

PROYECTO DE LEY FORAL POR LA QUE SE REGULAN LOS DERECHOS A LA INCLUSIÓN SOCIAL Y A LA RENTA GARANTIZADA

MEMORIA ECONÓMICA

I. ANTECEDENTES

Primero.- El 17 de julio de 2015 los partidos políticos que sustentan el actual Gobierno de Navarra suscribieron un Acuerdo Programático para la legislatura 2015-2019; entre cuyos apartados se recoge la revisión de la actual normativa de la Renta de Inclusión Social. En concreto se acordó en el punto 2 del apartado Inclusión Social de los Acuerdos referidos a *POLÍTICAS SOCIALES, garantizar un ingreso mínimo a todas las personas mediante la implementación, en los 6 primeros meses de la legislatura, de una Renta Básica*. Este punto contenía además diversas características que debe tener esta renta.

Segundo.- Para hacer efectivo este acuerdo, el Departamento de Derechos Sociales puso en marcha una metodología participativa que ha permitido una revisión de la normativa actual, y se ha procedido a la redacción de proyecto de ley Foral de cambio de normativa.

El Proyecto de Ley Foral, contempla dos derechos diferenciados, el primero de ellos es derecho a la inclusión social, y el segundo el derecho a la renta garantizada.

Tercero.- Este informe tiene un doble objetivo: por una parte, valorar económicamente la reforma que se desea acometer y por otra, analizar el impacto esperado sobre la economía navarra, en términos de Valor Añadido Bruto y Empleo, así como otros beneficios sociales que la reforma puede llevar consigo.

Cuarto.- Por lo que respecta a la cuantificación económica de la reforma, este informe se centra en los preceptos normativos que tienen una implicación económica. La metodología de cálculo es *ad hoc* para cada supuesto, teniendo en cuenta en algunos casos, pero no en todos, la interacción entre las diversas medidas que se proponen, y ello en función de la naturaleza de la medida.

En cuanto al segundo objetivo, se utiliza una metodología macroeconómica para el cálculo del impacto sobre la economía navarra.

II. VALORACIÓN ECONÓMICA

La reforma normativa aborda dos derechos diferenciados, el primero de ellos es el Derecho a la Inclusión Social, lo relevante, desde el punto de vista económico es que se prevén la realización cada cuatro años de planes estratégicos de inclusión social, lo cuales deberán

contener su propia memoria económica tanto para el periodo de vigencia de cuatro años, como la previsión anual de gastos que se estime. Es por ello que en lo que respecta a la regulación de este derecho no lleva explícitamente coste asociado nuevo, sino que corresponde con los gastos actuales del Departamento en materia de financiación de los servicios sociales de base, costes de los contratos relativos a los centros de servicios sociales, equipos de incorporación sociolaboral, equipo de incorporación social en vivienda, residencias para personas sin hogar, convocatorias en régimen de concurrencia competitiva en materia de inclusión social, convenios con entidades sociales, etc.

Respecto a segundo derecho (derecho a una renta garantizada) los preceptos que tienen una repercusión económica son los siguientes

A) Requisitos de los sujetos de derecho

1. Artículo 5) Acceso a personas que residen en Navarra sin tener regularizada su situación administrativa o legal (Característica 1, del Acuerdo Programático "Universal. Sin impedir el acceso a ella a ninguna persona, independientemente de su situación legal o jurídica"). Se elimina el requisito actual "Residir legalmente en territorio español".
2. Artículo 5 b) Acceso a Unidades Familiares con menores a cargo con residencia en Navarra de 1 año (Característica 2 del Acuerdo Programático "Requisito de antigüedad de residencia: un año "). Se mantienen los dos años de antigüedad para el resto de unidades familiares.
3. Artículo 5 a) Acceso restringido a jóvenes de entre 18 y 24 años (Característica 11 del Acuerdo Programático "Se deja para debatir en el momento que corresponda si la edad mínima de acceso a la Renta Básica serán los 18 años, o los 25 con todas las excepciones que consideren oportunas") La normativa actual contempla un acceso sin restricción a los jóvenes de entre 18 y 24 años.
4. Artículo 5 a) Acceso a personas mayores de 65 años y complemento de pensiones no contributivas de jubilación (Punto 14 de atención sectorial del Acuerdo Programático: Inclusión de las personas mayores de 65 años). La normativa actual restringe el acceso a mayores de 65 años sin cargas familiares.
5. Artículo 6.4. Eliminación del sistema de "vez y media" para unidades familiares independientes que conviven en un mismo domicilio (Elemento adicional al Acuerdo Programático); se elimina este método y se permite hasta tres rentas por domicilio.

B) Cuantías

1. Artículo 7. Se modifica la actual escala de umbrales (Elemento adicional: revisión de la escala de umbrales).

C) Estímulos al empleo

1. Artículo 14. Se introduce un sistema de incentivos o estímulos al empleo cuya entrada en vigor es escalonada. (Característica 9 del Acuerdo Programático "Con el fin de incentivar la realización de alguna actividad laboral, se dejará exenta del cómputo de ingresos una cuantía, a determinar, de la procedente del salario obtenido, de forma que no genere distorsiones con otras rentas salariales"),

D) Periodo de percepción

1. Artículo 16. Se elimina el límite temporal superior (Característica 5 del Acuerdo Programático "Sin límite de periodos de concesión. Renovación posible siempre que la situación de necesidad persista").

A. REQUISITOS DE LOS SUJETOS DE DERECHO

A.1 Acceso de las personas extranjeras con independencia de su situación administrativa

Desde un punto de vista jurídico, actualmente los requisitos de la Renta de Inclusión Social impiden el acceso a la misma a aquellas personas que se encuentren en una situación irregular, con la salvedad de dos circunstancias de excepción (constituir Unidad Familiar con hijos o hijas menores de 16 años a su cargo y no disponer de residencia legal o haberse visto privados de la residencia legal como consecuencia de la falta de empleo). Esta exclusión directa supone una discriminación por razón de la situación jurídico-administrativa, a pesar de que estas personas puedan estar en circunstancias de exclusión social.

La ampliación de esta prestación económica a las personas que se encuentran en una situación administrativa irregular está amparada en la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, de derechos y deberes de los extranjeros, la cual en su artículo 14.3 establece: "*Los extranjeros, cualquiera que sea su situación administrativa, tienen derecho a los servicios y prestaciones sociales básicas*". Además, hay que recordar que con anterioridad a la Ley Foral 1/2012, de 23 de enero, por la que se regula la renta de inclusión y que introduce el requisito de la residencia legal en territorio español, este colectivo tenía acceso de manera continuada a la Renta Básica.

Para poder apreciar el impacto económico que supondría tal modificación de la Renta de Inclusión Social es conveniente en primer lugar estimar el número de personas en situación irregular que entrarían a percibirla. Para dicha estimación, hemos considerado adecuado realizar una comparación entre el Padrón y el número de tarjetas de residencia en vigor a comienzos de cada año, desde 2005 hasta 2015.¹

Si comparamos los datos del padrón y el total de autorizaciones de residencia la cifra es de 3.582 personas en situación irregular en Navarra en 2015. La tasa de irregularidad se obtiene tras dividir la estimación del número de personas en situación irregular y el total del padrón, que ofrece una cifra del 10,4% a 1 de enero de 2015.

Como es obvio, no todas aquellas personas que están en situación irregular tendrán derecho a la Renta de Inclusión Social puesto que pueden no cumplir el resto de requisitos exigidos. Asimismo, cabe resaltar que otras recientes experiencias en Navarra hacen prever que incluso muchas personas que tengan potencial derecho a esta prestación no efectuarán la solicitud correspondiente por diversos motivos. En concreto, tras la aprobación del Real Decreto-Ley 16/2012, de 20 de abril, de medidas urgentes para garantizar la sostenibilidad del Sistema Nacional de Salud, se inició un procedimiento en Navarra para garantizar la Tarjeta Individual Sanitaria a las personas extranjeras en situación irregular que se habían quedado sin dicha cobertura, pero las peticiones al respecto en un tema tan relevante no llegaron a las doscientas personas entre 2012 y 2013.

¹ La estimación de la irregularidad para los años 2012 y 2013 no es posible debido a la ausencia de datos fiables en la estadística *Extranjeros con autorizaciones de residencia en vigor* por la no depuración de aquellas personas extranjeras que han obtenido la nacionalidad española.

En este caso, para ajustar el previsible número de solicitantes hacemos uso de la tasa de cobertura, entendida como la razón entre el número de integrantes de las unidades familiares perceptoras de renta de inclusión social (o renta básica en su caso) sobre el total de personas en situación irregular residentes en Navarra.

Para estimar la tasa de cobertura se han tenido en cuenta dos elementos, por una parte las del 2009 a 2011 (periodo en el que hubo una mayor tasa de cobertura; y cuya media es del 28%), y por otra parte una corrección en virtud de la experiencia en la gestión que supuso la puesta en marcha de una prestación económica específica para hacer frente a la retirada de la cobertura sanitaria a las personas en situación irregular, que frente a una demanda potencial de aproximadamente 5.000 ayudas sólo se solicitaron en los tres meses de entrada en vigor 180. Por lo que se estima que pudiera darse una tasa de cobertura del 25%.

En todo caso, se ha de señalar que tanto la metodología para la estimación de la irregularidad como de las tasas de cobertura de esta población, por su propia naturaleza hace que las estimaciones en estos colectivos estén sujeto a márgenes de error altos.

Tabla 1. Tasa de cobertura de la RIS para personas en situación irregular

Año	A Total Padrón	B Total autorizaciones	C Estimación del nº de personas en situación irregular (A-B)	D Tasa irregularidad (C/A)	E UF con RB o RIS en situación irregular	F Personas (1.15 personas por UF)	G Tasa Cobertura RB o RIS de personas en situación irregular (F/C)
2005	44.605	24.611	19.994	44,8	57	66	0,33%
2006	49.040	34.909	14.131	28,8	178	205	1,45%
2007	48.081	37.484	10.597	22	287	330	3,11%
2008	44.897	36.778	8.119	18,1	386	444	5,47%
2009	47.831	42.250	5.581	11,7	749	861	15,43%
2010	47.580	45.011	2.569	5,4	953	1.096	42,66%
2011	46.374	42.887	3.487	7,5	788	906	25,99%
2014	37.400	32.297	5.103	13,6	47	54	1,06%
2015	34.537	30.886	3.651	10,6	49	56	1,57%

Fuente: Elaboración propia, datos de la RIS a partir del Sistema Integrado de Prestaciones de Servicios Sociales (Departamento de Derechos Sociales) y de irregularidad a partir del Padrón municipal de habitantes (Instituto Nacional de Estadística) y Extranjeros con autorizaciones de residencia en vigor (Secretaría General de Inmigración y Emigración).

Por tanto, si estimamos la existencia de 3.651 personas en 2015 en situación irregular, podemos esperar que con una tasa de cobertura del 25% (como se ha explicado anteriormente) nos da una cifra de 913 personas; si se mantuviese el número de miembros por unidad familiar de este tipo de unidades de convivencia, similar a 2011, obtendríamos un total de 794 unidades familiares (1,15 miembros por unidad familiar) posibles perceptoras de RG.

Para el cálculo del coste de la reforma, partiremos por tanto de la estimación de las unidades familiares a las que se dará cobertura (794) con la Renta Garantizada; como veremos más adelante, la modificación normativa implica también un cambio de cuantías, lo que se traduce, entre otros aspectos que se comentarán más adelante, la elevación de la cuantía media mensual de la RG (frente a la RIS), esa media esperada será de 626 € mes y por 12 meses nos da un coste anual de 5.964.528 euros o 497.044 euros al mes; que es el coste estimado de esta medida.

A.2 ACCESO A UNIDADES FAMILIARES CON MENORES A CARGO QUE LLEVEN UN SOLO AÑO DE RESIDENCIA EN NAVARRA.

En la propuesta de reforma se mantiene el requisito actual de dos años de residencia en Navarra para poder acceder a la prestación, pero se rebaja esta exigencia a un año para aquellas unidades familiares que tengan menores a cargo. Por tanto el impacto económico de esta medida estriba en el cálculo de cuantas unidades familiares podrían acceder bajo esta premisa. Para su cálculo, en primer lugar estimaremos el número de personas que han llegado a Navarra provenientes de otras Comunidades Autónomas y desde el extranjero durante el último año, y posteriormente se estimará cuanta de estas personas conforman unidades familiares con menores.

Partiremos de los datos remitidos por el IEN sobre las variaciones de población interanual. Según el propio IEN, el dato de personas llegadas del extranjero se puede considerar como válido (5.063 si se incluye una estimación para el mes de diciembre, ya que se ha aportado la cifra de enero a noviembre), mientras que la cifra de provenientes del resto del Estado español es estimada. Tras ensayar varias aproximaciones (tendencias lineales o potenciales desde 2009), a la luz de los datos de 2014, en donde se rompe la tendencia decreciente, parece más adecuado estimar para la llegada desde el Estado un crecimiento similar al del extranjero, que fue de un 10%. Por todo ello, se calcula una cifra de 8.968 personas llegadas desde el Estado y un total de 14.031 en 2015.

Tabla 2. Evolución de las variaciones de población interanuales en Navarra

Año	Nacionales	Variación interanual	Internacionales	Variación interanual	Totales	Variación interanual
2001	5.785		1.192		6.977	
2002	7.358	27%	1.270	7%	8.628	24%
2003	7.725	5%	1.705	34%	9.430	9%
2004	8.039	4%	6.801	299%	14.840	57%
2005	7.984	-1%	7.321	8%	15.305	3%
2006	8.490	6%	9.873	35%	18.363	20%
2007	10.082	19%	12.353	25%	22.435	22%
2008	9.710	-4%	9.528	-23%	19.238	-14%
2009	9.255	-5%	6.145	-36%	15.400	-20%
2010	9.254	0%	5.551	-10%	14.805	-4%
2011	8.857	-4%	5.529	0%	14.386	-3%
2012	8.660	-2%	4.417	-20%	13.077	-9%
2013	7.841	-9%	3.936	-11%	11.777	-10%
2014	8.153	4%	4.595	17%	12.748	8%
2015	8.968	10%	5.063	10%	14.031	10%

Fuente: Elaboración propia a partir del IEN

En este caso, a partir de la tasa de cobertura estimada para el presente año, que es el 4,8%. Si aplicamos esta tasa a las 14.031 personas empadronadas en Navarra este año resulta un total de 674 potenciales personas que accederían a la RIS. Como queremos conocer el coste económico se necesita estimar el número de potenciales Unidades Familiares que entrarían a la RIS. Las UF calculadas alcanzan la cifra de 293, que resultan de dividir el número total de personas entre 2,3 (media de personas por unidad familiar). Ahora bien, en 2015, las Unidades Familiares con menores representaban el 45% del total de UF perceptoras, por lo que estimando el mantenimiento de este porcentaje se podría estimar que las UF que podrían acceder bajo este nuevo precepto serían 132. En consecuencia, multiplicando por la RG media

esperada (, si bien la RG esperada en general es de 626€ mes, la RG esperada para UF de más de 1 miembro es de 735,16 €/mes) y por 12 meses, el coste total estimado de esta medida ascendería a 1.164.493,44€ anuales, y de 97.041,12 mensuales.

A.3 RESTRICCIÓN A JÓVENES DE ENTRE 18 Y 24 AÑOS.

En este caso, lo que se introduce es una medida preventiva para que no sea utilizada la Renta Garantizada como un instrumento de política de emancipación juvenil, que en todo caso debe ser objeto de otras medidas. Para conocer el impacto económico de esta restricción, se ha analizado el cambio normativo de 2015, frente a la situación de 2014, de modo que se han aislado aquellos casos de jóvenes que han comenzado a percibir la RIS sin que su situación de necesidad lo hiciera aconsejable, para ellos se ha realizado el siguiente análisis:

De 2014 a 2015 aumenta el porcentaje sobre el total de unidades familiares en un 1,8%. Veamos las diferencias entre 2014 y 2015, en este último año acceden por el régimen ordinario (efecto del cambio de normativa) 466 jóvenes menores de 25 años (tabla 4), de estos 318 (tabla 6) ya habían percibido en años anteriores, por lo que se supone que accedieron por alguna de las excepcionalidades que si no se hubiera producido el cambio normativo también habrían accedido, por lo que nos fijamos en los 236 (tabla 6) que son nuevas solicitudes, y de estas que no tuvieran menores a cargo son solo 141; el resto al tener menores a cargo habría accedido por la excepcionalidad.

Tabla 3. Datos de perceptores de RIS menores de 25 años. Evolución en los últimos años

	2015	2014	2013	2012	2011
Unidades familiares	554	297	200	64	42
% sobre el total de UF del año	4,3%	2,5%	2,1%	0,7%	0,5%

Fuente: Elaboración propia, datos de la RIS a partir del Sistema Integrado de Prestaciones de Servicios Sociales (Departamento de Derechos Sociales)

Tabla 4. Distribución por tipo de acceso y características del solicitante (2015)

Tipo de acceso en 2015	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	Total general
ORDINARIO	166	96	10	30	103	25	18	11	0	7	466
EXCEPCIONAL	48	23	1	4	27	5	3	2	0	1	88
< 25 años con menores a su cargo	11	23	1	4	17	1		1			58
< 25 años en P.I.S.	2										2
> 18 años proviene Protección Menores	5				2	3				1	11
Per sola en U.F. con ingresos					1						1
Proceso abandono prostitución					3		2				5
Sit. irregular con menores a su cargo					1			1			2
U.F participante proceso incorporación	4				3	1	1				9
Total general	188	119	11	34	130	30	21	13	0	8	554
Variación sobre 2014	114%	65%	38%	70%	76%	233%	62%	44%	-100%	167%	87%

0 Sin clasificar
 1 min. Et. Gitana
 2 transmontano
 3 inmigrante comunitario
 4 inmig. Latinoamérica
 5 inmig. Magreb
 6 inmig. Resto afric(excepto magreb)
 7 inmig. Europa este
 8 inmig. Asia
 9 otros

Fuente: Elaboración propia, datos de la RIS a partir del Sistema Integrado de Prestaciones de Servicios Sociales (Departamento de Derechos Sociales)

Tabla 5. Distribución por tipo de acceso y características del solicitante (2014)

Tipo de acceso en 2014	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	Total general
ORDINARIO											
EXCEPCIONAL	88	72	8	20	74	9	13	9	1	3	297
< 25 años con menores a su cargo	67	70	7	17	62	4	4	9	1	3	244
< 25 años en P.I.S.	3	1		1			3				8
> 18 años proviene Protección Menores	17	1	1	1	10	5	4				39
Per sola en U.F. con Ingresos											0
Proceso abandono prostitución					2		1				3
Sit. irregular con menores a su cargo				1							1
U.F participante proceso incorporación	1						1				2
Total general	88	72	8	20	74	9	13	9	1	3	297

0 Sin clasificar
 1 min. Et. Gitana
 2 transmontano
 3 inmigrante comunitario
 4 inmig. Latinoamerica
 5 inmig. Magreb
 6 inmig. Resto afric(excepto magreb)
 7 inmig. Europa este
 8 inmig. Asia
 9 otros

Fuente: Elaboración propia, datos de la RIS a partir del Sistema Integrado de Prestaciones de Servicios Sociales (Departamento de Derechos Sociales)

Tabla 6. Distribución por tipo de solicitud y número de miembros de la UF (2015)

Tipo de solicitud de 2015	Número de miembros de la UF														Total general
	Número de menores														
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	
Antigua	79	9	110	1	66	20	3	23	4		2		1		318
Nueva	120	20	48	2	1	17	16	1	6	1	2	1	1		236
Total general	199	29	158	2	2	83	36	4	29	5	2	3	1	1	554

Fuente: Elaboración propia, datos de la RIS a partir del Sistema Integrado de Prestaciones de Servicios Sociales (Departamento de Derechos Sociales)

Por tanto, podemos presumir que las unidades familiares que han accedido exclusivamente por la modificación normativa son estas 141 (120 unipersonales, 20 parejas y 1 formada por tres adultos) (Tabla 6). Combinando la información de las características de estos solicitantes tenemos que:

Tabla 7. Características de los jóvenes de entre 18 y 24 que han accedido a la prestación por efecto del cambio normativo (2015)

Características	1 MIEMBRO	2 MIEMBROS	3 MIEMBROS	Total
Sin especificidad	55	11		66
1 min. Et. Gitana	9	6		15
10 inmigrante	1			1
2 transmontano	1			1
3 inmigrante comunitario	6	1		7
4 inmig. Latinoamerica	28	2	1	31
5 inmig. Magreb	11			11
6 inmig. Resto afric(excepto magreb)	5			5
7 inmig. Europa este	3			3
9 otros	1			1
Total general	120	20	1	141

Fuente: Elaboración propia, datos de la RIS a partir del Sistema Integrado de Prestaciones de Servicios Sociales (Departamento de Derechos Sociales)

A efectos de considerar el acceso restringido que se propone, partiremos de la hipótesis de que las 66 UF sin especificar, sin estimamos un crecimiento del 5% de estas unidades familiares en 2016, podríamos estimar en una 70 unidades familiares las que no precisarían la prestación. Por tanto el coste económico (estimando que se trata de unidades familiares unipersonales y sin recursos económicos, el coste es de 600€/mes por persona) que pudiera derivarse de la entrada en vigor de esta restricción, en este caso menor gasto, pudiera ser de 504.000 euros al año (42.000 euros mensuales).

A.4 INCLUSIÓN DE MAYORES DE 65 AÑOS

Si bien la normativa actual prevé que excepcionalmente puedan ser perceptoras de RIS si existen en la unidad familiar menores a cargo, una de las preocupaciones sociales asumidas por el Acuerdo programático y también trasladada por los grupos técnicos, es la situación de pobreza de personas mayores de 65 años. Por lo que se planteó la incorporación a la RIS de las personas mayores de 65 años que tengan unos ingresos inferiores a los umbrales RIS dependiendo de los miembros que tenga cada unidad familiar.

Analizado este colectivo, y dada la normativa vigente en materia de pensiones contributivas que garantiza un complemento a mínimos para las pensiones por debajo de un umbral similar al del SMI, se ha considerado oportuno poder extender la protección a aquellas personas mayores de 65 años que perciben Pensiones no Contributivas (PNC), ya que no tienen la cobertura del complemento a mínimos indicado. Además se considera oportuno no proceder por la vía de concesión de RG, sino por la de complemento fiscal similar al complemento de las pensiones de viudedad, que está reglamentado a través del Decreto Foral 215/2007, de 24 de septiembre, por el que se modifica el Decreto Foral 127/2003, de 20 de mayo, por el que se regula el procedimiento para el abono anticipado de la deducción por pensiones de viudedad. Lo que si se hace preciso tomar en consideración, es que se deben reunir los requisitos de RG para poder acceder a este complemento.

Para calcular el número de potenciales perceptores de PNC que podrían beneficiarse del sistema introducido, se ha acudido a la base de datos de Pensiones No Contributivas de Jubilación recogidas en el Sistema Integrado de Prestaciones de Servicios Sociales (SIPSS) del Departamento de Derechos Sociales. Y se ha realizado una simulación con los y las actuales pensionistas cuyos ingresos mensuales son inferiores a los de los umbrales RG (los datos de patrimonio, al ser muy diferentes los requisito de una y otra prestación, no se han tomado en consideración, por lo que probablemente se deba disminuir la estimación) considerando la cuantía que a cada persona perceptora se le debiera complementar su pensión para obtener un ingreso similar al de la RG, dependiendo de su composición familiar. El coste económico máximo estimado es de 5.085.467,88 € anuales.

Tabla 8. Estimación de los importes complementarios

Nº de miembros	Nº de UF con Ingresos inferiores a umbrales RG	Importe total a complementar mensual	Importe total a complementar anual
1	917	229.361,22	2.752.334,64
2	206	102.080,72	1.224.968,64
3	110	67.361,74	808.340,88
4	21	2.202,34	26.428,08
5	17	13.346,42	160.157,04
6	6	5.102,96	61.235,52
7	2	1.664,20	19.970,40
9	1	887,28	10.647,36
10	2	1.782,11	21.385,32
Total general	1.282	423.788,99	5.085.467,88

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos sobre Pensiones No Contributivas del SIPSS.

A.5 ELIMINAR EL SISTEMA DE “VEZ Y MEDIA”

El artículo 2.2. de la ley Foral 1/2012, de 23 de enero, por la que se regula la renta de inclusión social, señala que con carácter general cada unidad familiar sólo podrá percibir una renta de inclusión social. Pero añade que *“en el caso de que un mismo domicilio fuera compartido por dos o más unidades familiares, la suma total de las prestaciones concedidas simultáneamente no podrá ser superior a una vez y media la cuantía que correspondería a una sola unidad familiar con igual número de miembros. Dicha cuantía se prorrateará entre las unidades familiares convivientes en función de los miembros que integran cada una”*.

Con este sistema, en su origen se pretendía proteger situaciones de convivencia de núcleos familiares convivientes que compartían gastos, que de otro modo quedaban sin protección ya que no podían percibir nada más que una única renta por unidad familiar. Con el transcurso del tiempo, y dadas las modificaciones sociales obrantes en la manera de establecer la convivencia (domicilios compartidos por personas sin relaciones familiares, etc.) el sistema continuó en vigencia pero utilizándose como un sistema de ahorro de gasto público más que como un método de protección social específico para algunos casos. Esto ha llevado consigo graves dificultades de verificación de la situación de convivencia por parte de la administración y además se está generado un “mercado ilícito” de empadronamientos para evitar el escollo legal. Los grupos técnicos han propuesto por todo ello la supresión de este sistema.

El coste económico de poner en práctica esta medida, ha sido calculado en función de los datos de 2015, de Unidades Familiares perceptoras de RIS, en las que se haya aplicado el sistema de vez y media por compartir domicilio siendo unidades familiares independientes. El total de expedientes en los que se ha aplicado este sistema afecta a 777 unidades familiares.

Para calcular el coste económico de esta medida, se ha hecho una simulación de lo que hubieran debido cobrar estas unidades familiares con la nueva escala y sin tener en cuenta el sistema de vez y media . El coste adicional estimado asciende a 702.557,76 € al año (58.546,48 €/mes).

B. REVISIÓN DE LA ESCALA DE UMBRALES QUE DAN DERECHO.

El artículo 4 de la Ley Foral 1/2012, de 23 de enero, establecía la siguiente escala de umbrales de acceso a la RIS:

- a) 1 persona: 100 por 100 del Salario Mínimo Interprofesional (SMI).
- b) 2 personas: 120 por 100 del SMI.
- c) 3 personas: 130 por 100 del SMI.
- d) 4 personas: 140 por 100 del SMI.
- e) 5 ó más personas: 150 por 100 del SMI.

La progresividad de esta escala fue establecida por la experiencia en la gestión, pero no ha contado con un análisis que avale su idoneidad. Los estudios vigentes, entre ellos los realizados por la Fundación FOESSA, señalan que este tipo de escalas se deben adaptar a las necesidades crecientes de las unidades familiares conforme se incrementa el número de miembros; en concreto esta fundación propone una escala con la siguiente equivalencia en referencia a unidades familiares de un solo miembro (valor 1):

1 miembro: 1
2ª persona: 35% adicional
3ª persona: 25% adicional
4º y siguientes personas: 15%

Tabla 9. Escalas de acceso a RIS (actual y propuesta de modificación)

Nº de miembros	Escala actual			Escala propuesta	
	Equivalencia	2015	2016	Equivalencia	Cuantía
1	1,0	648,60	655,20	1,00	600
2	1,2	778,32	786,24	1,35	810
3	1,3	843,18	851,76	1,60	960
4	1,4	908,04	917,28	1,75	1.050
5	1,5	972,90	982,80	1,90	1.140
6 o más	1,5	972,90	982,80	2,00	1.200

Fuente: Elaboración propia

Para cuantificar económicamente esta medida, se ha utilizado esta tabla de equivalencia. Hecho esto, se ha hecho una simulación del coste con la escala de 2016 de todas los expedientes que tuvieron derecho a RIS en 2015, de modo que se estima el efecto de las actualizaciones de las cuantías (se pasaría de una media mensual de 588,37 euros por expediente a 603,91 euros mes por expediente); con posterioridad se ha vuelto a hacer una simulación del coste añadido para cada expediente que el cambio de escala de RG tendría calculando así el gasto adicional que hubiera supuesto la aplicación de la nueva escala; el efecto puede ser resumido en que se eleva la media de concesión de la prestación hasta 626,27 €/mes (cifra ésta que es la que se toma en consideración en el resto de medidas, aunque redondeada a la unidad); en definitiva el efecto de cambio de escala supone un coste de 22,36 € por expediente. Teniendo en cuenta la actual situación de unidades familiares y la previsión de que se estabilicen en una media de 11.400 unidades mes, el coste adicional es de 3.058.848 € (254.904 €/mes). Pero además se debe tener en cuenta que al modificar los umbrales, también hubieran entrado nuevas unidades familiares y salido otras (las de un solo miembro con ingresos entre 601 euros y 648,60). Para calcular esta entrada de nuevas familias, se ha utilizado los datos facilitados por Hacienda Foral, de tal modo que el resultado de todo eso da que pudieran esperarse una entrada adicional total de 215 UF, lo que supone estimar un coste adicional de 1.615.080 € (134.590 €/mes). La suma de ambos efectos totaliza una cuantía anual de 4.673.928 € (389.494 €/mes).

C. ESTÍMULOS AL EMPLEO. EXENCIÓN EN EL CÁMPUTO DE INGRESOS DE UN PORCENTAJE DE LOS RENDIMIENTOS POR TRABAJO

El punto noveno del acuerdo programático, señala que con el fin de incentivar la realización de alguna actividad laboral, se debe dejar exenta del cómputo de ingresos procedentes del trabajo una cuantía a determinar, de manera que se incentive así la permanencia en el mercado laboral.

Se ha propuesto un sistema de estímulos progresivo (conforme aumentan los ingresos aumenta el porcentaje de ingresos que se computan para el cálculo de la RG), con un mínimo exento (el 50% de la RG de un único miembro en la unidad familiar) y con un factor corrector en función del número de miembros de la UF. Es un sistema similar al adoptado en la normativa de la Comunidad Autónoma Vasca; de tal modo que la Renta Disponible de la Unidad Familiar aumenta progresivamente conforme se tiene más ingresos procedentes de rentas del trabajo. El modelo es el siguiente:

$$\text{Renta Garantizada} = \left\{ (A \times RG_1) + \left\{ B \times \left[\left(\frac{\text{Ingresos}}{100} \right) - 2 \right] \right\} \right\} - \text{Ingresos}$$

Siendo A: factor corrector de 0,50 sobre los incrementos señalados en el artículo 7 del proyecto de Ley Foral, por tanto los valores de A son:

Para 1 solo miembro:	1,50
Para 2 miembros:	1,85
Para 3 miembros:	2,10
Para 4 miembros:	2,25
Para 5 miembros:	2,40
Para 6 y más miembros:	2,50

B: parámetro de progresividad de la exención de valor 10 (representa la pendiente de la recta).

RG₁: valor de la Renta Garantizada de un solo miembro, es decir 600.

Así para determinar el coste económico de la misma, se han tomado en consideración todas las unidades familiares perceptoras de RIS con derecho generado entre abril 2015 y marzo 2016, y en las que haya ingresos por rentas de trabajo. El número de Unidades Familiares que se encuentran en esta situación asciende a 1249.

Con los ingresos de estas unidades familiares, se ha hecho una simulación de aplicación de este sistema de estímulos, comparando que RG les hubiera correspondido sin aplicación de los estímulos y con la aplicación de ellos; lo que da una coste adicional medio de 279,30 €/mes por unidad familiar, esto supone un coste mensual añadido de 349.121,09 € y uno anual de 4.189.453,09 €.

Dado que se propone una introducción escalonada de esta medida, que además se debe evaluar el funcionamiento del primer año para poder se aplicada más adelante, y que en el primer año sólo se aplicaría a ingresos sobrevenidos por acceso al mercado laboral o protegido, el coste estimado es que podría afectar al 4% de las Unidades Familiares perceptoras, lo que se estima podría ser en 2016 a 467 UF. Utilizando el indicador anterior (coste adicional medio de 279,30 €/mes), el coste de la medida sería de 130.433,10 €/mes (1.565.197,20 al año). Siendo este por tanto el coste previsto de la aplicación inmediata de la puesta en marcha de la reforma.

D. PERIODO DE PERCEPCIÓN: SIN LÍMITES TEMPORALES A LA PERCEPCIÓN

En el punto quinto del Acuerdo Programático se propone una RIS "sin límite de periodos de concesión. Renovación posible siempre que la situación de necesidad persista".

Para poder apreciar el impacto económico que supondría se han considerado las desestimaciones en 2015 por superar los 36 meses y no apreciarse circunstancias excepcionales para su renovación. Se han detectado 21 casos en estas circunstancias. El cálculo se ha realizado multiplicando el valor medio de la RG esperada (626€) estimado por 12 meses, siendo el coste económico anual estimado de 157.752€ (13.146 €/mes).

E. RESUMEN

Tabla 10. Resumen económico de las medidas y escenarios

Elemento de la norma	Punto del acuerdo u otros elementos a tomar en consideración	Coste estimado anual	Coste estimado mensual
A) Requisitos de los sujetos de derecho	1 (Cobertura a inmigrantes en situación irregular)	5.964.528,00	497.044,00
	2 (12 meses de residencia en Navarra para UF con menores)	1.164.493,44	97.041,12
	3 (Restricción 18 – 24)	-504.000,00	-42.000,00
	14 (Inclusión de las personas mayores de 65 años)	5.085.467,88	423.788,99
	Eliminación del sistema de “vez y media” para unidades familiares independientes que conviven en un mismo domicilio	702.557,76	58.546,48
B) Cuantías	Revisión de la escala de umbrales	4.673.928,00	389.494,00
C) Estímulos al empleo	9 (Exención de una cuantía de los ingresos por trabajo)	1.565.197,20	130.433,10
D) Periodo de percepción	5 (Sin límite temporal)	157.752,00	13.146,00
TOTALES		18.809.924,28	1.567.493,69
<i>Subtotal medidas RG</i>		<i>13.724.456,40</i>	<i>1.143.704,68</i>
<i>Subtotal medidas Fiscales</i>		<i>5.085.467,88</i>	<i>423.788,99</i>

Fuente: Elaboración propia

IV. CALENDARIO DE APLICACIÓN Y NECESIDAD ECONÓMICAS PARA 2016 Y 2017

Las cuantías calculadas corresponden a un año; teniendo en cuenta que la tramitación supone entre 6 y 8 meses desde que se inicie formalmente el proceso, se puede estimar que pudiera estar aprobada en el mes de octubre de 2016 la nueva Ley Foral que regule la prestación económica y por tanto las solicitudes a las que se aplicarían la nueva ley, generarían derechos a partir del mes de noviembre; pero dado que el desfase en la valoración es de 2 meses, realmente el efecto económico de los nuevos expedientes que entren a partir de noviembre afectará al presupuesto de 2017.

Ahora bien, dada la disposición transitoria primera, que menciona que los expedientes pendientes de tramitación lo serán conforme a la nueva norma, esto supone que los expedientes que se valoren en noviembre serán según las previsiones del Servicio de Garantía de Ingresos y Cooperación al Desarrollo los de octubre; y en diciembre los de noviembre; en estos expedientes, se contemplará un gasto adicional:

Este es el coste previsible para la reforma de los expedientes de en trámite:

Tabla 11. Coste económico de los expedientes en tramitación en octubre y noviembre

	Solicitudes	% concesión	Positivos	Coste para 2016	Complemento por cambio de escala
Exp. Oct	775	88,40%	685	830.220,00	27.400,00
Exp. Nov	941	88,40%	831	1.007.172,00	33.240,00
Total					60.640,00

Fuente: Elaboración propia

Por otra parte, la medida B) referida a las cuantías, y dado que se irá aplicando a las nuevas solicitudes y a las renovaciones de las concedidas, en el primer año (2017) se estima que sólo

afectará a la mitad de los expedientes (actualmente las concesiones son por doce meses, y se concentran en el primer semestre del año). Por lo que se prevé el siguiente reparto:

2017: 2.336.964 €

2018: 2.336.964 €

En resumen, la distribución del total (13.724.456,40€ + 60.640 = 13.785.096,40), puede ser:

2016: 60.640 €

2017: 11.387.492,40 €

2018: 2.336.964 €

Pero además, tanto por un modelo de econométrico de análisis de las series temporales de varias variables, entre ellas la evolución de las solicitudes, planteado en el que aparece como significativo el retardo de 4 meses, como por la evolución de las unidades familiares con derecho a percepción que se muestran en la tabla siguiente, podemos concluir que la reforma de 2015, comenzó su impacto al cuarto mes (la reforma fue en marzo, afectando a la valoración de la solicitudes de febrero, y el impacto se evidenció en el mes de mayo) y no puntual ni lineal, sino de un modo progresivo; es por ello que podemos estimar que efectivamente esta reforma que se propone comenzará su impacto en el mes de febrero de 2017.

Tabla 11. Evolución de las unidades familiares con derecho a percibir la prestación económica (RIS)

Año	Ene	Feb	Mar	Abr	May	Jun	Jul	Ago	Sep	Oct	Nov	Dic	Promedio mensual
2013	4492	4853	5374	5833	6028	6211	6411	6466	6466	6566	6894	6993	6049
2014	7190	7482	7751	7912	7897	7707	7550	7434	7377	7438	7581	7713	7586
2015	7855	8073	8346	8668	8907	8999	9047	9162	9406	9726	10060	10504	9063
2016	10789	11021	11201	11270									
A	60%	54%	44%	36%	31%	24%	18%	15%	14%	13%	10%	10%	25%
B	9%	8%	8%	10%	13%	17%	20%	23%	28%	31%	33%	36%	19%
C	37%	37%	34%	30%									

A: Variación interanual mensual 2014 sobre 2013

B: Variación interanual mensual 2015 sobre 2014

C: Variación interanual mensual 2016 sobre 2015

Fuente: Elaboración propia

A partir de esta tabla, y considerando que en el periodo precedente a la reforma de 2015, hubo de media un incremento del 11% (agosto 2014 a abril 2015, periodo estable previo a la reforma), y que por tanto los incrementos interanuales mensuales, descontados el 11% de incremento medio no debido a la reforma, podemos tener el siguiente escenario de impacto:

Tabla 12. Estimación del coste de la reforma por meses (parte correspondiente a todas las medidas, menos la mitad de la medidas B)

Mes	Incremento atribuible a la reforma	Escala 100%	Impacto económico
Feb	2%	1%	90.019,70
Mar	6%	2%	270.059,11
Abr	9%	4%	405.088,66
May	12%	5%	540.118,22
Jun	17%	7%	765.167,47
Jul	20%	8%	900.197,03
Ago	22%	9%	990.216,73
Sep	25%	10%	1.125.246,28
Oct	26%	10%	1.170.256,14

Mes	Incremento atribuible a la reforma	Escala 100%	Impacto económico
Nov	26%	10%	1.170.256,14
Dic	23%	9%	1.035.226,58
Ene	19%	8%	855.187,18
Feb	15%	6%	675.147,77
Mar	11%	4%	495.108,37
Abr	9%	4%	405.088,66
May	5%	2%	225.049,26
Jun	4%	2%	180.039,41
Jul	2%	1%	90.019,70
TOTALES	253%	100%	11.387.492,40
2017			8.461.852,06
2018			2.925.640,34

Fuente: elaboración propia

En definitiva, la imputación del coste de la reforma por años es la siguiente:

Año 2016: 60.640,00 €
Año 2017: 8.461.852,06 €
Año 2018: 5.262.604,34 €
(2.925.640,34 +2.336.964)

A lo que hay que seguir tomando en consideración el máximo de 5.085.467,88 en concepto de devolución fiscal para perceptores de PNC de Jubilación.

Finalmente, es preciso dejar constancia de que se trata de una estimación basada en supuestos de comportamiento tendencial del mercado laboral, de las prestaciones contributivas y asistenciales del SEPE y de la propia prestación RIS similar al de año y medio último, así como sobre datos imprecisos como son los de la irregularidad de la situación administrativa de las personas, por lo que estas estimaciones pueden tener una oscilación de + - un 25 %, por lo que podríamos encontrarnos con las siguientes horquillas, y en términos de probabilidad, el más probable es el escenario mencionado, seguido de la parte baja de la horquilla ya que los indicadores macroeconómico avalan la mejora del escenario socio-laboral.:

2016: 60.640 € (sin oscilación)
2017 Entre 6.346.389,05 y 10.577.315,08. Siendo lo más probable 8.461.852,06 €
2018 Entre 3.946.953,26 y 6.578.255,43. Siendo lo más probable 5.262.604,34 €

Pamplona, 21 de junio de 2016

Andrés J. Carbonero Martínez
Director del Servicio de Garantía de Ingresos
y Cooperación al Desarrollo

VºBº
Gema Mañú Echaide
Directora General de Inclusión y Protección
Social