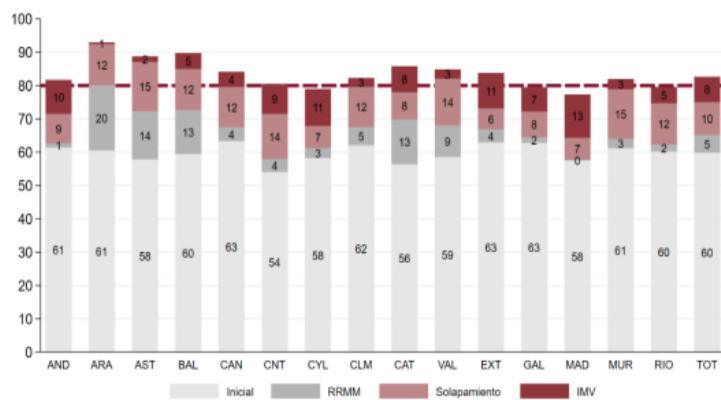
Fuente: Airef (2022, página 35)

A pesar de que es una ayuda a la que todo aquel que reúna las condiciones puede acceder a ella, existe un amplio sector de la población que no la solicita, en concreto un 57% Para ese potencial beneficiario que no

solicita la prestación se le denomina con el término inglés “non take-up). Este dato hace pensar que, tal y como la evidencia previa ha mostrado, los hogares que se encuentran cerca del umbral de elegibilidad pueden percibir que los costes de la solicitud en términos de tiempo, burocracia u otras cuestiones no son compensados por el beneficio que obtendrían (Bruckmeier y Wiemers 2010; Bargain et al. 2012; Fuchs et al. 2019).

Los principales motivos que les llevan a tomar esa decisión se relacionan positivamente con tener alguna otra fuente de renta. Así, el 91% de los hogares elegibles que no solicitan el IMV poseen rentas de trabajo, principalmente prestaciones por desempleo (Airef, 2022). Con todo ello, el coste de la prestación asciende a 1600 millones, un 56% de lo presupuestado. De haberse implementado totalmente, se hubiesen destinado 2800 millones de euros anuales. Por lo que respecta a la eficacia de su objetivo principal, los datos de reducción de la pobreza por comunidad autónoma han sido los que se dibujan en el Gráfico 5.

GRÁFICO 5: GRADO DE REDUCCIÓN DE LA INTENSIDAD DE LA POBREZA POR ACTUACIÓN DEL IMV Y LAS RR.MM. AUTONÓMICAS



Fuente: Airef (2022, página 41)

El IMV completamente implementado reduciría la intensidad de la pobreza 8 puntos porcentuales de los 40 que separan los ingresos de los hogares en pobreza del umbral y absorbería 10 puntos de los 15 ya cubiertos por los programas de las comunidades autónomas. Pese a ello, los programas autonómicos seguirían aportando una reducción media de la brecha de 5 puntos porcentuales. Además, la capacidad de reducción de la intensidad de la pobreza de los programas autonómicos es desigual y el IMV conseguiría homogeneizar esa intensidad situando la brecha alrededor del 20% en todas las comunidades autónomas

El objetivo de ayudar a los ciudadanos más vulnerables es constatable, pero no es el sistema más eficaz ni eficiente ya que puede desencadenar en algunos casos en los que haya personas atrapadas en la pobreza con motivo únicamente de conformarse con percibir este tipo de ayudas y no está demostrada una fuerte correlación entre los resultados obtenidos y el coste para el Estado (Airef, 2020).

### **3.3 Complementos salariales**

Con el objetivo de incentivar al empleo y no generar posibles dependencias a las prestaciones asistenciales, el complemento salarial podría ser una alternativa a contemplar en España. El propósito sigue siendo mitigar la pobreza de aquellas personas cuyas rentas del trabajo no son suficientes, por lo que es una ayuda vinculada al empleo, a diferencia de las prestaciones anteriormente analizadas en las que la situación laboral era indiferente.

Los análisis que se han llevado a cabo sobre este tema se centran fundamentalmente en dos cuestiones: el bienestar, relacionado con la capacidad de reducir a la población en riesgo de pobreza; y cómo impactan los subsidios en la participación y la intensidad laboral (Burkhauser, 2015).

Los incentivos que acompañan al complemento salarial son catalogados por la OCDE como *making work pay*, y se basan en fomentar la participación laboral tanto de las personas desempleadas como las ocupadas aumentando sus horas de trabajo. Si esta política consigue mejorar sensiblemente la cantidad percibida de las prestaciones asistenciales, los incentivos serán mayores.

El colectivo objetivo es aquel con baja cualificación y que generalmente posee salarios más bajos. Por ende, la capacidad de mejorar su situación y el incentivo es mayor en este grupo de población. No obstante, existen estudios que demuestran que el cambio de no tener empleo a tenerlo supone un mayor estímulo que el aumento de horas de las personas que ya se encuentran empleadas (Ayala, 2022).

Generalmente los complementos son deducciones en la cuota del Impuesto de la Renta a las Personas Físicas (IRPF) ya que se trata de un diseño más sencillo. Además de esta fórmula, el complemento se puede aplicar a través del salario mensual y se puede compatibilizar con la deducción. En algunos casos, el salario puede no llegar a un mínimo y quedar exento del impuesto, por lo que se recurre a esta opción, que en este caso actuaría como un complemento neto.

Cuando el complemento se enfoca en el colectivo desempleado, el objetivo de esta herramienta es dotar al salario de un atractivo mayor que mejore por una cantidad significativa a la prestación asistencial. De lo contrario, al desempleado no le compensará ponerse a trabajar si su renta no se va a ver sustancialmente aumentada.

El complemento salarial, a diferencia de las rentas mínimas, toman como referencia al individuo y no al hogar. Gracias a ello, es más fácil que la ayuda llegue a colectivos más vulnerables como son segundos perceptores o mujeres con menores a cargo.

Algunos elementos que determinan la cuantía del complemento son la edad, umbral de ingresos o el número de horas trabajadas. Además, alguna puesta en práctica de este complemento como la de Gran Bretaña ha establecido un límite de tiempo en su percepción, lo que ha permitido comprobar que el incentivo a la incorporación al trabajo ha seguido siendo positivo.

El diseño de esta cuestión no tiene un criterio unificado. Algunos análisis teóricos instan a establecer un impuesto negativo sobre la renta en el que haya un mínimo garantizado y un tipo elevado cuando el objetivo es aumentar las horas de trabajo aquellas personas ya ocupadas.

En cambio, para las personas que se encuentran en la transición del desempleo a la ocupación, la mejor opción es un programa con distintas fases como tiene Estados Unidos. Aquí, la decisión a tomar tiene que ver con la fijación de la cuantía en cada una de las tres etapas. En la primera de ellas, la cuantía es un porcentaje que establece el legislador y que va creciendo con el salario bruto. En la siguiente etapa, el complemento se topa con un valor máximo que se puede percibir durante un tiempo limitado. Una vez transcurrida esta etapa, el complemento va reduciéndose progresivamente cuando el salario ya alcanza un determinado umbral. Esta última etapa puede suponer una contradicción ya que puede desincentivar a realizar un mayor número de horas en el trabajo.

Además, existe un posible coste para las arcas públicas elevado, por lo que algunos autores como Ayala, Arranz, García-Serrano y Martínez (2019) sugieren que se acote aún más el colectivo de referencia, como por ejemplo los jóvenes más expuestos a caer en riesgo de pobreza. Para un mejor funcionamiento, debe existir una cohesión con otras políticas como el desempleo, políticas activas o el salario mínimo, así como un menor procedimiento administrativo.

Este método, que ya se puso en marcha en países como Gran Bretaña o Estados Unidos. Su implantación en este último país consistía en una deducción tributaria reembolsable en el impuesto federal sobre la renta, lo que se conoce en términos ingleses como *Earned Income Tax Credit (EITC)*. Inicialmente la prestación tuvo el requisito de participar en el mercado de trabajo y tener hijos dependientes. Más adelante, en los años 90 se extendió la cobertura a trabajadores sin hijos y actualmente se distinguen tres casos: sin hijos dependientes, un hijo y dos hijos.

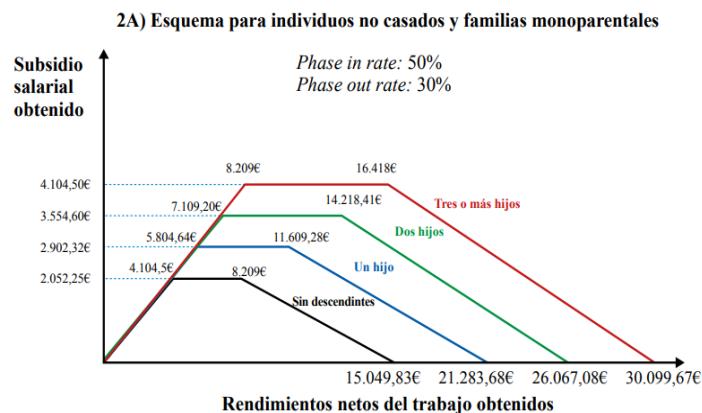
En cuanto a la redistribución de ingresos, el programa de EITC es el que presenta un efecto más positivo sobre la reducción de la pobreza en comparación con otras políticas implementadas (Ayala, 2022). Por lo que respecta al consumo y al ahorro, el comportamiento de las familias ante este complemento se asemeja a la concesión de un crédito.

Trasladando el análisis de su implantación en EE. UU a España, podemos señalar que el complemento salarial en el IRPF mejoraría en el número de potenciales beneficiarios que acaba solicitando esta bonificación respecto de otras prestaciones debido a un diseño más accesible. Sin embargo, en EE. UU. la participación laboral tiene datos positivos y negativos en función de la composición de la unidad de convivencia (Goldin, 2018).

En base a estudios como el de Rolph en 1967 y Goldin en 2018 se han llevado a cabo propuestas como la de Rodrigo Sauco, Sanz-Arcega (2022) en el que se "propone y cuantifica mediante un ejercicio de simulación ex ante los efectos distributivos y el coste recaudatorio mecánico derivados de la introducción de una deducción fiscal reembolsable à la EITC en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas en España" (p. xx). Dicha simulación se realiza sobre aquellos hogares perceptores de rentas de trabajo por cuenta ajena con participación en el mercado de trabajo superiores a 10.000€.

Por un lado, se centra en cubrir los umbrales de pobreza mediante una deducción máxima del 25%, de manera que pretende que las distintas composiciones de hogares consigan, tras la deducción máxima, una cobertura de entre el 75 y 125% de su umbral de pobreza correspondiente. De manera simultánea, se plantea incentivar la participación laboral con un tramo (*phase in rate*) en el que la deducción es de un 50%. A continuación, dejo un ejemplo gráfico del diseño.

FIGURA 1: SUBSIDIOS SALARIALES PROPUESTOS EN LA SIMULACIÓN



Fuente: Rodrigo, Sanz Arcega, 2022, p. 16

En cuanto a los resultados obtenidos, hay determinadas regiones que tienen saldo positivo y otras negativo de acuerdo a la cuantía que proporciona el complemento salarial a los hogares beneficiarios y la ganancia recaudatoria que supone eliminar los gastos deducibles del art. 19.2f y reduciendo los rendimientos de trabajo del art 20 de la LIRPF. Gracias a esta estrategia de suprimir determinadas cantidades que minoran los rendimientos de trabajo, el coste directo de esta política se estima en 1.356 millones €, una cantidad notablemente inferior si se compara con su coste original 10.850 millones €.

Teniendo en cuenta la diferencia entre la deducción reintegrable obtenida y el aumento de la recaudación, el grupo de población más beneficiado por estas políticas son las rentas declaradas de menor importe. Estos datos vienen reflejados en el estudio en base a deciles, siendo los cuatro primeros los que tendrían una ganancia neta, y el segundo de ellos una ganancia neta mayor (1.785€). En cuanto al número de beneficiarios, se prevé que la ayuda la puedan percibir 5.209.341 hogares fiscales con un subsidio medio de 2.083€ por hogar. De esta manera, el índice de Gini se verá reducido en un 4,14%.

En contraposición a los resultados del anterior estudio nos encontramos con el trabajo de investigación que realizó Figari (2011) en el que aplicó este sistema de tipo EITC en 4 países europeos (España, Italia, Portugal y Grecia) y los resultados arrojaron bastantes dudas debido a la distinta composición de las unidades familiares, lo que generaría una reducción limitada de la pobreza y a costa de un posible debilitamiento de los incentivos al trabajo para segundos perceptores.

Las simulaciones demuestran que sistemas de prestaciones sociales vinculadas al empleo que funcionan bien en ciertos marcos pueden no obtener necesariamente buenos resultados en otros. La composición de las familias, las distribuciones de ingresos individuales y las estructuras de rentas de las familias determinan resultados de muy distinta índole. Aún queda por explorar si es posible concebir diseños alternativos que generen mejores resultados en los marcos de Europa Continental y que puedan sufragarse de forma realista.

#### 4. Conclusiones

La metodología que ha soportado este trabajo se compone de una base teórica de derecho que da potestad a las Administraciones Públicas para establecer políticas que den apoyo a los ciudadanos que se encuentren en situación de vulnerabilidad. Tras un análisis de las iniciativas más importantes, he analizado los efectos de su diseño, eficacia y eficiencia y he tratado de dar una alternativa en base al principal objetivo de análisis como ha sido el problema del incentivo al empleo.

La primera gran política que se llevó a cabo en nuestro país fue el sistema de rentas mínimas a finales de la década de los 80. Debido a presentar algunos aspectos deficientes en su diseño y fruto de las desigualdades existentes entre las distintas comunidades autónomas, el Estado llevaba tiempo planificando una nueva ayuda que mejore sus prestaciones.

Como consecuencia de la pandemia vivida en 2020, el IMV entró en vigor de forma precipitada. Después de su análisis, podemos concluir que mejora aspectos como la eficacia ya que ha conseguido aumentar la cuantía de las comunidades autónomas que usaban como referencia un porcentaje inferior al de otras.

El resultado de estas políticas supone una alteración en la elasticidad de la oferta de trabajo, a elasticidad de la oferta de trabajo representa cómo influyen las variaciones de la renta a las horas de trabajo ofrecidas por una persona. La fórmula que se emplea para su cálculo es la división entre la variación porcentual de la cantidad ofrecida de trabajo y la variación porcentual del salario.

En primer lugar, se ha comprobado que el sistema de prestaciones asistenciales no es del todo eficaz en la reducción de la pobreza (Airef, 2020). Además, los recursos que se emplean son elevados y las consecuencias del diseño hacen que las personas beneficiarias no tengan un gran incentivo a participar en el mercado laboral. Es aquí donde se estudian otras políticas que mejoren todos los aspectos anteriores.

Una vez analizado el complemento salarial, podemos decir que sería más eficiente en relación al objetivo propuesto ya que la deducción en el IRPF hace que aumenten las rentas de los trabajadores con salarios más bajos. Además, el diseño incentiva a participar en el mercado de trabajo ya que es ahí donde se van a conseguir los beneficios de este complemento. A su vez, la eficiencia de los recursos destinados para mejorar la situación de este grupo objetivo es mayor ya que el gasto se reduce drásticamente según estudios como el de Ayala y Paniagua (2019) o el de Rodrigo y Sanz Arcega (2022).

Esta estrategia trata de darle un impulso a las personas en situación de riesgo de pobreza y trata de que no sean tan dependientes de las prestaciones asistenciales que, en ocasiones, pueden suponer caer en la trampa de la pobreza.

Considero que es indispensable la existencia de un sistema de ayudas públicas bien diseñado en el que se fomente el empleo ya que es la razón por la que un individuo puede prosperar. Las prestaciones asistenciales deben ser proporcionadas como último recurso, momentáneas y con un plan de reincorporación laboral para evitar que la población caiga en la trampa de la pobreza. De lo contrario, se entra en un bucle muy peligroso de deterioro del capital humano en el que puede llevar a la pérdida de habilidades, conocimientos y experiencia laboral, lo que puede dificultar la reinserción en el mercado laboral en el futuro. Además, la existencia de un sistema de ayudas públicas inadecuado puede crear desincentivos para que las personas busquen empleo, lo que puede llevar a tasas más altas de desempleo y subempleo. Todo ello genera un aumento de la dependencia de las ayudas públicas que puede tener un impacto negativo en las finanzas del gobierno, lo que a su vez puede dar lugar a una presión adicional sobre los impuestos y los recursos disponibles para otros programas sociales.

Es importante señalar que no todos los individuos que reciben ayudas públicas eligen no buscar empleo. Muchas personas pueden estar en situación de necesidad genuina debido a circunstancias adversas, como discapacidades, falta de oportunidades laborales, despidos, o dificultades económicas temporales. Además, las políticas de bienestar social varían según los países y pueden influir en las decisiones de las personas en cuanto a buscar empleo.

Por lo tanto, es fundamental considerar el contexto específico de cada individuo y buscar soluciones que promuevan la independencia económica, la capacitación laboral y la inclusión social, además de evaluar y mejorar las políticas públicas relacionadas con la asistencia social.

## 5. Bibliografía

- Aguilar, M., Laparra, M. y Gaviria, M. (1995) La caña y el pez: *Informe sobre los salarios sociales en las Comunidades Autónomas 1989-1994*. Madrid: Fundación FOESSA. (Principles of microeconomics Douglas Curtis and Ian Irvine. 2023.)
- Ayala, L. (2000): *Las rentas mínimas en la reestructuración de los estados de Bienestar. Un análisis económico desde una perspectiva comparada*, Madrid: Consejo Económico y Social.
- Bellod Redondo, JF. (2022). *La elasticidad de la oferta en la economía española*. Universidad de Murcia. Recuperado de: <http://www.aeet-rel.es/index.php/rel/article/view/149>
- Calvo Gallego, J. (2016). *Trabajadores pobres y pobreza de los ocupados: Una primera aproximación*. Universidad de Sevilla. España.
- Calvo Olmos, M. (2017) y Arcarons, Raventós y Torrens (2018). *Factores explicativos de la distribución de la renta*.
- Chabannes, M. (2022). *El ingreso mínimo vital y el desafío de incentivar al empleo: A propósito del RD 789/2022*. Recuperado de: <https://www.aedtss.com/el-ingreso-minimo-vital-y-el-desafio-de-incentivar-al-empleo-a-proposito-del-rd-789-2022/>.
- Colino, P (2021, 29 de Junio). *Tipos de inflación, características y causas*. Recogido de:
- Comisión Europea (2020). *Recomendación del Consejo relativa al Programa Nacional de Reformas de 2020 de España y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Estabilidad de 2020 de España*.
- De Jesús Domínguez González, E. y González García, R. y González, C. (2018). Trabajo de Fin de grado: *Trabajadores pobres, una realidad compleja*.
- Esteban, J. (2022). *España desincentiva más a sus parados para aceptar un trabajo que las grandes economías europeas*. *El economista*. Recuperado de:
- Figari, F. (2011), «Can in-work benefits improve social inclusion in the southern European countries?», *Journal of European Social Policy*, 20: 301-315.
- Gómez-Antonio, M y Villazán Pellejero, N (2023). *Propuesta de implantación de políticas de complemento salarial en el Ingreso Mínimo Vital y en el IRPF: un análisis empírico con EUROMOD*  
<https://www.eleconomista.es/empleo/noticias/11841784/06/22/Espana-desincentiva-mas-a-sus-parados-para-aceptar-un-trabajo-que-las-grandes-economias-europeas-.html>  
[https://www.empresaactual.com/inflacion-todo-lo-que-debes-saber/\).](https://www.empresaactual.com/inflacion-todo-lo-que-debes-saber/)
- José María Arranz, J.M, Luis Ayala Cañón, García-Serrano, C. y Lucía Martínez, L. (2019) *La dinámica de las prestaciones de garantía de ingresos y sus efectos sobre la inserción laboral*

López Rodríguez, F. (2016). Trabajo Fin de Máster: *Instrumentos de análisis económico del contrato de formación y aprendizaje en España*.

Mínguez, S. (2022). *Análisis de las políticas sociolaborales de las personas con discapacidad: consideraciones sobre su marco regulador*.

Noguera, J.A. (2017a): «Modelos de políticas de garantía de rentas contra la pobreza», en M. KÖLLING y P. MARÍ-KLOSE (eds.): *Los retos del Estado del bienestar ante las nuevas desigualdades*, Zaragoza: Fundación Manuel Giménez Abad.

Noguera, J.A. y G. Ubasart (2003): «Las políticas de rentas mínimas de las Comunidades Autónomas», en R. GALLEGOS, R. GOMÀ y J. SUBIRATS (eds.): *Estado de Bienestar y Comunidades Autónomas. La descentralización de las políticas sociales en España*, Barcelona: Tecnos-UPF

Nolan, B. & Marx, I. (2013). *Trabajadores pobres*. Universidad de Amberes & University College Dublin.

Raventós, D. (2000). “El salario de toda la ciudadanía”, *Claves de razón práctica*, 106, 1-11.

Rodrigo Sauco, F. y Sanz-Arcega, E. (2022). *¿Es plausible introducir en España un complemento salarial en el IRPF? Una valoración a partir de un ejercicio de simulación?* Universidad de Zaragoza.

Romeu Rubio, J. (2021). Trabajo Fin de Grado: *Desigualdad y pobreza en España: Impacto de las políticas fiscales y comparación internacional*.

Santistevé Marco, C. (2020). Trabajo de Fin de Grado: *El fracaso de las Rentas Mínimas. La Renta Básica como alternativa imperativa Adaptación de ambas propuestas a la crisis provocada por el Covid-19*. Universidad de Zaragoza.

Secretaría del Estado de la Seguridad social y pensiones (2023, 6 de febrero). *Cuantía y otras novedades del IMV en 2023*. Recuperado de: <https://revista.seg-social.es/-/20230206-novedades-imv-2023>

ETUC: Syndicat European Trade Union Confederation (10 de Diciembre de 2022): *Pay rises needed as in-work poverty rises by 12% in EU*. Recuperado de: <https://www.etuc.org/en/pressrelease/pay-rises-needed-work-poverty-rises-12-eu>. Benchmarking working Europe, ETUI.

## 6. Anexos

### ANEXO 1: EVOLUCIÓN DEL RIESGO DE POBREZA DE UN OCUPADO EN DISTINTOS PAÍSES EUROPEOS

PAÍS	Ocupados 2010	Ocupados 2019	Aumento
España	10,9%	12,7%	16%
Hungría	5,3%	8,4%	58%
Reino Unido	6,8%	10,3%	51%
Francia	6,5%	7,1%	9%
Países Bajos	5,1%	5,6%	13%
Bélgica	4,5%	5,1%	13%
Suecia	7,7%	7,8%	1%
Austria	7,5%	7,6%	1%
Portugal	9,7%	10,8%	11%
Suecia	7,7%	7,8%	1%
UE 28	8,4%	9,4%	12%

Fuente: Informe elaborado por la Confederación Europea de Sindicatos (CES) con datos de Eurostat