

Documentos de Trabajo

ISSN 2219-780X

2

Enero
2025



**El uso de los registros
administrativos tributarios y de
seguridad social para el diseño
y la evaluación de las políticas
públicas. Un caso de estudio
para España: la creación del
Ingreso Mínimo Vital**

Milagros Paniagua San Martín



El uso de los registros administrativos tributarios y de seguridad social para el diseño y la evaluación de las políticas públicas. Un caso de estudio para España: la creación del Ingreso Mínimo Vital

Milagros Paniagua San Martín¹,

Asesora en el Servicio de Estudios Tributarios y Estadísticas de la Agencia Estatal de Administración Tributaria (España)

Enero 2025

1 Reseña sobre la autora en el ANEXO II del documento

Serie: Documentos de Trabajo
ISSN 2219-780X

El uso de los registros administrativos tributarios y de seguridad social para el diseño y la evaluación de las políticas públicas. Un caso de estudio para España: la creación del Ingreso Mínimo Vital.

DT-02-2025

Milagros Paniagua San Martín

© 2025, Centro Interamericano de Administraciones Tributarias - CIAT

Propiedad Intelectual

Las opiniones expresadas y los argumentos utilizados en esta publicación no necesariamente representan el punto de vista oficial del Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT), su directorio ejecutivo, ni de los países que representa. Para obtener información oficial, visite www.ciat.org.

Contenido

Agradecimiento	6
1. Resumen ejecutivo	7
2. La importancia de evaluar las políticas públicas	8
3. El uso de los datos en la evaluación	13
4. Los datos para medir la desigualdad de la renta	15
5. Un caso de estudio: la creación del IMV en España	19
5.1. Los antecedentes	19
5.2. Los elementos principales de la prestación	21
5.3. La base de datos INE_AEAT	22
5.4. Los momentos más representativos del uso de la base INE_AEAT	25
5.5. Las evaluaciones externas del IMV	32
6. El futuro de los registros administrativos en la evaluación de políticas redistributivas. El papel de la AEAT	34
Referencias	36
Anexo	38

Agradecimiento

Quiero expresar mi más sincero agradecimiento a todas las personas del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones que han hecho posible este trabajo. Muy en particular, a José Luis Escrivá, Ministro de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones en la XIV Legislatura, por su visión estratégica, su liderazgo y su apuesta decidida por el uso de los datos y el diseño de políticas basadas en evidencias para poner en marcha el Ingreso Mínimo Vital. A Israel Arroyo, entonces Secretario de Estado de la Seguridad Social y Pensiones, por combinar su sólida experiencia como funcionario de la Seguridad Social con una perspectiva transformadora del uso de registros administrativos en su departamento. A Carmela Armesto, Directora General del Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS), y a todo su equipo, responsables de la gestión del Ingreso Mínimo Vital, por la complejidad de ponerlo en marcha en un momento tan crítico como la pandemia, por los innumerables retos operativos a los que tuvieron que enfrentarse; y a mi equipo de la Secretaría General de Políticas de Inclusión y Previsión Social (SGOPIPS), que empezábamos a trabajar bajo una estructura que, al inicio de 2020, todavía tenía que crearse, igual que la Política de Inclusión. A partir de entonces el equipo que se fue formando con la incorporación de distintos perfiles resultó excepcional, pero quiero agradecer muy especialmente a las protagonistas del comienzo, porque no fue nada sencillo: a Amparo González, Ana Guzmán, Esther Pérez, M^a Teresa Quílez y Elena Rodríguez, por su dedicación incansable a analizar las fuentes de información desde el principio y ser capaces de traducirlo luego a planes y a normas.

También me gustaría agradecer al Ministerio de Hacienda y, en particular, al Servicio de Estudios Tributarios y Estadísticas (SETE) de la Agencia Estatal de Administración Tributaria (AEAT) por su disposición a colaborar desde el principio compartiendo los datos que se describen en este documento de trabajo y que fueron determinantes para el diseño y el seguimiento del Ingreso Mínimo Vital. En particular a Jesús Gascón, entonces Director General de la AEAT, y a Rafael Frutos, Subdirector General de Presupuestación y Seguimiento de los Ingresos Tributarios en el SETE, por el apoyo que nos brindó para conocer en profundidad el contenido de los registros tributarios.

Gracias a todas las personas que han participado en el Proyecto de Inclusión a través de los distintos vínculos con la SGOPIPS. Organismos de la Administración General del Estado, Comunidades Autónomas, Ayuntamientos y Tercer Sector de Acción Social. A los investigadores del Centro de Estudios Monetarios y Financieros (CEMFI) y del Abdul Latif Jameel Poverty Action Lab (J-PAL) y a los miembros del comité ético y el comité asesor de la SGOPIPS.

1. Resumen ejecutivo

La evaluación de políticas públicas es fundamental para garantizar que las decisiones gubernamentales cumplan con sus objetivos y respondan eficazmente a las necesidades sociales. La capacidad de medir sus impactos y ajustar las intervenciones basándose en evidencia sólida asegura un uso más eficiente de los recursos públicos y fortalece la legitimidad de las políticas.

En este proceso, el uso de datos desempeña un papel muy importante, especialmente los registros administrativos, que permiten analizar en profundidad los efectos de las políticas y hacer un seguimiento continuo.

Si esta evaluación es relevante para todas las políticas públicas, cobra una especial relevancia en la medición de la desigualdad. Hoy en día existe un amplio consenso en que la medición del crecimiento económico no puede dejar a un lado los criterios de equidad. Algunos ejemplos internacionales, como los trabajos de construcción de series largas con datos granulares de renta y patrimonio de Thomas Piketty, han demostrado cómo los datos de largo plazo pueden transformar el entendimiento de la desigualdad.

En el contexto español un caso especialmente notable fue la creación del Ingreso Mínimo Vital (IMV), una prestación diseñada para reducir la pobreza y promover la inclusión social. Su desarrollo y evaluación han sido posibles gracias a una mejora sustancial en el acceso a registros administrativos. El apartado 5 de este documento de trabajo describe los cuatro primeros años de comienzo y despliegue (marzo 2020 – marzo 2024), no solo del IMV, sino de la política de inclusión, con el foco puesto en el uso de la información proveniente de los registros administrativos tributarios y de seguridad social².

De cara al futuro, el papel de los registros administrativos en la evaluación de políticas se presenta fundamental. España ha avanzado significativamente con la creación de espacios de datos accesibles para investigadores, pero queda por consolidar un ecosistema que equilibre el acceso con la protección de la privacidad.

El Servicio de Estudios Tributarios y Estadística (SETE) de la AEAT, que ha tenido un papel decisivo en la creación de los registros utilizados para el diseño y el despliegue del IMV, ha puesto en marcha una nueva línea de trabajo para enriquecer estas fuentes y desarrollar modelos basados en BigData e Inteligencia Artificial (IA) que permitan disponer de información lo más completa posible de cara al diseño, seguimiento y evaluación de políticas públicas redistributivas.

2 El documento tiene numerosas referencias a la política pública, tanto a la prestación, el IMV, como a las políticas de inclusión, pero la relevancia ha querido ponerse en las fuentes administrativas, como medio para generar conocimiento en el diseño, seguimiento y evaluación de la política.

2. La importancia de evaluar las políticas públicas

Los pilares de la evaluación se apoyan en el pensamiento crítico. La evaluación de políticas públicas se sustenta en un enfoque racional, lo que implica aplicar principios lógicos y analíticos en el diseño, implementación y seguimiento de las políticas. Con el acceso creciente a datos, la necesidad de integrar estos elementos en la evaluación se ha vuelto aún más importante, ya que los datos permiten generar evidencia que respalde la toma de decisiones. Esta lógica debe estar presente desde el inicio del proceso, en el diseño de la política, y continuar durante su implementación y seguimiento, asegurando que se mantenga la coherencia con los objetivos establecidos (OCDE, 2023).

La evaluación de políticas públicas, aunque de manera informal, ha existido desde la antigüedad, pero, es durante el siglo XX donde se incrementa la necesidad de evaluar la eficacia de los programas públicos, como resultado del aumento de la intervención del Estado en la Gran Depresión y la Segunda Guerra Mundial, que llevaron a un aumento significativo de su intervención en la economía y la sociedad.

Institucionalizar la evaluación de las políticas públicas implica integrar sistemáticamente los procesos de evaluación dentro de las estructuras y funciones del gobierno, de manera que no sean eventos aislados, sino que se conviertan en una parte integral de la planificación, implementación y seguimiento de las políticas. Este proceso de institucionalización incluye la creación de marcos normativos, metodológicos y organizacionales que aseguren que las evaluaciones se realicen de forma coherente, continua y efectiva. **Sin embargo, para asegurar la calidad democrática de un país,** no solo los gobiernos deben incorporar los procesos de evaluación, sino que las evaluaciones externas deben estar presentes de manera continua. **Organismos independientes, investigadores, así como la sociedad civil en su conjunto deben participar de ese proceso.**

La institucionalización de la evaluación de las políticas públicas se ha producido de manera desigual atendiendo a las características de los países. La historia política y administrativa, el nivel de desarrollo económico, la estabilidad y la confianza en las instituciones, la capacidad de sus administraciones y su grado de profesionalización, la disponibilidad de datos y la cultura de evaluación, así como la influencia de organismos internacionales, han sido y son factores clave que ayudan a explicar el grado de avance en cada uno de ellos.

Evaluar implica emitir un juicio de valor, y el enfoque del evaluador ha ido a su vez evolucionando. Desde aproximaciones donde el evaluador ha pasado de actuar como un juez, emitiendo juicios sobre la eficacia y la eficiencia de las políticas públicas, pasando por aplicar un enfoque constructivista y pluralista, donde la voz de los actores es esencial, hasta poner el énfasis de la evaluación en el establecimiento de causalidad entre los programas públicos y sus resultados e impactos. Con la cantidad de información en manos de la administración pública hoy en día, resultado de la relación continua con los agentes económicos y sociales, parece razonable pensar que el uso de esos datos, que son un bien público, estuviera muy presente en los procesos de diseño y seguimiento de las medidas que toman los responsables públicos. En definitiva, en la evaluación de las políticas públicas.

Los países anglosajones, con una larga tradición en la evaluación rigurosa de políticas públicas, hoy lideran el uso de BigData e IA para reforzar estos procesos.

En el Reino Unido, se han implementado modelos predictivos y sistemas de análisis de datos masivos para optimizar la entrega de proyectos y hacer más eficiente la administración pública. Estas innovaciones permiten realizar evaluaciones en tiempo real, proyectar resultados y detectar riesgos potenciales, mejorando la capacidad de respuesta gubernamental (GOV.UK, 2023).

De igual manera, en Estados Unidos, la IA y el BigData son herramientas esenciales para mejorar el análisis de políticas en sectores críticos como la salud pública, donde el Departamento de Salud y Servicios Humanos (HHS) emplea IA para interpretar grandes conjuntos de datos y así guiar la respuesta a crisis sanitarias (HHS, 2023). Estos avances tecnológicos, respaldados por una base ética en la administración pública, han transformado la manera en que se evalúan los programas y políticas, garantizando que la toma de decisiones esté cada vez más basada en evidencia robusta y en datos accesibles (Davies, 2023; Wirtz y Müller, 2023).

La evaluación de las políticas públicas en América Latina

En América Latina, en las últimas décadas, se han venido reforzando elementos fundamentales para la institucionalización de la evaluación de las políticas públicas. Impulsados por la influencia de organismos internacionales como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Banco Mundial (BM) en los países iberoamericanos se han promovido actuaciones que van desde la evaluación del gasto tributario, al uso de instrumentos que redundan en una buena gobernanza, como es la presupuestación por resultados, al fortalecimiento de la transparencia y al uso sistemático de la información y los registros administrativos en la toma de decisiones.

Los gastos tributarios, que se refiere a exenciones, deducciones y créditos fiscales, son una herramienta muy importante en la política tributaria de América Latina. Aunque su objetivo es incentivar ciertas actividades económicas o sociales, lo cierto es que su uso también plantea desafíos en términos de pérdida de recaudación, efectividad y transparencia. La evaluación de los gastos tributarios se vuelve crucial para determinar si estos incentivos logran los objetivos perseguidos. El análisis de Peláez (2023) sobre los gastos tributarios en América Latina, utilizando la base de datos TEDLAC³, es un ejemplo de cómo la evaluación puede ayudar a comprender mejor el uso de los beneficios fiscales y su impacto en la economía. Si bien no se evalúa directamente si los gastos tributarios logran su finalidad, sí identifica la necesidad de realizar este tipo de evaluación. Identificarlos, cuantificarlos y publicarlos son pasos importantes, porque permiten conocer la dimensión de uno de los instrumentos de política pública más frecuentes en América Latina. Conocer quiénes son los beneficiarios, no solo redundaría en la posibilidad de hacer perfilados que facilitan el diseño de políticas, sino que se convierte también en un buen ejercicio de transparencia.

Otro instrumento de gobernanza pública que se ha puesto en marcha en numerosos países en América Latina es el Presupuesto por Resultados (PpR). El PpR es un modelo de gestión pública que busca vincular la asignación de recursos a los resultados obtenidos integrando la evaluación en el ciclo presupuestario. Se centra en la eficiencia y la eficacia del gasto público, promoviendo una cultura de rendición de cuentas y transparencia.

3 Tax Expenditures Database for Latin America and the Caribbean del CIAT contiene información detallada sobre 13,900 ítems de gastos tributarios en los últimos informes de 17 países de la región.

Algunos de los países más exitosos en implementar el PpR han sido Chile, Colombia, México, y Perú⁴. Chile, uno de los pioneros en la implementación del PpR en la región desde principios de la década de 2000, ha incorporado prácticas de evaluación de programas y rendimiento, estableciendo el Sistema de Evaluación y Control de Gestión, que incluye una evaluación de los programas gubernamentales, la elaboración de informes anuales y un seguimiento constante de los indicadores de desempeño. Chile ha logrado que sus evaluaciones tengan una influencia real en la asignación de recursos y en la mejora de los servicios públicos. Perú ha avanzado considerablemente en la implementación del PpR desde 2007 a través de la creación de programas estratégicos vinculados a objetivos sociales clave, como la reducción de la pobreza, la mejora de la salud pública y la educación. El Ministerio de Economía y Finanzas lidera este esfuerzo con el Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones, que obliga a los sectores a diseñar indicadores y metas claras para sus proyectos. Perú se destaca por haber institucionalizado el PpR a nivel nacional, con un enfoque en la descentralización y la vinculación del presupuesto a metas medibles. En México, el PpR se formalizó con la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria en 2006, y se han desarrollado herramientas como el Sistema de Evaluación de Desempeño (SED), que vincula los recursos presupuestarios con resultados específicos. Sin embargo, la implementación ha enfrentado desafíos debido a la complejidad del sistema federal mexicano. A pesar de esto, México ha logrado importantes avances en monitoreo y evaluación de programas, en especial en sectores como la educación y la salud. En Colombia, el PpR se ha centrado en el cumplimiento de objetivos de desarrollo en el marco de los planes plurianuales, como el Plan Nacional de Desarrollo. La Dirección General de Presupuesto Público Nacional ha trabajado en la incorporación de indicadores y metas en los presupuestos de las distintas agencias gubernamentales. Colombia ha destacado por su enfoque en mejorar la planificación y evaluación a nivel regional y local, integrando el PpR en la descentralización fiscal y en proyectos de desarrollo territorial.

Estos países han demostrado que el éxito del PpR depende de factores como la capacidad institucional para el seguimiento y la evaluación, el compromiso político con la transparencia y la rendición de cuentas, y la capacidad técnica para desarrollar indicadores y recopilar datos. También enfrentan desafíos, como la resistencia al cambio, la necesidad de recursos y personal capacitado, y la integración de la información a nivel local y nacional.

A este respecto la OCDE y el BID⁵ hacen un análisis de la gestión pública en la región donde proporcionan una visión más completa que la que arrojan elementos como el PpR y la evaluación de los gastos tributarios. Gracias a la experiencia de la OCDE en la recopilación de prácticas de gobernanza pública a partir de instrumentos propios, unida al profundo conocimiento y presencia del BID en la mayoría de los países, las instituciones elaboran un trabajo muy relevante para identificar el papel tan significativo que tiene la gobernanza pública dados los retos de la región en materia de sostenibilidad medioambiental y desarrollo inclusivo, teniendo en cuenta las desigualdades existentes, la capacidad fiscal limitada y el deterioro de la confianza pública.

La evaluación de las políticas públicas en España

Casado y Del Pino (2022) hacen un análisis comparado de la situación de España con países de larga tradición evaluadora, como son Estados Unidos y Reino Unido, países con un alto grado de institucionalización de la evaluación en sus sistemas

4 [El presupuesto por resultados en América Latina y el Caribe: hallazgos de la encuesta 2023 \(iadb.org\).](#)

5 [Panorama de las administraciones públicas: América Latina y el Caribe 2024.](#)

políticos, como Suiza, Holanda y Canadá, y países con ciertas similitudes con España en cuanto a su cultura político-administrativa, como Alemania y Francia, y concluyen que España presenta un grado medio-bajo de institucionalización de la evaluación en comparación con ellos.

Los motivos se encuentran en la falta de una política clara de evaluación, una estructura poco coordinada entre administraciones y una capacidad limitada en los ministerios debido a la falta de personal cualificado, la falta de experiencia en la realización de evaluaciones y la dificultad para acceder a los datos. Además, el uso de la evaluación en la toma de decisiones sigue siendo limitado, y las memorias de análisis del impacto normativo (MAIN)⁶ que acompañan a las normas que se ponen en marcha adolecen de un verdadero análisis de los efectos socioeconómicos que dicha norma tendrá, directa o indirectamente. También identifican el acceso a los datos administrativos para la evaluación como uno de los grandes desafíos en España.

De la Fuente et al. (2021), que centran su análisis en el caso español, y que coincide en muchos casos en el diagnóstico de la situación de la evaluación en España y los retos que tiene por delante, identifican varios momentos en la evolución histórica de la evaluación en nuestro país, como fue la creación en 2007 y la disolución en 2017 de la Agencia Estatal de Evaluación de la Calidad de los Servicios y de las Políticas Públicas (AEVAL), las recomendaciones de la Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas (CORA) en 2013 y los *spending reviews* de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF).

La creación de la AEVAL fue un intento ambicioso de sistematizar la evaluación de políticas públicas. De hecho, su creación reflejó un interés creciente por la evaluación. Sin embargo, las limitaciones en su independencia y capacidad técnica, y la crisis de 2012 redujeron su presencia institucional al rebajar el rango de la institución.

La CORA impulsó la evaluación ex ante a través de las memorias de impacto normativo y la evaluación ex post para algunas normas. Estas recomendaciones, plasmadas en la Ley 40/2015, buscaban mejorar la calidad de las normas y la eficiencia del gasto público. Sin embargo, aunque las MAIN eran obligatorias, en muchos casos, ni se elaboraban con el rigor técnico necesario ni se incluía un análisis exhaustivo de los costes y beneficios de las normas a la que acompañaban. Además, los criterios para realizar la evaluación ex post, como qué políticas deben evaluarse, con qué metodologías y estándares técnicos, resultaban inciertos.

En este caso, las evaluaciones de gasto público o *spending reviews*, encargados a la AIReF en 2017, son un elemento clave en la evaluación de políticas públicas en España, ya que han contribuido a la profesionalización de la evaluación y han generado información muy valiosa para la toma de decisiones y la mejora de la eficiencia del gasto público. Desde 2021 la AIReF dispone de una nueva División de Evaluación del Gasto Público.

Como posibles soluciones los autores plantean la creación de una agencia independiente de evaluación, el fortalecimiento de la evaluación ex ante y ex post, y la mejora del acceso a los datos.

Además de las evaluaciones internas y la búsqueda de un marco que avance en la institucionalización de la evaluación de las políticas públicas en España se han desarrollado avances y compromisos en el marco europeo. El Plan de

6 [Disposición 13065 del BOE núm. 276 de 2017](#)

Recuperación, Transformación y Resiliencia para España⁷ (PRTR), aprobado por la Comisión Europea el 16 de junio de 2021, que se ha convertido en un instrumento crucial para la recuperación económica y social tras la crisis de la pandemia de COVID-19, se diseñó también con el objetivo de transformar y modernizar, entre otros, la administración española. En esta línea, el componente 11⁸ del plan, que, apuesta por la modernización de las administraciones públicas, ya contemplaba el refuerzo de la evaluación de las políticas públicas desde su diseño.

Establecía que, con el fin de mejorar el marco normativo e institucional de la evaluación, y reforzar el proceso de evaluación ex ante, se aprobaría una norma reguladora y se crearía un nuevo organismo público de Evaluación de Políticas Públicas (que tras la desaparición de la AEVAL recaía en el Instituto para la Evaluación de Políticas Públicas (IEPP)), que se convertiría en un *hub* de la red de Ministerios y desarrollaría metodologías de análisis y evaluación de alternativas, complementando el refuerzo de la evaluación ex post previsto en el componente 29⁹.

En el momento de escribir este documento esa norma reguladora ya existe. Es la Ley 27/2022¹⁰, de 20 de diciembre, de institucionalización de la evaluación de políticas públicas en la Administración General del Estado. El artículo 29 de la Ley 27/2022 autoriza la creación del nuevo organismo, en forma de agencia, establece sus características principales, y la Disposición final primera da un plazo para la aprobación de los estatutos. Esta nueva agencia absorbería el actual IEPP. Es relevante también el refuerzo que se le da a la evaluación ex post y el papel de la AIReF en línea con lo previsto en el componente 29 del PRTR.

Aunque la institucionalización de la evaluación de las políticas públicas se encuentra en estadios muy diferentes según el país/la región, lo cierto es que el acceso a los datos y el gobierno de estos representan una pieza fundamental para avanzar en esa institucionalización.

7 [Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia Gobierno de España \(planderecuperacion.gob.es\)](https://planderecuperacion.gob.es) Disposición 15860 del BOE núm. 234 de 2021

8 https://planderecuperacion.gob.es/sites/default/files/2023-10/0310203_adenda_plan_de_recuperacion_componente11.pdf

9 [16062021-Componente29.pdf \(lamoncloa.gob.es\)](https://lamoncloa.gob.es/16062021-Componente29.pdf)

10 [Ley 27/2022, de 20 de diciembre, de institucionalización de la evaluación de políticas públicas en la Administración General del Estado. \(boe.es\)](https://boe.es)

3. El uso de los datos en la evaluación

En las últimas décadas el uso de registros administrativos ha experimentado un incremento notable en el ámbito de la investigación y la evaluación de políticas públicas. Este crecimiento se debe, en gran medida, a la digitalización y modernización de los sistemas de información de las administraciones públicas.

Currie *et al.* (2020) analizan cómo los avances tecnológicos y la disponibilidad de datos masivos están transformando el campo de la economía, particularmente en la investigación empírica y en el diseño de políticas. Destacan que el acceso a datos administrativos y de encuestas a gran escala, junto con nuevas herramientas analíticas, permite a los economistas realizar análisis más precisos y en tiempo real, adoptando métodos que incrementan la transparencia y credibilidad de los estudios. Uno de los temas centrales es el auge de métodos experimentales y cuasi-experimentales, como el método de diferencias en diferencias y la regresión discontinua, que han ganado relevancia con el crecimiento en la disponibilidad de datos, ya que facilitan a los investigadores extraer inferencias causales más precisas, mejorando la rigurosidad y relevancia de los estudios económicos para la formulación de políticas.

Incluso, más allá del uso de grandes cantidades de datos y modelos, la IA puede suponer una enorme palanca para la investigación económica. En este contexto Korinek (2023) considera que la IA generativa, y en particular los LLM¹¹, tienen el potencial de transformar la investigación económica al automatizar tareas, aumentar la productividad y abrir nuevas posibilidades en el análisis y la generación de conocimiento.

Estos registros, que incluyen información sobre salud, educación, empleo, seguridad social y renta, entre otros, proporcionan datos actualizados y muy detallados que permiten a los investigadores y responsables de políticas públicas profundizar en el conocimiento en áreas como el mercado laboral, las pensiones, la salud, la educación, la desigualdad y la pobreza, los impuestos, el medioambiente, y la innovación y el crecimiento empresarial.

Al tratarse de datos administrativos preexistentes, que vienen de la gestión administrativa, su uso reduce costes y evita la necesidad de realizar encuestas, favoreciendo así evaluaciones basadas en evidencia más accesibles y representativas. Arellano (2018) apunta a las enormes ventajas del uso de los datos administrativos, que suelen tener tamaños muestrales mucho mayores que las encuestas tradicionales, lo que permite realizar análisis más precisos y representativos y presentan menores errores de medida y falta de respuesta. También a la importancia de la estructura longitudinal, que permite seguir a los individuos a lo largo del tiempo, facilitando el estudio de cuestiones como la movilidad social o las consecuencias a largo plazo del desempleo. En este sentido han sido enormemente valiosas las aportaciones de Piketty, Saez y Zucman a la evolución de la renta y el capital en EE.UU. en los últimos años, y de la reciente premio Nobel de Economía 2023, Claudia Goldin, por sus hallazgos sobre el comportamiento de la mujer en el mercado laboral a partir de una base de datos que ha construido con registros desde finales del siglo XVIII en EE.UU.

11 LLM son siglas en inglés: Large Language Models, que se refieren a los modelos de lenguaje de inteligencia artificial.

Arroyo y Fernández-Albertos (2021) aportan en su análisis el conocimiento desde dentro de la administración y adelantan cómo España puede usar mejor los datos administrativos para la investigación y la evaluación de políticas públicas. Argumentan que España va con retraso en la explotación de datos administrativos en comparación con otros países debido a varios obstáculos, como la falta de un marco legal claro, la falta de experiencia en protección de datos en las administraciones públicas, la fragmentación competencial y la falta de una cultura de evaluación.

Uno de los grandes avances fue la reforma introducida por el Real Decreto-ley 2/2021, de 26 de enero¹², que modificó el artículo 77 de la Ley General de la Seguridad Social, incorporó la investigación científica en el ámbito de la protección social como uno de los fines para los que pueden ser utilizados los datos obtenidos por la Administración de la Seguridad Social. Desde entonces el número de trabajos publicados con datos micro de la Seguridad Social ha permitido incrementar el número de evaluaciones sobre el mercado laboral y las pensiones a partir de registro administrativo, especialmente en 2021. Si bien es cierto que en 2024 ha servido para la publicación de varios estudios que miden los efectos en materia de corresponsabilidad hombre mujer de los permisos de nacimiento y cuidado que se fueron incrementando notablemente en España a partir de 2020¹³.

A este respecto el Instituto Nacional de Estadística (INE), la Agencia Estatal de Administración Tributaria (AEAT), la Seguridad Social, el Banco de España (BdE) y el Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE), llegan al acuerdo interinstitucional de facilitar el acceso conjunto a las bases de datos de dichas instituciones para la realización de trabajos científicos de investigación de interés público, con el objetivo de potenciar la investigación en ciencias sociales mediante la creación de un entorno de datos común para investigadores¹⁴.

El uso de datos en la evaluación de políticas públicas es esencial para garantizar que las decisiones se basen en evidencia. En particular, los registros administrativos ofrecen una fuente muy rica y continua de información, permitiendo un análisis más preciso de las dinámicas sociales y económicas, y facilitando la identificación de impactos en tiempo real. España, aunque ha ido retrasada en el acceso a estos datos, ha visto en los últimos años avances significativos en este ámbito.

12 [BOE-A-2021-1130 Real Decreto-ley 2/2021, de 26 de enero, de refuerzo y consolidación de medidas sociales en defensa del empleo.](#)

13 [Estudios - Portal Estadísticas \(seg-social.gob.es\)](#)

14 [Comunicado INE](#)

4. Los datos para medir la desigualdad de la renta

Si hay unos datos que han captado la atención de investigadores y decisores políticos en las últimas décadas son aquellos que tienen que ver con medir el desarrollo económico, y es que, aunque vivimos en un mundo con abundancia de datos, aún carecemos de información básica sobre la desigualdad. Si bien los gobiernos publican cifras de crecimiento económico regularmente, cómo se distribuye este crecimiento entre la población apenas forma parte de los indicadores habituales.

Acceder a datos fiables sobre desigualdad, incluyendo las disparidades socioeconómicas en términos de género y medio ambiente, es hoy un elemento esencial para nuestras sociedades. El “Informe sobre la desigualdad mundial 2022”¹⁵ presenta una síntesis muy valiosa actualizada de la investigación internacional sobre la desigualdad global, fruto del trabajo de más de 100 investigadores que colaboran con instituciones estadísticas y autoridades fiscales para armonizar y difundir datos comparables a nivel internacional. Este informe destaca la importancia de la información transparente y fiable sobre la desigualdad como un bien público global.

Gracias a la recopilación de esta información y su análisis podemos poner cifras al fenómeno de la desigualdad. Sabemos que el 10% más rico de la población mundial posee el 76% de la riqueza total, mientras que el 50% más pobre posee solo el 2%. Que el 10% más rico obtiene el 52% de los ingresos globales, mientras que el 50% más pobre recibe solo el 8,5%. Que la región MENA (Medio Oriente y Norte de África) es la más desigual del mundo, mientras que Europa presenta los niveles más bajos de desigualdad y que la desigualdad global actual es similar a la que existía a principios del siglo XX. Que las naciones se han vuelto más ricas, pero los gobiernos se han empobrecido, que la riqueza pública es cercana a cero o negativa en los países ricos y que la desigualdad de la riqueza ha aumentado en la cima de la distribución. Los multimillonarios globales han capturado una parte desproporcionada del crecimiento de la riqueza mundial. La riqueza de los individuos más ricos ha crecido a un ritmo mucho mayor que la riqueza promedio. La desigualdad de la riqueza se redujo durante el siglo XX, pero la participación del 50% más pobre siempre ha sido muy baja. Y, finalmente, que las mujeres representan solo el 35% de los ingresos laborales totales a nivel mundial, y que existe una gran desigualdad en las emisiones de carbono, ya que el 10% de los mayores emisores son responsables de casi el 50% de las emisiones globales.

El futuro de las políticas públicas pasa por garantizar que sean inclusivas, ya que no hacerlo tiene un coste muy alto en términos de tensiones sociales, desconfianza institucional y se perpetúan las desigualdades estructurales. Estas dinámicas no solo erosionan la cohesión social, sino que también limitan el acceso a recursos cruciales como la educación y la salud, reduciendo la productividad y la inversión. Para Banerjee y Duflo (2019) la desigualdad no es solo un problema ético, sino también un obstáculo práctico para el crecimiento económico sostenible.

15 [Summary_WorldInequalityReport2022_Spanish.pdf](#)

Por eso, disponer de esta información se convierte en un elemento esencial para el diseño y la evaluación de políticas públicas que midan, no solo la eficiencia, sino también la equidad.

Para estudiar la distribución de la renta se necesita una variedad de datos que capturen diferentes aspectos de los ingresos y la riqueza de las personas y los hogares a lo largo del tiempo. Se necesita información sobre ingresos del trabajo, por cuenta propia y por cuenta ajena, ingresos del capital, transferencias públicas, como pensiones, prestaciones por desempleo y prestaciones sociales, entre otras. Datos sobre riqueza, como activos financieros, activos no financieros y deudas. Información sobre las declaraciones de la renta y el impuesto sobre el patrimonio.

Pero también es necesario disponer de datos demográficos de las personas y la composición de su hogar. Datos como la edad, el sexo, el nivel educativo, su situación en el mercado laboral, y la composición del hogar, que permiten analizar la distribución de la renta de distintos tipos de hogares, y más teniendo en cuenta la evolución de los hogares a lo largo del tiempo.

La disponibilidad de un tipo u otro de datos, más o menos desagregado por persona/colectivo y más o menos detallado por concepto de renta/patrimonio, ha ido condicionando el tipo de preguntas que los investigadores y decisores políticos podían responder. Desde el uso de las cuentas nacionales, con información agregada sobre la renta nacional y su distribución, pasando por las encuestas de hogares, con información sobre los ingresos, la riqueza y las características de los hogares hasta el uso de los registros de las administraciones públicas resultado de su interacción con los agentes económicos en materia fiscal y de seguridad social, entre otros.

Para los encargados de diseñar y ejecutar políticas públicas desde las administraciones el uso de los registros administrativos que generan resultado de la gestión pública se convierte en un instrumento de enorme valor que permite hacer seguimiento de dichas políticas públicas, así como pensar en modificaciones del diseño original. El uso, por tanto, va más allá de la propia gestión administrativa convirtiéndose en un activo clave, como es la información, que la administración puede transformar en conocimiento.

Preparar esta información no es un proceso sencillo. Los datos pueden contener errores o estar incompletos, ya que, normalmente, los diseños de la información se hacen pensando en la gestión y no en el uso posterior para el análisis. Además, la granularidad que permite la información administrativa, vinculando los datos a una regulación concreta, puede hacerla menos comparable con normas similares en otros países (u otras regiones), lo que requiere cierta armonización si se quieren llevar a cabo comparaciones que permitan la identificación de buenas prácticas. En relación con esto, el proyecto EUROMOD¹⁶ ha sido el más exitoso en buscar esa armonización entre países de cara a evaluar la distribución de la renta en Europa. La fuente de microdatos de entrada al modelo de simulación es en su mayoría la EU-SILC¹⁷, que está armonizada, lo cierto es que el proyecto consigue crear una herramienta única común para el análisis distributivo en el marco europeo no solo a través de la sistematización de la base de datos de entrada, también con la

16 [HOME | EUROMOD - Tax-benefit microsimulation model for the European Union](#)

17 [EU statistics on income and living conditions - Eurostat](#)

documentación de las políticas anuales de cada país y las limitaciones en las simulaciones de cada elemento del sistema de prestaciones e impuestos en los Estados Miembros¹⁸.

Hoy EUROMOD está realizando avances muy significativos al incorporar el uso de datos administrativos¹⁹ como fuente de información para los análisis. Este enfoque permite sustituir o complementar la base de datos de entrada tradicional, que principalmente ha sido EU-SILC, mejorando la precisión de los resultados y la representatividad de los datos.

El acceso a los registros administrativos es fundamental también por parte de investigadores que puedan evaluar las políticas públicas como agentes externos a los responsables encargados de ellas. Sin embargo, este acceso no siempre es sencillo por distintos motivos, que ya hemos mencionado en Arroyo y Fernández-Albertos (2021) y que son comunes en todos los países, eso sí, con distinto grado de accesibilidad.

Si se analizan los datos utilizando la contabilidad nacional, las encuestas a hogares y los registros administrativos lo que se aprecia es que existe una creciente discrepancia entre los datos sobre los ingresos recogidos en las encuestas y registros fiscales, y la renta total de un país reflejada en las cuentas nacionales. Esta brecha se debe a varios factores, como la evasión fiscal, la subdeclaración de ingresos en las encuestas y la exclusión de ciertos componentes del PIB en ambas fuentes. Esta discrepancia dificulta el análisis de la relación entre crecimiento económico y desigualdad, impidiendo identificar qué grupos se benefician más del crecimiento.

En el caso español EsadeEcPol²⁰ hace una rigurosa revisión de las fuentes utilizadas y crean las Cuentas Nacionales Distributivas para España en línea con la metodología usada por Piketty, Saez y Zucman (2018)²¹ para EE.UU. para el World Inequality Lab. Estas nuevas series y resultados complementan estudios recientes sobre desigualdad de la renta en España.

A las fuentes utilizadas en el caso español, como la ECV²², EPF²³, EFF²⁴, que son encuestas, o la MCVL²⁵, la muestra de declarantes y no obligados no declarantes²⁶ y el panel de renta de hogares²⁷, que son muestras provenientes de registro administrativo, es importante resaltar otras dos operaciones a este análisis: la Tarjeta Social Digital y el Atlas de Renta de los Hogares. Si bien es cierto que nacieron en contextos diferentes, estas operaciones estadísticas reúnen

18 [Country reports | EUROMOD - Tax-benefit microsimulation model for the European Union](#)

19 [Use of EUROMOD with administrative data | EUROMOD - Tax-benefit microsimulation model for the European Union](#)

20 [AAFF_ESP_EsadeEcPol_Brief27_DesigualdadRenta_final_final.pdf](#)

21 [wir2018-summary-english.pdf](#)

22 **ECV** = Encuesta de Condiciones de Vida, elaborada por el INE desde 2004. Es una encuesta armonizada, la EU-SILC (European Statistics on Income and Living Conditions) Antes de la ECV la referencia era el PHOGUE = Panel de Hogares de la Unión Europea, desde 1994-2001.

23 **EPF** = Encuesta de Presupuestos Familiares, es una de las encuestas más antiguas elaborada por el INE. Ha ido evolucionando desde su implantación en 1958. La última modificación sustantiva tuvo lugar en 2016.

24 **EFF** = Encuesta Financiera de las Familias, elaborada por el Banco de España desde

25 **MCVL** = Muestra Continua de Vidas Laborales, elaborada por la Seguridad Social

26 Muestras de declarantes y no obligados no declarantes elaboradas por el IEF/AEAT

27 Panel de renta de los hogares elaborado por el IEF/AEAT

información de las diferentes prestaciones y la renta de los hogares respectivamente, lo que es especialmente relevante para el análisis que estamos abordando.

La Tarjeta Social Digital²⁸ (TSD) se creó en los Presupuestos Generales del Estado de 2018 en España, tras el acuerdo alcanzado en la Conferencia de Presidentes el 17 de enero de 2017, con el fin de integrar y centralizar información relevante sobre las distintas prestaciones. De esta manera se conseguían tres objetivos, (1) facilitar el acceso y la gestión de información para las administraciones públicas de cara al desarrollo de su gestión habitual, (2) habilitar información disponible para el ciudadano a través de aplicaciones específicas que les permitan consultar las prestaciones que reciben y (3) disponer de un repositorio de información administrativa muy útil de cara al análisis y la evaluación. En términos de funcionamiento, la TSD extrae la información de diversas bases de datos públicas, provenientes de las administraciones encargadas de las distintas prestaciones y se actualiza periódicamente. Tiene información individualizada de los beneficiarios de las prestaciones sociales.

La TSD sustituyó al Registro de Prestaciones Sociales Públicas, que centralizaba información sobre las prestaciones económicas del sistema de la Seguridad Social, como pensiones de jubilación, viudedad, orfandad, y otras prestaciones similares. Su objetivo principal era administrativo, para coordinar y administrar los pagos de estas prestaciones, evitando solapamientos y mejorando la gestión de recursos. Además, estaba enfocado exclusivamente en las prestaciones del ámbito de la Seguridad Social y no incluía otras ayudas y subsidios ofrecidos por diferentes administraciones, como los servicios autonómicos de empleo o programas de asistencia social de nivel local.

Uno de los problemas de la TSD es que no cuenta con información completa de todos los miembros del hogar censal, sino que solo incluye datos sobre los beneficiarios individuales o unidades familiares que están vinculados a las prestaciones sociales específicas. Esto significa que la TSD no representa la totalidad de la situación socioeconómica de cada hogar, ya que carece de información sobre todos los miembros de la familia o sobre el ingreso total del hogar. Por este motivo es importante complementar la TSD con datos adicionales, como información del Padrón Municipal o registros fiscales, lo que permitiría obtener una visión más completa y permite que las políticas de asistencia social se diseñen de manera más precisa y adecuada a las necesidades familiares.

El Atlas de Distribución de Renta de los Hogares (ADRH)²⁹, que comenzó siendo una estadística experimental, es hoy una estadística que forma parte del Plan Estadístico Nacional basada íntegramente en la explotación de registros administrativos, que proporciona indicadores de nivel y distribución de renta a nivel municipal e infra municipal, es decir, para cada municipio, distrito y sección censal de España. Para la elaboración de esos indicadores de ingresos, el INE utiliza datos tributarios de la Agencia Estatal de Administración Tributaria y de las Haciendas Forales³⁰ adscribiéndose los ingresos al lugar donde reside el perceptor de rentas. Estos datos se combinan con la información del Fichero Precensal de Población (FPC) del INE para obtener indicadores de renta teniendo en cuenta la estructura de hogares de dicho fichero.

28 [TSD \(tarjetasocialdigital.es\)](http://tarjetasocialdigital.es)

29 [Metodología ADRH \(ine.es\)](http://metodologia.adrh.ine.es)

30 En España existen dos administraciones fiscales distintas, la del territorio de régimen fiscal común y la de las denominadas haciendas forales. El territorio de régimen fiscal común abarca la mayor parte de las regiones (Comunidades Autónomas) del país y en él los impuestos de carácter estatal son gestionados por la Administración Central del Estado a través de la Agencia Estatal de Administración Tributaria (AEAT), aunque una parte de los ingresos correspondan a las Comunidades Autónomas. Estas reciben su participación mediante transferencia a través del sistema de financiación autonómica. En cambio, las haciendas forales, que corresponden a las Comunidades Autónomas de Navarra y el País Vasco, cuentan con un régimen fiscal especial en el que gestionan y recaudan sus propios impuestos.

5. Un caso de estudio: la creación del IMV en España

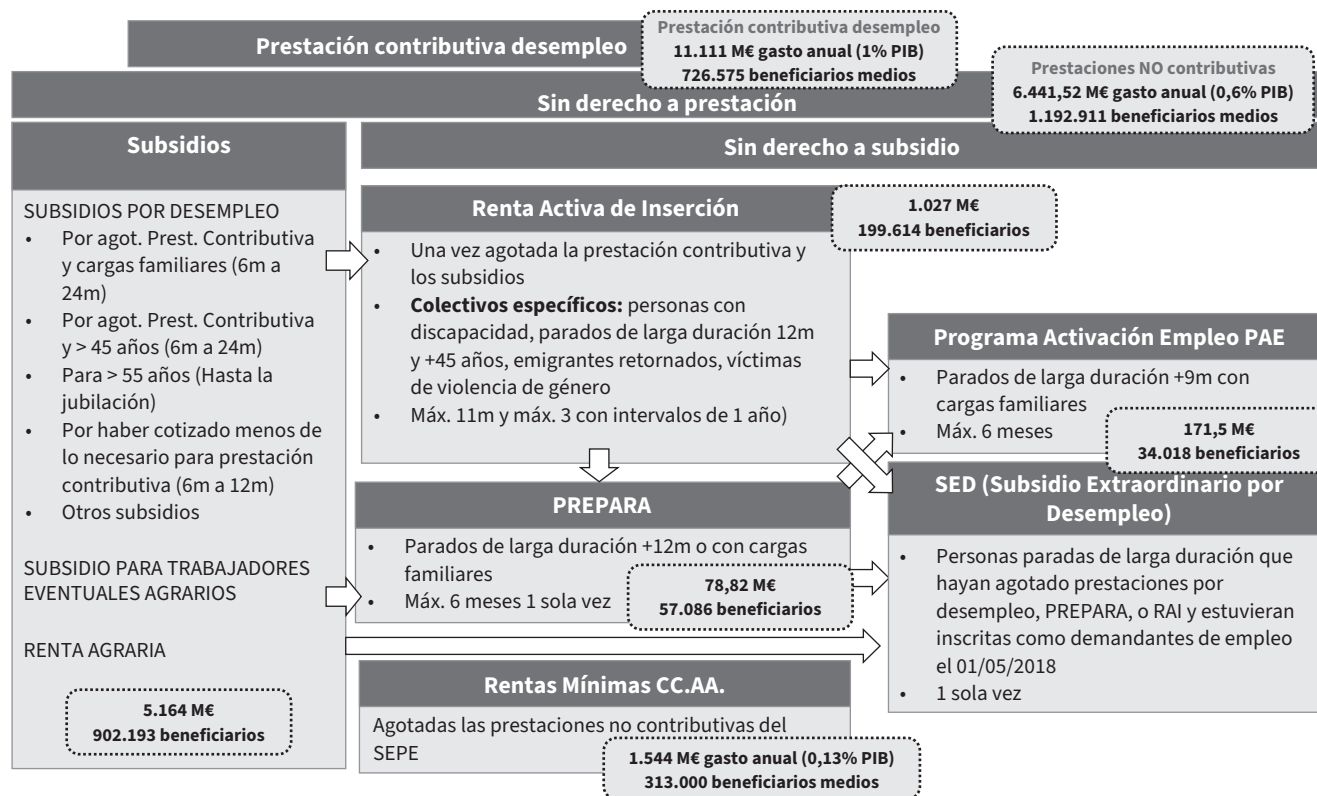
5.1. Los antecedentes

El IMV se creó en junio de 2020³¹ como una prestación no contributiva de la Seguridad Social con el objetivo de garantizar un nivel mínimo de ingresos a las personas en situación de vulnerabilidad económica en España. El IMV vino a cerrar una red de protección de último recurso que, hasta la fecha, no estaba cerrada. Su creación es el resultado de una fuerte demanda dentro y fuera de nuestro país.

A principios del año 2020 España se encontraba entre los países de la Unión Europea con una distribución de la renta entre hogares más desigual. Aunque la recesión económica de la década anterior deterioró especialmente los ingresos de los hogares con menos recursos, la alta desigualdad en España precedía a los años de recesión, y la recuperación experimentada desde 2013 no la corrigió sustancialmente. En 2018 el coeficiente de Gini en España era casi tres puntos superior a la media de la Unión Europea, y los ingresos del 20% de los hogares de renta más baja representan solo una sexta parte de los ingresos del 20% con renta más alta, mientras en la Unión Europea esta proporción es solo de una quinta parte. Estos altos niveles de desigualdad en España se acentuaban más entre las rentas más bajas de la distribución de ingresos, lo que hacía que las tasas de pobreza extrema fueran particularmente altas, incluso para el grado de desigualdad agregada del país.

El sistema para dar respuesta a esa situación era insuficiente, fuertemente contributivo, y dejaba desprotegidos a aquellos con carreras laborales cortas o inestables. En momentos de crisis, como la de 2012, el gobierno central no tenía esquemas de último recurso para cubrir a los más vulnerables, y los que tenía no vinculados a una cotización previa (o muy pequeña), principalmente ligados al desempleo, estaban muy atomizados, como puede verse en este gráfico de AIReF (2019).

31 BOE-A-2020-5493 Real Decreto-ley 20/2020, de 29 de mayo, por el que se establece el ingreso mínimo vital



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del SEPE y rentas mínimas de las CCAA.

Más allá de estos esquemas, lo siguiente eran los programas de rentas mínimas, de los que se encargaban las comunidades autónomas y ciudades autónomas de Ceuta y Melilla. Estos programas consistían³² en una prestación económica, con diferentes denominaciones en función de la comunidad o ciudad autónoma, y eran (son) de su exclusiva competencia, por lo que cada una de ellas establece diferentes formas de acceso, criterios de elegibilidad, cuantías, duración y otras medidas complementarias, incluidas la participación en programas de inserción social y laboral.

Estas prestaciones se fueron instalando de manera desigual por todo el territorio a finales de los años 90, cuando se creó en el País Vasco la Renta de Garantía de Ingresos, con su programa pionero, a la que siguieron las demás comunidades autónomas, y cuyos programas han visto varias reformas a lo largo de estas décadas³³.

Desde el año 2014 el Consejo Europeo dirigía una recomendación específica para España indicando que debíamos mejorar la eficacia de los sistemas de renta mínima garantizada. En esa línea iban algunos organismos internacionales que insistían en la necesidad de que España pusiera especial atención a la solidez que necesitaba el sistema de último recurso.

También dentro de España, desde el ámbito académico y la sociedad civil en general se trasladaba el mismo mensaje. El estudio de la AIReF (2019) ofrece un análisis profundo de este sistema, revelando un panorama fragmentado y

32 Todos siguen existiendo, aunque han modificado sustancialmente sus diseños desde la puesta en marcha del IMV.

33 En la página web del Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030 pueden consultarse los informes anuales desde 2011: [Ministerio de Derechos Sociales, Consumo y Agenda 2030 - Informe de Rentas Mínimas de Inserción.](https://www.mdsocialesa2030.gob.es/) (mdsocialesa2030.gob.es)

con importantes desigualdades territoriales. Estas diferencias se identificaban en las cuantías de la prestación, lo que generaba desigualdades en la protección de los hogares con menos recursos, en la cobertura limitada, ya que el porcentaje de hogares sin ingresos que recibían estas rentas era bajo en muchas comunidades y a veces condicionado a la disponibilidad presupuestaria (no eran un derecho subjetivo), lo que dejaba a un número importante de personas desprotegidas, en la falta de coordinación, ya que no existía un mecanismo de coordinación entre las diferentes rentas mínimas, así como la cobertura cuando las personas se trasladaban entre comunidades autónomas, porque tenían que iniciar la solicitud en la comunidad donde empezaban a residir, y en algunos casos se exigía un período mínimo de tiempo residiendo en esa comunidad autónoma, lo que se traducía en una desprotección de ingresos. También existían desincentivos al empleo, ya que, en algunos casos, los programas exigían la condición de estar desempleado para acceder a la prestación.

Marí-Klose (2024) apunta, además del impulso institucional, dentro y fuera de nuestro país, el impulso académico y de la sociedad civil, el impulso político del PSOE³⁴ que, junto con el contexto de la pandemia, terminaron de acelerar su puesta en marcha. La iniciativa política, que comienza en 2014, se convierte en un compromiso electoral del PSOE en 2015, y la pandemia del COVID-19 acelera su implementación. En mayo de 2020, se aprueba el Real Decreto-ley que establece el ingreso mínimo vital.

5.2. Los elementos principales de la prestación

El IMV debía construirse con elementos que corrigieran la situación anterior. Primero, que la administración encargada de gestionarlo tuviera la capacidad y la capilaridad que requería una prestación de estas características. La Seguridad Social era la más idónea para ello, y el IMV con su creación pasaría a ser parte del sistema de Seguridad Social como prestación no contributiva. Segundo, que fuera una base común en todo el territorio, que garantizara el nivel mínimo de ingresos que el sistema anterior no garantizaba y que no penalizara la movilidad entre comunidades. Según este esquema, las CC.AA. podían con sus programas de rentas mínimas adaptar las ayudas a las necesidades de su territorio complementando al IMV. Tercero, los elementos de elegibilidad, al ser una prestación de último recurso, seguirían los que habitualmente tienen estos esquemas: una unidad de convivencia en la que se evaluaba la renta y el patrimonio, unos niveles determinados de renta y patrimonio de esa unidad de convivencia, y una composición determinada de las rentas y del patrimonio de dicha unidad. Cuarto, la prestación se diseñaría para la inclusión de las personas, por lo que, el IMV sería compatible con recibir rentas del trabajo y existirían mecanismos que no desincentivaran su participación o permanencia en el mercado laboral, a modo de incentivo al empleo.

Además, sabiendo que entre los hogares más pobres hay una sobrerrepresentación de mujeres con menores a cargo, y la alta incidencia de la pobreza en los hogares con niños, se quería trasladar esta realidad al diseño de la prestación.

Para diseñar una prestación con estas características de composición familiar, y límites y composición de sus rentas y patrimonio la mejor fuente disponible para elaborar los análisis previos a la puesta en marcha de la prestación era la base de datos INE_AEAT.

5.3. La base de datos INE_AEAT

La base de datos INE_AEAT se convirtió en un elemento crucial de información para el diseño y el seguimiento del IMV³⁵. Es una fuente estadística que se creó por primera vez, a partir de los trabajos del ADRH, con información del año 2016.

De manera general, la base de datos INE_AEAT de un año t se crea a partir de la población española a 1 de enero de $t+1$ con datos de renta y patrimonio del año t . Así, la primera versión de esta base de datos, INE_AEAT (2016) se construyó a partir de la población española a 1 de enero de 2017 con los datos de renta y patrimonio del año 2016. A diferencia del ADRH esta base de datos no contiene información de los territorios forales y la información de renta y patrimonio se refiere a los hogares y personas residiendo en las comunidades autónomas de régimen fiscal común.

Contiene información sociodemográfica, de renta y de patrimonio de todas las personas que residen en España para las que la AEAT tiene algún tipo de información recogida a través de sus modelos correspondientes. Cada persona tiene un identificador de persona y un identificador de hogar asociado, de tal manera que las personas que viven en el mismo hogar tienen el mismo identificador de hogar.

El fichero de personas reconstruye la renta de cada persona a partir de los modelos 100, 190 y otros modelos informativos relativos a distintas fuentes de renta de las personas. Los modelos 100³⁶ y 190³⁷ de la renta son formularios utilizados en España para la declaración del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF). Ambos modelos proporcionan información detallada sobre los ingresos y deducciones de los contribuyentes, aunque tienen algunas diferencias importantes. El modelo 100 es el modelo general para la declaración de la renta, mientras que el modelo 190 es un modelo específico para declarar las retenciones e ingresos a cuenta del IRPF. El primero lo hacen las personas físicas para liquidar el IRPF, mientras que el segundo es una declaración informativa que hacen los retenedores para informar sobre las rentas pagadas y las retenciones practicadas. El modelo 100 se utiliza para declarar todo tipo de rentas, incluyendo rendimientos del trabajo, del capital, de actividades económicas, ganancias y pérdidas patrimoniales, etc., e incluye información sobre las deducciones a las que tiene derecho el contribuyente, como las deducciones por maternidad, familia numerosa, discapacidad, etc., y el modelo 190 se utiliza para informar sobre las retenciones practicadas en los rendimientos del trabajo, de actividades económicas, premios, determinadas ganancias patrimoniales e imputaciones de rentas.

La renta bruta del hogar (H01) se compone de las rentas de las personas (M01) que integran ese hogar a partir de los rendimientos del trabajo (M1), las rentas del capital mobiliario (M2), las rentas por arrendamiento de inmuebles (M3), los rendimientos de actividades económicas (M4), las ganancias patrimoniales (M5), otras rentas (M6) y las deducciones familiares (M7.2), que se suman a la cuantía bruta de renta puesto que son créditos fiscales que se otorgan al contribuyente tras la liquidación del impuesto.

35 Del IMV y de toda la política de inclusión

36 [Agencia Tributaria: Modelo 100. Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas. Declaración anual.](#)

37 [Agencia Tributaria: Modelo 190. Declaración Informativa. Retenciones e ingresos a cuenta. Rendimientos del trabajo y...](#)

Cada uno de los conceptos anteriores es el agregado de otros conceptos de renta, cuyo detalle puede consultarse en el ANEXO I de este documento. En el caso de las rentas del trabajo, M1, se refiere a los rendimientos del trabajo por cuenta ajena (asalariado), pensión o prestación por desempleo, en función de la situación de cada uno con respecto a la actividad.

Para conocer la renta disponible o neta del hogar es necesario conocer la renta disponible o neta de cada uno de sus miembros, esto es, restar a la renta bruta (M01) el impuesto sobre la renta devengado (M71) y las cotizaciones a la seguridad social (M73)

Como la composición de los hogares difiere, para poder compararlos entre sí, los hacemos equivalentes a través de la escala de equivalencia de la OCDE modificada, que otorga un peso de 1 para el adulto de mayor edad y 0,5 para el resto de adultos y 0,3 para los menores³⁸.

Con el IMV es la primera vez que el patrimonio, tal y como se describe a continuación, se incorporó al diseño de una medida condicionada a la capacidad económica, a diferencia de otras prestaciones no contributivas donde este requisito no se exige.

El fichero de patrimonio se construye a partir de varios modelos: el modelo 100 del IRPF, el modelo 714³⁹ del Impuesto de Patrimonio (IP), el modelo 720⁴⁰, el modelo 196⁴¹, el modelo 189⁴², el modelo 345⁴³, y el modelo 181⁴⁴.

El patrimonio neto de un hogar se calcula a partir del patrimonio neto de cada uno de los componentes del hogar.

El activo no societario se compone de patrimonio inmobiliario, cuentas bancarias y depósitos, activos financieros como en deuda y bonos, IIC, y seguros y rentas, activos financieros en planes de pensiones, activos financieros en valores negociados en mercados organizados y otros elementos patrimoniales.

El patrimonio inmobiliario se calcula a partir de la información relativa a viviendas y resto de edificaciones obtenidas de los modelos de declaración el IRPF (modelo 100), del IP (modelo 714), de la declaración informativa sobre bienes y derechos situados en el extranjero (modelo 720) y de las bases de datos del Catastro. En cuanto a la valoración de los elementos del activo real, se obtiene de alguna de sus fuentes, bien del Catastro, bien del 714, bien de la declaración 720. Los inmuebles están valorados por el mayor de tres valores: la valoración a efectos del IP en el modelo 714, el valor de mercado calculado por el Catastro (valor catastral si no se tiene éste) y la valoración en el modelo 720.

38 [Glosario de Conceptos](#)

39 [Agencia Tributaria: Modelo 714. Impuesto sobre el Patrimonio. Declaración y documento de ingreso](#)

40 [Agencia Tributaria: Modelo 720. Declaración Informativa. Declaración sobre bienes y derechos situados en el extranjero...](#)

41 [Agencia Tributaria: Modelo 196. Declaración Informativa. Resumen anual de retenciones e ingresos a cuenta sobre rendi...](#)

42 [Agencia Tributaria: Modelo 189. Declaración Informativa. Valores, seguros y rentas. Declaración anual.](#)

43 [Agencia Tributaria: Modelo 345. Declaración Informativa. Planes, fondos de pensiones y sistemas alternativos. Mutuali...](#)

44 [Agencia Tributaria: Modelo 181. Declaración Informativa. Préstamos y créditos, y operaciones financieras relacionadas...](#)

Las cuentas bancarias y depósitos se calculan a partir del máximo entre lo declarado en el modelo 714 y la suma de lo declarado en el modelo 196 (declaración informativa de resumen anual de retenciones e ingresos a cuenta sobre rendimientos del capital mobiliario y rentas obtenidas por la contraprestación derivada de cuentas en toda clase de instituciones financieras) y en el modelo 720.

Los activos financieros en deuda y bonos, IIC, y seguros y rentas se calculan como el máximo entre lo declarado en el modelo 714 y la suma de lo calculado a través del modelo 189 (declaración informativa de valores, seguros y rentas) y el modelo 720.

Los activos financieros en planes de pensiones se obtienen del modelo 345 (declaración anual partícipes y aportaciones a planes, fondos de pensiones y sistemas alternativos, Mutualidades de Previsión Social, Planes de Previsión Asegurados, Planes individuales de Ahorro Sistemático, Planes de Previsión Social Empresarial y Seguros de Dependencia).

Los activos financieros en valores negociados en mercados organizados se calculan como el máximo entre lo declarado en el modelo 714 y la suma de lo calculado a través del modelo 189 (declaración informativa de valores, seguros y rentas) y el modelo 720.

Los otros elementos patrimoniales son los declarados a efectos del IP en el modelo 714 en las categorías de vehículos, embarcaciones, aeronaves, joyas, pieles suntuarias, objetos de arte y antigüedades, etc. Por tanto, solo está disponible exclusivamente para los declarantes del IP.

El pasivo no societario se calcula como el máximo entre lo declarado en el modelo 714 y lo procedente del modelo 181 (declaración informativa de préstamos y créditos, y operaciones financieras relacionadas con bienes inmuebles).

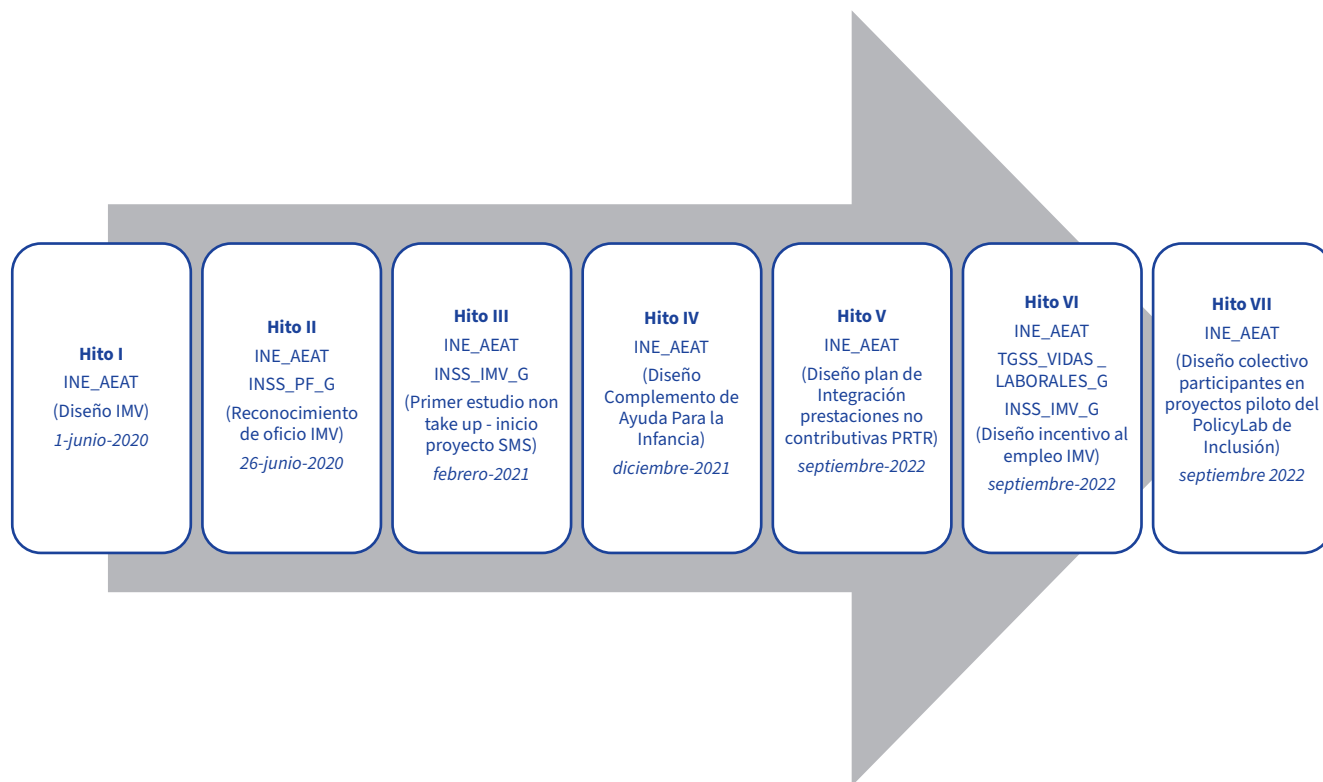
El fichero de hogar agrega los conceptos de renta de cada hogar a partir de las personas que lo forman. Como variables agregadas de hogar, que pueden ser igualmente calculadas a partir de los ficheros de personas, están la comunidad autónoma (con criterio INE), el número de adultos, de menores (de 18 y 14 años), el tipo de hogar y los agregados de renta.

Aunque las cifras agregadas de número de hogares y número de personas de esta fuente varían cada año, la base de datos INE_AEAT viene arrojando información de alrededor de 17 millones de hogares y 47 millones de personas.

Esta base de datos se convierte, por tanto, en un pilar para poder identificar, entre otros muchos aspectos, situaciones de vulnerabilidad económica, que hasta ahora se habían quedado en el ámbito de las encuestas. Es importante señalar que es una fuente estadística resultado del cruce de registros administrativos tributarios y censales, pero no es en sí misma una base de datos de gestión.

Además de para el diseño del IMV, hay varios momentos relevantes del despliegue y seguimiento de la prestación donde se utiliza esta fuente. En algunos casos se utiliza de manera independiente y, en otros, se cruza con datos de gestión de Seguridad Social según el objeto de análisis en ese momento. En el siguiente gráfico se presenta un resumen de los hitos principales.

5.4. Los momentos más representativos del uso de la base INE_AEAT⁴⁵



Hito I

En marzo de 2020, ante la necesidad urgente de desplegar el IMV, comienzan los análisis para definir los elementos y características que debía tener la prestación para poder corregir los problemas del sistema anterior, y que se han descrito en el apartado previo.

Al disponer de información tan detallada sobre la composición del hogar, la renta y sus elementos, el patrimonio y sus elementos, pudieron hacerse infinidad de simulaciones. Además de conocer la información de cada hogar y sus componentes, era necesario tener en cuenta el diseño de las prestaciones no contributivas con las cuales tendría que convivir el IMV, esto es, se buscaba coherencia en la cuantía que garantizara una renta determinada a los hogares de una sola persona y la que ya estaba recibiendo una persona a través de prestaciones no contributivas (PNC), de vejez. De esta manera se estableció que la renta garantizada en el IMV para un hogar de una sola persona sería la misma cuantía que la PNC de vejez (5.538€ anuales en 2020), y a partir de ahí la renta que se garantizaría a cada hogar iría incrementándose en función del número de miembros, dando un peso especial, que no daban otros esquemas, a los menores, con especial atención a los hogares monoparentales que, en su mayoría, están encabezados por mujeres. Todos estos elementos se fueron perfilando teniendo en cuenta la restricción presupuestaria, que se fijó alrededor de los 3.000 M€ (aproximadamente el 0,3% del PIB)

⁴⁵ La SGOPIPS puso en marcha un comité asesor que participó en algunos de estos hitos, y otros relevantes para el desarrollo de la política de Inclusión. Su constitución: [BOE-A-2022-8639 Orden ISM/473/2022, de 25 de mayo, por la que se crea el Comité Asesor de la Secretaría General de Objetivos y Políticas de Inclusión y Previsión Social.](#), y sus miembros: [Disposición 9300 del BOE núm. 135 de 2022](#)

En ese momento se utilizó la base INE_AEAT (2018), es decir, con la población a 1 de enero de 2019 con los datos de renta y patrimonio del año 2018, ya que en marzo de 2020 todavía no estaba disponible la versión de 2019, porque no había acabado el período de liquidación del impuesto del ejercicio 2019.

Se disponía de la composición del hogar, información de renta disponible y su composición para cada hogar y de patrimonio neto y su composición para cada hogar. A modo de ejemplo, se podían responder preguntas más generales como ¿cuántos hogares hay de un solo adulto?, ¿cuántos hogares tienen menores a cargo?, ¿cuál es la PNC de vejez media en los mayores de 75 años?, y también preguntas muy concretas, hasta saber a título individual, sin llegar a identificar quién era sino solo sus características, si, fijando un umbral de renta de, por ejemplo, 500€ al mes, ese hogar se encontraba por encima o por debajo de ese límite, pudiendo, en el segundo caso, ser potencial beneficiario del IMV, por encontrarse por debajo del umbral.

Es cierto que la fuente INE_AEAT no tenía todas las variables necesarias que luego se utilizan para reconocer la prestación, pero sí era la mejor fuente disponible para utilizarse como proxy para cuantificar la vulnerabilidad.

Tras numerosos análisis el diseño final para el RDL 20/2020, que pueden encontrarse en la Memoria del Análisis del Impacto Normativo que acompaña al texto legal (MAIN)⁴⁶, el IMV se aprueba en Consejo de Ministros el 29 de mayo de 2020 y se publica en el BOE el 1 de junio de 2020⁴⁷. El RDL 20/2020 se convalidó en el Congreso de los Diputados sin ningún voto en contra el 10 de junio de 2020.

Este hito supuso también un hito en el contexto europeo. La puesta en marcha del IMV se consideró por parte de la Comisión Europea como una de las reformas estructurales del sistema de cobertura de ingresos en España⁴⁸.

Los primeros meses fueron muy complicados, especialmente para la gestión, que tenía que poner en marcha una prestación nueva y muy compleja y con un perfil de usuario diferente al usuario habitual de la Seguridad Social. Aunque para la gestión de la prestación por hijo a cargo o prestación familiar (PF) el INSS necesitaba cruzar información con la AEAT y las Haciendas Forales, fue con el IMV cuando los cruces se incrementaron enormemente en frecuencia, debido al alto nivel de solicitudes, y en número de organismos con los que cruzar información. Tenía necesariamente que establecer una comunicación masiva con otros organismos como el INE, la AEAT y las HHFF, la policía, etc. Al tratarse de una prestación condicionada a renta y patrimonio la conexión continua, diaria, para la gestión con la AEAT era necesaria, entre los departamentos respectivos de informática: la Gerencia Informática de la Seguridad Social y el Departamento de Informática Tributaria.

La expectativa de recibir un número muy elevado de solicitudes una vez se pusiera en marcha, junto con la urgente necesidad de cubrir a determinados colectivos que habían quedado fuera del escudo social, y el cierre de oficinas debido a la pandemia, se decidió, por un lado, hacer un reconocimiento “de oficio” de la prestación (Hito II) y, por otro, llevar al 15 de junio de 2020 el inicio de las solicitudes en lugar del 29 de mayo, aunque a los efectos económicos se reconociera desde el 1 de junio. Desde entonces y en los primeros 14 meses desde su puesta en marcha se recibieron 1,45 millones

46 https://www.inclusion.gob.es/documents/20121/1094562/MEMORIA+IMPACTO+NORMATIVO+IMV_3879-3918.pdf/e0bd2460-2fbd-2d7e-de2b-43fe3ecb99f4?t=1590762607000

47 [BOE-A-2020-5493 Real Decreto-ley 20/2020, de 29 de mayo, por el que se establece el ingreso mínimo vital.](https://www.boe.es/boe/BOE-A-2020-5493-Real-Decreto-ley-20/2020-de-29-de-mayo-por-el-que-se-establece-el-ingreso-minimo-vital)

48 [COMPONENTE 22](#)

de solicitudes⁴⁹, casi dos veces el número de pensiones que el INSS gestiona en un año (en cuatro años de vida de la prestación el número de solicitudes supera los 3 millones)

Hito II

La posibilidad de reconocer prestaciones “de oficio”, sin requerir una solicitud formal, presenta claros beneficios, como la rapidez en el acceso a las ayudas y la reducción de barreras burocráticas para los beneficiarios. Esto es especialmente positivo en las prestaciones de último recurso, que buscan aliviar de forma inmediata situaciones de vulnerabilidad. Las sucesivas evaluaciones que se han hecho del IMV, y que pueden verse en el último apartado de este documento, apuntan a esta como una de las posibles soluciones al problema del *non take up*⁵⁰ en este tipo de prestaciones.

También en el ámbito fiscal se han planteado posibles compensaciones⁵¹ automáticas a los hogares más vulnerables cuando se piensa en una reforma fiscal que, por ejemplo, en el caso español, elevara los tipos de IVA reducido o súper reducido, lo que perjudicaría a los hogares de las decilas más bajas de renta.

Sin embargo, la experiencia internacional muestra también ciertos inconvenientes. En países que han implementado sistemas de reconocimiento automático de prestaciones, como en algunos programas sociales de Estados Unidos y el Reino Unido, se han identificado problemas en la precisión del proceso, ya que la falta de una solicitud formal limita la posibilidad de validar completamente la situación del beneficiario. Esto puede llevar a errores, como pagos indebidos o a personas que no cumplen con todos los criterios. Ni la administración ni el administrado quieren que esto ocurra, ya que se compromete tanto la sostenibilidad del sistema como su legitimidad social

Cuanto más completas y robustas sean las fuentes de información con las que se identifica la vulnerabilidad económica, más fácil será poder utilizar estos reconocimientos de manera exitosa.

En el caso del IMV el reconocimiento “*de oficio*” se planteó para los que eran beneficiarios en ese momento de una prestación de la Seguridad Social⁵², la PF, que, tras un análisis exhaustivo de datos, resultado del cruce de la base INE_AEAT (2018) con los datos de la gestión de esta prestación, se identificaron como posibles beneficiarios del IMV.

La PF había sido hasta el nacimiento del IMV la única prestación para familias con niños de rentas bajas. Aunque en 2018 se produjo un incremento en las cuantías, los niveles de cobertura resultaban insuficientes para la situación de pobreza infantil en la que se encontraba España. Esta prestación⁵³ tenía las siguientes características: los integrantes del hogar familiar eran el progenitor o progenitores y todos los hijos a cargo que conviviesen en el mismo, ya fueran menores de 18 años, menores de 18 años con discapacidad igual o superior al 33 por ciento, o mayores de 18 años con discapacidad

49 La Moncloa. 01/10/2021. El Ingreso Mínimo Vital llega en septiembre a 800.000 personas [Prensa/Actualidad/Inclusión, Seguridad Social y Migraciones]

50 *Non take up*, en terminología inglesa, se refiere a la brecha en la cobertura de prestaciones de último recurso. La diferencia entre los hogares/personas que potencialmente podrían cualificar para la prestación, y los que realmente terminan por recibirla. Esta brecha es elevada en muchos de los programas condicionados a renta.

51 [Libro Blanco sobre la Reforma Tributaria 2022](#)

52 Entre otros motivos, se disponía del número de la cuenta bancaria donde hacer la transferencia

53 [¿Conoce las prestaciones familiares por hijo a cargo? - Revista Seguridad Social](#)

igual o superior al 65 por ciento. No se tenían en cuenta a estos efectos el resto de los familiares, aun cuando convivan en el mismo domicilio. En cuanto a los ingresos computables únicamente se tenían en cuenta los ingresos del progenitor o progenitores, y no computaban a estos efectos los ingresos de los demás integrantes del hogar. La PF no tenía un test de patrimonio.

Aunque los criterios de elegibilidad no eran exactos a los del IMV, por composición de la unidad familiar que daba derecho a la prestación, por los límites y composición de la renta que se tenía en cuenta, y porque, a diferencia del IMV, no pasaba un test de patrimonio, sí había unidades familiares que podían cumplir los requisitos de ambas.

A través de un proceso de análisis resultado del cruce de INE_AEAT (2018) e INSS_PF_G que se llevó a cabo en la Secretaría General de Objetivos y Políticas de Inclusión y Previsión Social casi 75.000 unidades familiares fueron identificadas para ese proceso de conversión, que llevó al reconocimiento de oficio del IMV el 26 de junio de 2020⁵⁴.

Hito III

Haber podido disponer de información ex ante sobre quiénes podrían potencialmente solicitar el IMV permitía, en la medida en la que luego se producía la entrada de solicitudes a través del INSS, comparar el colectivo que había solicitado la prestación y había sido identificado ex ante como potencial beneficiario, el colectivo que no había sido identificado ex ante como potencial beneficiario y luego sí lo solicitaba y, especialmente, el que había sido identificado ex ante pero luego no lo solicitaba. Para medir este fenómeno del non-take-up se cruzaron los datos de la base INE_AEAT (2018, 2019, 2020), que permitía hacer la estimación de los potenciales (el modelo teórico), con la base de datos de gestión del IMV (INSS_IMS_G), que son los datos reales/observables.

A partir de la medición del NTU, se puso en marcha un proyecto para contactar a los hogares que no habían solicitado el IMV a través de mensajes SMS a sus teléfonos móviles con el objetivo de informar sobre el IMV, ofrecer ayuda y acompañamiento en el proceso de solicitud e investigar las causas de la no solicitud.

En este análisis⁵⁵ publicado por el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones pueden verse los resultados principales. La encuesta reveló que las principales causas del NTU eran la falta de información, la complejidad del proceso de solicitud y la desconfianza en las instituciones por si la solicitud del IMV podía afectar a otras prestaciones.

Hito IV

El Complemento de Ayuda para la Infancia (CAPI) es una parte del IMV (ver artículo 11.6 de la Ley 19/2021). Fue una de las 432 enmiendas al Proyecto de Ley del Ingreso Mínimo Vital⁵⁶ que se llevó a las Cortes en junio de 2021 y que finalmente se aprobó en diciembre de 2021. Se puso en marcha el 1 de enero de 2022.

54 [La Seguridad Social efectúa este viernes el primer pago del Ingreso Mínimo Vital Guía para conocer el estado de tu solicitud de Ingreso Mínimo Vital Guía para solicitar cita previa con la Seguridad Social Cómo obtener el Número de la Seguridad Social Guía sobre el complemento de Ayuda para la Infancia del Ingreso Mínimo Vital \(IMV\) Cómo dar de alta a un beneficiario en la Seguridad Social Cómo pedir la prestación por nacimiento y cuidado de menor - Revista Seguridad Social](#)

55 [65919f5d-c76b-d67d-3717-34d52c005924](#)

56 [121/000025 Proyecto de Ley por la que se establece el ingreso mínimo vital \(procedente del Real Decreto-ley 20/2020, de 29 de mayo\)](#).

El objetivo de este complemento era reducir la pobreza entre los hogares con menores a su cargo. Se diseñó para familias con rentas bajas, pero donde los umbrales eran más amplios que los del IMV. De esta manera lo podían recibir familias con menores con un nivel de renta hasta 3 veces la renta que garantiza el IMV según el ANEXO I del RDL 20/2020 en función de la tipología de unidad de convivencia y 1,5 veces el patrimonio del ANEXO II del RDL 20/2020. Las cuantías variaban según la edad de los menores: 100 euros mensuales para menores de 3 años, 70 euros para niños de 3 a 6 años y 50 euros para menores de 18 años.

Para diseñar este complemento se utilizó de nuevo la base de datos INE_AEAT (2020), con simulaciones parecidas a las que se hicieron en el diseño inicial del IMV. Se establecían diferentes umbrales de renta y patrimonio para cada tipología de hogar y, en función de la edad de los menores se asignaba una cantidad.

En este caso, para poder estimar el coste de la medida no solo se hicieron cálculos de cuántas familias de la base de datos INE_AEAT (2020) cumplían aparentemente los requisitos sino cómo irían las familias de la PF que no estaban todavía en el IMV transitando al CAPI. Este tipo de transiciones es lento en la mayoría de los países cuando se producen cambios en los esquemas de protección de rentas. En el trabajo que se presenta en el Hito V, el plan para reorganizar las prestaciones no contributivas, puede verse esta comparativa con algunos países en el apartado 6 del documento.

Hito V

Tras la creación del IMV en España, el gobierno tenía el compromiso con la Comisión Europea de elaborar un Plan para la Reordenación y Simplificación del Sistema de Prestaciones Económicas No Contributivas⁵⁷. Este compromiso se enmarcaba en el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia de España, como parte de la reforma 5 del C22 que ya había iniciado la creación del IMV, y que buscaba modernizar la economía y el sistema de protección social.

Para elaborar este plan, se utilizó de nuevo la base de datos INE_AEAT (2021).

El objetivo del plan era plantear un diseño que integrara las prestaciones no contributivas en un instrumento de cobertura de los ingresos entorno al IMV, con el fin de mejorar la eficacia y la eficiencia de los recursos públicos. Se buscaba asegurar que las personas vulnerables y en riesgo de exclusión social tendrían una cobertura de renta adecuada al margen de la contingencia que les lleve a necesitar la ayuda.

El plan hacía un análisis profundo de los elementos no contributivos del sistema y su mayor o menor regresividad, y proponía uno más sencillo, partiendo del IMV como pilar del nuevo sistema, con prestaciones complementarias al IMV, que mejorasen los requisitos y las cuantías, y que tuvieran en cuenta las circunstancias de los hogares, como la presencia de menores de edad, personas con discapacidad o personas en edad de jubilación.

Hito VI

Con el objetivo de evitar la trampa de la pobreza el IMV fue compatible desde su diseño inicial con las rentas del trabajo, es decir, como el IMV se calcula como diferencia entre una renta garantizada para cada tipo de hogar y sus ingresos de

57 [7463a3c7-4476-3003-68c1-90931082e3ed](#)

partida, entre esos ingresos, podían existir rentas del trabajo⁵⁸. Con el objetivo de incorporar la eficiencia al diseño de la prestación se previó la creación de un incentivo al empleo⁵⁹.

El incentivo al empleo del IMV persigue evitar que la prestación desincentive la incorporación al mercado laboral o el aumento de horas de trabajo, asegurando que los beneficiarios no pierdan toda la ayuda al obtener ingresos laborales. El diseño del incentivo se basa en una sólida base teórica económica, respaldada por estudios internacionales que demuestran los efectos positivos de este tipo de medidas en la reducción de la pobreza y el aumento de la participación laboral, especialmente entre madres solteras con baja cualificación. En el caso del IMV, se buscaba incentivar especialmente a los hogares con menores, a las familias monoparentales y a aquellos que se incorporan al mercado laboral desde la inactividad. Esto se lograba mediante un sistema de porcentajes variables y tramos de ingresos que permiten compatibilizar el IMV con el trabajo.

La base de datos INE_AEAT (2021), la base de datos de gestión del IMV (INSS_IMV_G) y los datos de la vida laboral de las personas (TGSS_VIDAS_LABORALES_G) resultaron de enorme utilidad para el diseño del incentivo al empleo.

Hito VII

El IMV, junto con el incentivo al empleo, que forma parte de la prestación, constituyen el primer pilar de la política de inclusión, esto es, la ayuda económica a las familias de rentas más bajas. Sin embargo, el segundo pilar, el de la inclusión, ya recogido en el preámbulo de la Ley 19/2021, es una pieza fundamental para conseguir que las personas consigan transitar a una situación mejor en la sociedad. El acompañamiento social, educativo, laboral, entre otros, pueden reforzar el apoyo económico en este sentido.

Las políticas sociales en España han tenido históricamente un alto nivel de atomización, y se ha conocido poco lo que funciona y no funciona a partir de evaluaciones rigurosas.

En el marco del PRTR el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones lanzó una inversión de más de 200 millones de euros (C23, Inversión 7⁶⁰) con el objetivo de diseñar, ejecutar y evaluar proyectos de inclusión en todo el territorio español para identificar buenas prácticas en las políticas sociales, educativas y de empleo, entre otras, dirigidas a colectivos en situación de pobreza y exclusión, como son los beneficiarios del IMV. En, aproximadamente tres años, se diseñó, ejecutó y evaluó el laboratorio de políticas de inclusión, que comprendía 34 proyectos en distintos ámbitos de la inclusión, y que se iniciaron a través de la aprobación de dos Reales Decretos, el primero en octubre de 2021⁶¹ y, el segundo, en mayo de 2022⁶².

58 Algunos esquemas de rentas mínimas de las comunidades autónomas eran incompatibles con recibir ingresos del trabajo, lo que tenía efectos demoleedores en mantener a las personas en la situación de vulnerabilidad en la que estaban, generando además desincentivos a trabajar.

59 boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2022-15764

60 [Políticas de empleo | Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia Gobierno de España.](#)

61 [BOE-A-2021-17464 Real Decreto 938/2021, de 26 de octubre, por el que se regula la concesión directa de subvenciones del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones en el ámbito de la inclusión social, por un importe de 109.787.404 euros, en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.](#)

62 [BOE-A-2022-8124 Real Decreto 378/2022, de 17 de mayo, por el que se regula la concesión directa de subvenciones del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones en el ámbito de la inclusión social, por un importe de 102.036.066 euros, en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.](#)

La finalización de este laboratorio constituía un hito en el PRTR. Pero, no solo era un hito del plan, además, era un avance muy relevante por plantear desde el inicio una política pública basada en los datos y el uso de la evidencia. De hecho, en los trabajos preparatorios entre España y la Comisión Europea, se acordó que el hito se identificara como alcanzado una vez realizado el experimento y con las evidencias encontradas, frente a indicadores más habituales, como utilizar el número de alumnos participantes en un programa, o el número de desempleados de larga duración que participan en cursos de *reskilling*, etc., como manera de medir el éxito de la intervención.

Esta finalización debía producirse en el primer trimestre de 2024. Los proyectos debían haber terminado de ejecutarse el 30 de noviembre de 2023 y tener la evaluación completada a 31 de marzo de 2024.

Cada uno de los proyectos sería desarrollado a partir de ensayos controlados aleatorios (*Randomized Controlled Trials*, RCT, por sus siglas en inglés) para evaluar su impacto y eficacia. Mediante este enfoque se puede establecer una comparación rigurosa entre los beneficiarios de las intervenciones y un grupo de control, asegurando el efecto neto de la intervención al ser comparables los dos grupos.

La realización de estos 34 proyectos piloto se promovió por parte de la Secretaría General de Objetivos y Políticas de Inclusión y Previsión Social (SGOPIPS), de acuerdo a las competencias que le atribuye el artículo 31 de la Ley 19/2021, con Comunidades Autónomas, Entidades Locales y Entidades del Tercer Sector de Acción Social.

De nuevo, el punto de partida de los proyectos, la manera de diseñar el enfoque a datos, era obligado. Por eso, en cada uno de los convenios entre la SGOPIPS y las correspondientes CC.AA., Entidades Locales y Entidades del Tercer Sector de Acción Social, los requisitos de información se establecían desde el inicio. Era necesario que toda la información creada a partir de la puesta en marcha de cada proyecto, el detalle de la información, fuera tan granular como había sido el diseño mismo de la prestación. En este sentido y a modo de ejemplo se ve en el convenio inicial con una de las organizaciones cómo entre los requisitos que se establecían estaba el flujo de información individualizada, en lugar de cifras agregadas sobre participantes, que es lo que habitualmente el financiador de una política pública solicita al que recibe la financiación para llevar a cabo la actuación⁶³.

Poner en marcha un proyecto de estas características, con la visión de hacer política pública basada en la evidencia, requería tener a un equipo investigador muy potente en conocimiento y capacidad de trabajar en tantos proyectos con distintas administraciones. La SGOPIPS tuvo la suerte de contar con el Centro de Estudios Monetarios y Financieros (CEMFI)⁶⁴ y el Abdul Latif Jameel Poverty Action Lab (J-PAL)⁶⁵, reconocidos por su experiencia internacional en programas de lucha contra la pobreza y el uso de técnicas de evaluación rigurosas como los RCT que se querían utilizar para el laboratorio. Esta colaboración presentó el desafío de integrar dos perspectivas distintas: la visión académica, orientada al rigor metodológico y la generación de conocimiento a largo plazo, y la dinámica de los funcionarios públicos, concedores de los procedimientos administrativos y más centrada en la implementación práctica. Este proceso requirió un esfuerzo conjunto nada sencillo para equilibrar la rigurosidad científica con la viabilidad operativa.

63 Ver convenio SGOPIPS-Save The Children, cláusula sexta, apartado 4: [Disposición 1531 del BOE núm. 26 de 2022](#)

64 [BOE-A-2022-1850 Resolución de 26 de enero de 2022, de la Secretaría General de Objetivos y Políticas de Inclusión, por la que se publica el Convenio de colaboración con la Fundación Centro de Estudios Monetarios y Financieros, para la realización de investigaciones sobre los itinerarios de inclusión social.](#)

65 [Creación de un Policy Lab con el Ministerio español de Inclusión Social | The Abdul Latif Jameel Poverty Action Lab](#)

Esta convivencia enriquecedora permitió que las políticas estuvieran fundamentadas en evidencia robusta, a la vez que adaptadas a las complejidades del sistema administrativo y la urgencia de los objetivos sociales. Con este laboratorio se dio respuesta al hito, pero además quedaron grandes lecciones aprendidas para la convivencia necesaria a la hora de hacer política basada en evidencia.

Otro elemento necesario para la gobernanza fue la creación de un comité ético^{66 67}, creado con el fin de asegurar que la investigación se realizaba de manera ética y responsable, especialmente tratándose de intervenciones que podían afectar la vida de las personas y con una metodología muy específica que debían conocer bien antes de participar en el proyecto.

Es importante señalar la relación de este laboratorio con la base de datos INE_AEAT, que es el elemento principal del caso de uso de este documento de trabajo. Aunque los itinerarios fueron generando información, con la granularidad especificada desde el inicio, la fuente INE_AEAT permitía identificar las características de renta y patrimonio de los hogares que participaron en los pilotos. En muchos casos eran beneficiarios del IMV, pero también participaron colectivos vulnerables, invitados por las administraciones públicas y ONG participantes en el proyecto.

El Laboratorio de Políticas de Inclusión⁶⁸, que se llevó al Consejo de Ministros el 9 de abril de 2024, se ha convertido en un modelo innovador para el desarrollo de políticas sociales, promoviendo un enfoque basado en la evidencia y la experimentación, que podría servir de ejemplo para otras áreas de la administración pública.

5.5. Las evaluaciones externas del IMV

El IMV ha sido objeto de numerosas evaluaciones desde su puesta en marcha en junio de 2020.

La propia Ley 19/2021 recoge la intención de ser evaluada en su artículo 31.3: *“El resultado del ingreso mínimo vital y de las distintas estrategias y políticas de inclusión será evaluado anualmente por la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal, mediante la emisión de la correspondiente opinión, de acuerdo con la Ley Orgánica 6/2013, de 14 de noviembre, de creación de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal”*. Desde entonces han sido tres las opiniones presentadas por la AIReF (2024, 2023 y 2022).

Para llevar a cabo estas evaluaciones la AIReF ha utilizado también la fuente INE_AEAT que se usó desde el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, así como los datos del INSS de gestión de la prestación, datos de la TGSS y otras fuentes, como encuestas a hogares del INE con información de ingresos y consumo como son, respectivamente, la Encuesta de Condiciones de Vida (ECV) y la Encuesta de Presupuestos Familiares (EPF).

66 [BOE-A-2022-4298 Orden ISM/208/2022, de 10 de marzo, por la que se crea el Comité Ético vinculado a los itinerarios de inclusión social.](#)

67 [BOE-A-2022-6320 Orden ISM/331/2022, de 31 de marzo, por la que se nombra a los miembros del Comité Ético vinculado a los itinerarios de inclusión social.](#)

68 [Laboratorio - Laboratorio de Políticas de Inclusión - Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones](#)

Sin ánimo de ser exhaustiva *Think Tanks* como FEDEA⁶⁹ y ESADE EcPol⁷⁰, Fundaciones como la Fundación ISEAK⁷¹, Fundación FOESSA⁷² (Cáritas), Fundación Ernest-LLuch⁷³, Funcas⁷⁴ y Fundación Alternativas⁷⁵, entre otras; Entidades del Tercer Sector de Acción Social como Cáritas, Oxfam Intermón⁷⁶, EAPN España⁷⁷, Save the Children⁷⁸ y la Fundación Secretariado Gitano⁷⁹; e investigadores de distintas universidades españolas e internacionales han desarrollado actividades y evaluaciones sobre el IMV, a partir de encuestas como la ECVy, en algunos casos, a partir de encuestas propias.

El alcance de la prestación, los colectivos protegidos, la suficiencia de las cuantías, su capacidad para reducir situaciones de pobreza, la relación con el mercado laboral de sus perceptores y la eficacia del incentivo al empleo, y la adaptación de los programas de rentas mínimas autonómicas tras la aprobación del IMV, son los principales aspectos analizados.

La OCDE (2023) en su informe sobre el IMV, *Boosting Social Inclusion in Spain: Improving Pathways and Co-ordination of Services* analizó, además de la cobertura y la adecuación del IMV, los itinerarios de inclusión que se pusieron en marcha en el marco del PRTR. En este caso se utilizaron fuentes públicas provenientes de distintas encuestas a hogares.

Esta amplia base de evaluaciones no solo contribuye a un mejor diseño y ajuste de la política, sino que también enriquece el debate público al proporcionar información basada en evidencia, fomentando un diálogo más informado y constructivo sobre las políticas de protección social en España.

69 [Los incentivos al trabajo en el Ingreso Mínimo Vital - Fedea Policy Blog](#)

70 [Qué pasó con la desigualdad de ingreso en España durante la pandemia - Center for Economic Policy - EsadeEcPol](#)

71 [El impacto del Ingreso Mínimo por CCAA](#)

72 [Publicaciones - Foessa](#)

73 [Diálogos sobre los impactos del ingreso mínimo vital \(IMV\) - Fundació Ernest Lluch](#)

74 <https://www.funcas.es/articulos/el-ingreso-minimo-vital-adecuacion-y-cobertura/>

75 [El ingreso mínimo vital - Fundación Alternativas](#)

76 [El IMV, accesible sólo para un 16% de las personas que podrían recibirlo, según estimaciones de Oxfam Intermón y Future Policy Lab](#)

77 [EAPN-ES analiza el acceso al Ingreso Mínimo Vital en las Comunidades Autónomas - EAPN España](#)

78 [Ingreso Mínimo Vital: todo lo que necesitas saber](#)

79 [Estudio sobre el impacto del Ingreso Mínimo Vital en la situación de pobreza de la población gitana en España - Portal de estudios - Fundación Secretariado Gitano](#)

6. El futuro de los registros administrativos en la evaluación de políticas redistributivas. El papel de la AEAT

Con este trabajo se ha querido transmitir, a través de un caso concreto, como fue la puesta en marcha del IMV, que, diseñar políticas públicas basadas en el análisis de datos y en evidencia conlleva numerosas ventajas. Permite marcar objetivos desde el inicio y, a través del seguimiento continuo, identificar las modificaciones necesarias para conseguirlos, mejorando la eficacia de la política pública. También de esta manera se puede fomentar la transparencia y la rendición de cuentas.

Hoy existe consenso en que el crecimiento económico sin tener en cuenta la distribución de sus beneficios no solo es injusto, sino que repercute negativamente en ese crecimiento ante la falta de oportunidades. Por eso, la medición de los efectos redistributivos de las políticas públicas se ha vuelto fundamental en un contexto global marcado por eventos como la pandemia de COVID-19, la crisis de inflación y la guerra de Ucrania en Europa, así como los recientes acontecimientos vinculados al cambio climático, como las inundaciones en la comunidad valenciana en España. Estos acontecimientos han destacado la necesidad de contar con economías resilientes capaces de abordar las desigualdades y redistribuir eficazmente los recursos para garantizar la estabilidad social y económica.

El diseño de políticas públicas como el IMV y sus recurrentes evaluaciones ponen de relieve la necesidad de disponer de fuentes de información sobre, principalmente, las características individuales, de los hogares, de su situación con respecto a la actividad, el estado de salud, la educación y la capacidad económica, que permitan identificar bien a los colectivos en el diseño de las políticas, de tal manera que la información que la administración posee a la hora de diseñar o rediseñar políticas sea lo más precisa posible, hasta el punto de poder recurrir al reconocimiento “de oficio” con el menor número de errores posibles tal y como se ha explicado en epígrafes anteriores.

En este contexto, el Servicio de Estudios Tributarios y Estadísticas (SETE) de la AEAT, inició a principios de 2024 una nueva línea de trabajo encargada de reforzar el contenido de la fuente INE_AEAT. No solo a través de la incorporación de nuevas variables sino también a través de modelos de IA que van en la línea de incrementar la información necesaria⁸⁰, y reforzar así la capacidad de análisis redistributivo que pueda necesitar cualquier política pública.

Siguiendo en el ámbito doméstico, en el nuevo marco de evaluación para España, el artículo 9.3 de la Ley 27/2022 se apunta a la medición del enfoque inclusivo en cualquier política pública: *“sin perjuicio de la modalidad de evaluación que se establezca, se favorecerán instrumentos que garanticen la participación de los agentes implicados y de los sectores de la ciudadanía afectados por la política pública. Preferentemente, se promoverá un enfoque inclusivo, que corrija las inequidades sociales, abordando la heterogeneidad social y comunitaria”*.

En este sentido el SETE está desarrollando un nuevo modelo: DIA_AEAT, donde las siglas DIA, en terminología inglesa, significan “Distributional Impact Assessment”. El modelo DIA_AEAT es un modelo de microsimulación del sistema de

80 Los desarrollos con IA que se están realizando en el SETE forman parte del Plan de Inteligencia Artificial de la AEAT: [Estrategia IA](#)

prestaciones e impuestos de España⁸¹, para calcular los efectos que dicho sistema tiene en la renta disponible de los hogares y en su patrimonio, así como otras variables relacionadas con el coste fiscal de las medidas, o el impacto en los incentivos al mercado laboral, entre otros.

Utiliza como fuente de entrada la base de datos INE_AEAT y BigData e IA para el desarrollo del modelo. Se desarrolla en un entorno seguro, que permite la traza del acceso a las fuentes de información sensibles, un sistema central para la monitorización completa de todos los servicios, copias de seguridad, un buen gobierno del dato, un sistema polígloto de análisis con distintos lenguajes de programación y está preparado para el escalado en la medida que el proyecto vaya creciendo.

Este modelo, además de desarrollar instrumentos útiles para el diseño de políticas públicas con los que poder medir además el impacto en la equidad, está totalmente alineado con las prácticas europeas.

La metodología DIA⁸² es una metodología propuesta por la Comisión Europea para proporcionar estimaciones del impacto de los impuestos y las reformas de la protección y la inclusión sociales, así como de los servicios en especie prestados por el sector público. Esto ya se utilizó durante la COVID-19 o la crisis de los precios de la energía, incluso para evaluar los impactos redistributivos de las prestaciones en especie en la atención sanitaria o la educación. Las DIA son de especial importancia ahora, cuando la UE aborda enormes retos a largo plazo (demográficos, ecológicos, digitales) además de las perturbaciones a corto plazo.

Las prácticas de DIA se aplican en la mayoría de los Estados miembros de la UE, principalmente por parte de los ministerios de economía y finanzas en la elaboración de planes presupuestarios, tanto ex ante como ex post, a partir de modelos de microsimulación que tienen en cuenta los sistemas de prestaciones e impuestos.

Bazoli *et al.* (2022) investigaron en qué medida los Estados miembros de la UE utilizan la DIA en su proceso de preparación presupuestaria y qué limita el uso de la DIA, examinando los principales documentos presupuestarios para el período 2015-2020: los proyectos de planes presupuestarios, los programas de estabilidad y convergencia y los programas nacionales de reforma, y se puede ver una gran heterogeneidad de aplicaciones y, por tanto, la necesidad de avanzar en este tipo de análisis. En el caso de España, estos modelos se han utilizado poco. El modelo QUEST⁸³ desde una perspectiva más macro y EUROMOD, micro, con un enfoque más académico, lo que hace que el modelo DIA_AEAT sea especialmente relevante en un contexto como el actual.

Finalmente, el desarrollo de registros administrativos robustos y las técnicas más avanzadas en el análisis de datos y la IA son esenciales para medir con precisión los efectos redistributivos de las políticas públicas. Estas herramientas permiten evaluar el impacto de las políticas públicas no solo en términos de eficiencia económica, sino también en su capacidad para reducir desigualdades y promover la inclusión social, y el SETE dispone de los recursos técnicos y analíticos para poder impulsar un proyecto de estas características.

81 Territorio fiscal común. No están incluidas País Vasco y Navarra.

82 COM (2022) 494 final “Better assessing the distributional impact of Member States’ policies”

83 [model QUEST - Macroeconomic model QUEST | Modelling Inventory and Knowledge Management System of the European Commission \(MIDAS\)](#)

Referencias

AIReF (2019). Los programas de rentas mínimas en España.

AIReF (2024, 2023 y 2022). Opinión sobre el Ingreso Mínimo Vital.

Arellano, M. (2018). El acceso a los microdatos administrativos públicos: la nueva frontera de la investigación económica y social. *XVIII Aula de Verano. Ortega y Gasset. UIMP, Santander, 20-21 agosto 2018.*

Arroyo, I. y Fernández-Albertos, J. (2021). Los retos de la explotación masiva de datos administrativos para la investigación y las políticas públicas: una visión desde dentro de la administración. *Cuadernos Económicos de ICE, 102.*

Banerjee, A., y Duflo, E. (2019). *Good Economics for Hard Times: Better Answers to Our Biggest Problems.* New York: *PublicAffairs.*

Bazoli, N., Burlacu, S., Fiorio, C., Marzadro, S., Pycroft, J., y Vergolini, L. (2022). Study on distributional impact assessment. *European Commission. Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion.* <https://data.europa.eu/doi/10.2767/511644>

Casado, J. M. y Del Pino, E. (2022). Similitudes y diferencias en la evaluación de políticas públicas en ocho países: España en perspectiva comparada. *Papeles de economía española, N.º 172, 2022. ISSN: 0210-9107. «Evaluación de políticas públicas»*

Currie, J., Kleven, H. y Zwieters, E. (2020). Technology and Big Data Are Changing Economics: Mining Text to Track Methods. *National Bureau of Economic Research: WP 26715.*

Davies, J. S. (2023). AI and Data for Policy: Building Ethical Frameworks in Public Administration. *Journal of Policy Analysis and Management, 42(1), 133-150.*

De la Fuente, A. (coordinador), De Rus, G., Fernández, M., García, M. A., Jansen, M., Jiménez, S., Novales, A., Onrubia, J., Pérez Renobales, J., Sastre, E., y Sicilia, J. (2021). La evaluación de políticas públicas en España: antecedentes, situación actual y propuestas para una reforma. *FEDEA Policy Papers, 2 2021(09).*

GOV.UK. (2023). Data Analytics and AI in Government Project Delivery. <https://www.gov.uk>

Korinek, A. (2023). Generative AI for Economic Research: Use Cases and Implications for Economists.

Marí-Klose, P. (2024). El ingreso mínimo vital, impulso político para la protección de los más vulnerables. *Fundación Friedrich Ebert Stiftung*.

OCDE (2023). Using Evaluations for Decision-Making: The OECD Recommendations. *European Evaluation Society*. <https://www.europeanevaluation.org>

OCDE (2023), Boosting Social Inclusion in Spain: Improving Pathways and Coordination of Services. *OECD Publishing, Paris*, <https://doi.org/10.1787/56b604a0-en>

Peláez, F. (2023). Panorama de los gastos tributarios en América Latina. *Centro Interamericano de Administraciones Tributarias – CIAT, DT-01-2023*.

U.S. Department of Health and Human Services (HHS). (2023). Leveraging AI for Public Health Analysis. <https://www.hhs.gov>.

Wirtz, B. W., y Müller, W. (2023). Public Sector Digital Transformation: The Role of Big Data and Artificial Intelligence. *Public Management Review*, 25(3), 447-462.

Anexo I: El diseño de registro de la base INE_AEAT

La fuente INE_AEAT consta de tres ficheros: “personas”, “patrimonio” y “hogares”, cuyo contenido podemos ver a continuación⁸⁴.

Fichero de personas

Nombre variable	Descripción
IDEN_PERS	Identificador de persona en el ejercicio
IDEN_HOGAR	Identificador de hogar en el ejercicio
SEXO	Sexo (1=Hombre, 6=Mujer)
EDAD	Edad
TIPO DECLARACION	(I=Individual, CC=Conjunta casados, CM=Conjunta monoparental, ND=No declarante, NR=No residente)
M01	RENDA BRUTA (M1 + M2 + M3 + M4 + M5 + M6 + M7.2)
M1	RENTAS DEL TRABAJO (M11 + M12 + M13 + M14 + M15)
M11	Salarios
M12	Pensiones de jubilación
M13	Prestaciones por desempleo sujetas
M14	Aportación del empleador a planes de pensiones y seguros colectivos
M15	Rentas exentas
M151	Indemnizaciones por despido
M152	Prestaciones por desempleo exentas
M153	Trabajos en el extranjero
M2	RENTAS DEL CAPITAL MOBILIARIO (M21 + M22 + M23 + M24)
M21	Intereses
M22	Dividendos
M23	Otras rentas
M24	De entidades en atribución de rentas
M3	RENTAS POR ARRENDAMIENTO DE INMUEBLES (M31 + M32 + M33)
M31	Por arrendamiento
M32	Imputadas
M33	De entidades en atribución de rentas
M4	RENDIMIENTOS DE ACTIVIDADES ECONÓMICAS (M41 + M42 + M43 + M44)
M41	En estimación directa
M42	En estimación objetiva no agraria
M43	En estimación objetiva agraria
M44	En entidades en atribución de rentas
M5	GANANCIAS PATRIMONIALES
M6	OTRAS RENTAS (M61 + M62)
M61	OTRAS RENTAS. Sujetas (M611 + M612)

84 En el momento de la redacción de este documento acaba de elaborarse la base de datos INE_AEAT (2023), cuyo diseño de registro es el que sigue, teniendo en cuenta que, cuando se diseñó el IMV, Hito I, la variable M626 que aparece en el fichero de personas no existía, puesto que la prestación no había sido creada aún.

Nombre variable	Descripción
M611	Renta de emancipación
M612	Otras rentas en Regímenes Especiales
M62	OTRAS RENTAS. Exentas (M621 + M622 + M623 + M624 + M625 + M626)
M621	Prestaciones de incapacidad
M622	Prestaciones dependencia
M623	Prestaciones familiares
M624	Becas exentas
M625	Otras prestaciones exentas
M626	Ingreso Mínimo Vital (IMV nueva en 2020)
M71	Impuesto sobre la renta devengado
M72	Deducciones familiares
M73	Cotizaciones sociales empleados y parados
R1213	PENSIONES NO CONTRIBUTIVAS
	RENTAS MOD. 190 CLAVE L Y SUBCLAVES DE 2 A 30:
L2	02 - Prestaciones públicas por actos de terrorismo (art. 7.a de la Ley)
L3	03 - Ayudas para los afectados por SIDA (art. 7.b de la Ley)
L4	04 - Pensiones por lesiones o mutilaciones como consecuencia de la Guerra Civil que estén exentas en virtud del artículo 7.c de la Ley
L5	05 - Indemnizaciones por despido o cese del trabajador (art. 7.e de la Ley y 1 del Reglamento)
L6	06 - Prestaciones por incapacidad permanente absoluta o gran invalidez (art. 7.f de la Ley)
L7	07 - Prestaciones por inutilidad o incapacidad permanente del régimen de clases pasivas (art. 7.g de la Ley)
L8	08 - Prestaciones, pensiones y haberes pasivos que estén exentos en virtud de lo establecido en la letra h) del artículo 7 de la Ley del Impuesto, sin incluir en esta subclave las prestaciones públicas por maternidad o paternidad exentas que deban consignarse en la subclave 27
L9	09 - Cantidades percibidas por motivo del acogimiento de personas con minusvalía o mayores de 65 años (art. 7.i de la Ley)
L10	10 - Becas públicas para cursar estudios (art. 7.j de la Ley)
L11	11 - Premios literarios, artísticos o científicos (art. 7.l de la Ley y 3 del Reglamento)
L12	12 - Ayudas económicas a los deportistas de alto nivel (art. 7.m de la Ley y 4 del Reglamento)
L13	13 - Prestaciones por desempleo abonadas en la modalidad de pago único (art. 7.n de la Ley)
L14	14 - Gratificaciones extraordinarias satisfechas por el Estado español por la participación en misiones internacionales de paz o humanitarias (art. 7.o de la Ley y 5 del Reglamento)
L15	15 - Rendimientos del trabajo percibidos por trabajos realizados en el extranjero (art. 7.p de la Ley y 6 del Reglamento)
L16	16 - Prestaciones por entierro o sepelio que están exentas en virtud del art. 7.r de la Ley
L17	17 - Ayudas para los afectados por hepatitis C como consecuencia de tratamientos en el sistema sanitario público (art. 7.s de la Ley)
L18	18 - Rentas discapacitados por aportaciones a sistemas previsión social (art. 7.w de la Ley)
L19	19 - Prestaciones económicas públicas vinculadas al servicio, para cuidados en el entorno familiar y de asistencia personalizada que se derivan de la Ley de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia (art. 7.x de la Ley)
L20	20 - Prestaciones y ayudas familiares públicas vinculadas al nacimiento, adopción, acogimiento o cuidado de hijos menores exentas según art.7, letra z) de la Ley IRPF
L21	21 - Rendimientos del trabajo de la persona titular de un patrimonio protegido a que se refiere la disposición adicional decimotercera de la Ley del Impuesto, derivados de las aportaciones a dichos patrimonios protegidos, que estén exentos en virtud de lo establecido en el segundo párrafo de la letra w) del artículo 7 de la Ley del Impuesto
L22	22 - Prestaciones económicas establecidas por las Comunidades Autónomas en concepto de renta mínima de inserción para garantizar recursos económicos de subsistencia a las personas que carezcan de ellos, así como las demás ayudas establecidas por estas o por entidades locales para atender, con arreglo a su normativa, a colectivos en riesgo de exclusión social, situaciones de emergencia social, necesidades habitacionales de personas sin recursos o necesidades de alimentación, escolarización y demás necesidades básicas de menores o personas con discapacidad cuando ellos y las personas a su cargo, carezcan de medios económicos suficientes, que estén exentas en virtud de lo establecido en el primer párrafo de la letra y) del artículo 7 de la Ley del Impuesto
L23	23 - Ayudas concedidas a víctimas de delitos violentos a que se refiere la Ley 35/1995, de 11 de diciembre, de ayudas y asistencia a las víctimas de delitos violentos y contra la libertad sexual, ayudas previstas en la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género, y demás ayudas públicas satisfechas a víctimas de violencia de género por tal condición, que estén exentas en virtud de lo establecido en el segundo párrafo de la letra y) del artículo 7 de la Ley del Impuesto

(Continued)

(Continued)

Nombre variable	Descripción
L24	24 - Rendimientos del trabajo en especie exentos de acuerdo con lo dispuesto en las letras a) b), c), e), y f) del artículo 42.3 de la Ley del Impuesto, sin incluir en esta subclave los rendimientos del trabajo en especie exentos que deban consignarse en la subclave 25 siguiente. No obstante, respecto de los rendimientos del trabajo exentos previstos en las letras a) y b) del artículo 42.3 de la Ley del Impuesto que se incluyan en esta subclave 24, únicamente se exigirán datos cuando para la prestación de los servicios se utilicen fórmulas indirectas.
L25	25 - Rendimientos del trabajo en especie exentos de acuerdo con lo dispuesto en la letra b) del artículo 42.3 de la Ley del Impuesto, exclusivamente referidos a aquellos destinados por las empresas o empleadores a prestar el servicio de primer ciclo de educación infantil a los hijos de sus trabajadores. No obstante, respecto de los rendimientos del trabajo exentos previstos en esta subclave, únicamente se exigirán datos cuando para la prestación de los servicios se utilicen fórmulas indirectas.
L26	26 - Rendimientos del trabajo en especie exentos de acuerdo con lo dispuesto en la letra d) del artículo 42.3 de la Ley del Impuesto.
L27	27 - Prestaciones públicas por maternidad o paternidad exentas del IRPF.
L28	28 - Prestaciones económicas establecidas por las Comunidades Autónomas en concepto de renta mínima de inserción para garantizar recursos económicos de subsistencia a las personas que carezcan de ellos y que estén exentas en virtud de lo establecido en el primer párrafo de la letra y) del artículo 7 de la Ley del Impuesto, sin incluir en esta subclave el resto de ayudas exentas establecidas en este primer párrafo de la letra y) que deban consignarse en la subclave 22 anterior.
L29	29-Prestación económica de la Seguridad Social correspondiente al Ingreso Mínimo Vital.
L30	30-Otras rentas exentas. Se incluirán en esta subclave las rentas exentas del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas que, debiendo relacionarse en el modelo 190, sean distintas de las específicamente señaladas en las subclaves anteriores.
D2	
D3	
D4	
D5	
D6	
D7	
D8	
D9	
D10	
D11	
D12	
D13	
D14	
D15	
D16	RENTAS MOD. 190 CLAVE L Y SUBCLAVES DE 2 A 30 PARA LOS NIF DE LA SEGURIDAD SOCIAL
D17	
D18	
D19	
D20	
D21	
D22	
D23	
D24	
D25	
D26	
D27	
D28	
D29	
D30	
M81	Base imponible
M82	Base liquidable
M31a	Gastos en arrendamientos

Fichero de patrimonio

Nombre variable	Descripción
IDEN_PERS	Identificador de persona en el ejercicio
IR11	Patrimonio neto
IR112	Patrimonio no societario
IR1121	Activos no societarios
IR11211	Patrimonio inmobiliario
IR112111	Patrimonio inmobiliario urbano
IR112112	Patrimonio inmobiliario rústico
IR112113	Patrimonio inmobiliario BICE
IR11212	Cuentas bancarias y depósitos
IR11213	Activos financieros
IR11214	Otros elementos patrimoniales
IR1122	Pasivos no societarios
IR112134	Activos financieros - Planes de pensiones
VIVHABITUAL	Igual a "S" si la persona es propietaria de la vivienda en la que reside (puede ser en todo o en parte y en diferentes situaciones -propiedad, usufructo, ...-)
VALOR_VIV	Valor de referencia de la vivienda habitual

Fichero de hogares

Nombre variable	Descripción
IDEN_HOGAR	Identificador de hogar en el ejercicio
CA	Código de Comunidad Autónoma (INE)
ADUL	Personas de 18 y más años en el hogar
MEN18	Personas menores de 18 años en el hogar
MEN14	Personas menores de 14 años en el hogar
TIPOHOG	Tipología de hogar
HM01	Rentas del hogar en euros con 2 decimales

Anexo 2: Sobre la autora

Licenciada en Ciencias Matemáticas por la Universidad Complutense (1999) y Doctora en Economía por la Universidad Rey Juan Carlos (2015) elaboró una tesis doctoral sobre los efectos redistributivos y de incremento de la oferta laboral femenina que tendrían en España políticas anglosajonas de tipo *in-work benefits*⁸⁵.

De sus 25 años de experiencia profesional lleva 20 años en el sector público, tras incorporarse al Cuerpo Superior de Estadísticos del Estado en diciembre de 2004. En este tiempo ha combinado la producción y el análisis de datos para la evaluación de políticas públicas con la responsabilidad de tener que ponerlas en práctica.

Primero en el Instituto Nacional de Estadística (2004), en el servicio promotor encargado de la Encuesta de Condiciones de Vida. En el Instituto de Estudios Fiscales (2009) desarrollando y aplicando modelos de prestaciones e impuestos para España y liderando al equipo español del modelo europeo de microsimulación EUROMOD, y coordinando la evaluación de los fondos europeos FEDER y FSE en el período de programación iniciado en 2014. En la Autoridad Independiente de

85 [Completo_formato \(definitivo\)](#)

Responsabilidad Fiscal (2017) coordinó el primer proyecto de revisión del gasto público en España, los *Spending Reviews*, y fue responsable de los proyectos de Políticas Activas de Empleo y el sistema de Rentas Mínimas.

En la XIV legislatura, 2020-2023^{86, 87}, fue Secretaria General de Objetivos y Políticas de Inclusión y Previsión Social del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, una secretaría creada para poner en marcha la Política de Inclusión en España.

Ha participado en numerosas asistencias técnicas para la evaluación de políticas públicas en varios países de América Latina y África, y desde enero de 2024 es asesora en el Servicio de Estudios Tributarios y Estadísticas (SETE) de la Agencia Estatal de Administración Tributaria (AEAT) para impulsar un proyecto innovador de evaluación de los efectos redistributivos de las políticas públicas utilizando las herramientas más recientes de BigData e Inteligencia Artificial.

86 Nombramiento: [BOE-A-2020-2412 Real Decreto 390/2020, de 18 de febrero, por el que se nombra Secretaria General de Objetivos y Políticas de Inclusión y Previsión Social a doña María Milagros Paniagua San Martín.](#)

87 Cese: [BOE-A-2023-25803 Real Decreto 1165/2023, de 19 de diciembre, por el que se dispone el cese de doña María Milagros Paniagua San Martín como Secretaria General de Objetivos y Políticas de Inclusión y Previsión Social.](#)



Serie **Documentos de Trabajo**



Secretaría Ejecutiva del CIAT

Apartado: 0834-02129, Panamá, República de Panamá

Teléfono: (507) 3072428

Fax: (507) 2644926

Correo electrónico: ciat@ciat.org

Sitio web: www.ciat.org