

Fedea Policy Papers - 2020/13

Informes del Grupo de Trabajo Mixto Covid-19

Informe sobre las medidas de protección a los colectivos vulnerables durante la crisis del COVID-19

J. Ignacio Conde-Ruiz (Coordinador), Luis Ayala, Olga Cantó, Sara de la Rica, María Fernández, Lucía Gorjón, Nuria Latorre, Julio López Laborda, Alicia Muñoz-Lombardía, Jorge Onrubia, Miguel Muñoz Rodríguez y Raymond Torres

Junio de 2020

fedea

Este documento es fruto del trabajo del conjunto de la Comisión. Aunque se ha buscado el consenso siempre que ha sido posible, sus miembros no comparten necesariamente todas y cada una de sus conclusiones y/o propuestas.

Informe sobre las medidas de protección a los colectivos vulnerables durante la crisis del Covid-19

*Comisión de medidas de protección a colectivos vulnerables
del Grupo de Trabajo Mixto COVID-19**

Junio de 2020

Coordinador

J. Ignacio Conde-Ruiz (FEDEA y Universidad Complutense de Madrid)

Miembros

Luis Ayala (Universidad Nacional de Educación a Distancia, UNED)

Olga Cantó (Universidad de Alcalá)

Sara de la Rica (Iseak)

María Fernández (Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, CNMC)

Lucía Gorjón (Iseak y FEDEA)

Nuria Latorre (Aguas de Barcelona)

Julio López Laborda (Universidad de Zaragoza y FEDEA)

Alicia Muñoz-Lombardía (Banco de Santander)

Jorge Onrubia (Universidad Complutense de Madrid y FEDEA)

Miguel Muñoz Rodríguez (Iberdrola)

Raymond Torres (FUNCAS)

* Este documento es fruto del trabajo del conjunto de la Comisión. Aunque se ha buscado el consenso siempre que ha sido posible, sus miembros no comparten necesariamente todas y cada una de sus conclusiones y/o propuestas.

Resumen Ejecutivo

- El shock sanitario de la COVID-19 ha destapado la existencia de un **alto número de hogares en un entorno socioeconómico muy vulnerable**. A los hogares que se encontraban previamente en riesgo de pobreza, bien por carecer de empleo, por trabajar en la economía sumergida, o por sufrir una gran precariedad laboral, se han unido los afectados de forma más dramática por esta crisis sanitaria.
- La **acción del gobierno como escudo protector hacia los más vulnerables** ha consistido en dos tipos de medidas. Medidas de apoyo de forma indirecta a través de: i) evitar que les corten los suministros básicos por impago (electricidad, gas, agua y telecomunicaciones); ii) ampliación del bono social a otros colectivos; iii) moratorias automáticas en el pago de hipotecas; iv) diversas ayudas a los inquilinos vulnerables o v) ampliación de la moratoria a otros créditos. Y, una medida de apoyo directo como ha sido la creación un nuevo Ingreso Mínimo Vital.
- En el caso de las **medidas de apoyo indirecto**, que nos parecen positivas y necesarias, hemos identificado los siguientes problemas.
 - **Retrasos en la concesión**. Para solucionarlo, en primer lugar, hay que garantizar que se van a **aplicar las medidas con carácter retroactivo**. Y, en segundo lugar, habría que agilizar la gestión: i) reduciendo lo máximo posible la documentación necesaria para poder acreditar el acceso a estas medidas, y ii) mediante la movilidad de personal desde administraciones que se enfrentan a una demanda menor.
 - **Suspensión del corte de suministro**. Suspendiendo el corte se garantiza el acceso, pero no se soluciona la esencia del problema para aquellos que no puedan hacer **frente al pago de los recibos**. Es necesario articular medidas para sufragarlo o subvencionar el gasto generado durante la pandemia.
 - **Acceso a las medidas de protección del suministro**. Creemos que debería existir **un criterio universal, objetivo y uniforme para garantizar los suministros** básicos a los colectivos en situación de vulnerabilidad. Para ello, se debería: i) establecer un criterio económico objetivo; ii) establecer un sistema facilitador de la tramitación, iii) introducir el concepto de homogeneidad en la reglamentación en materia de Servicios Sociales de carácter municipal.
- El gobierno ha optado por introducir un **Ingreso Mínimo Vital** que se acaba de aprobar. Se trata de una nueva prestación no contributiva de la Seguridad Social de carácter permanente que establece un nivel de renta garantizado diferente para cada tipo de hogar. **Nos parece acertada la idea introducir el IMV como cierre de la última red de seguridad económica** y como principal herramienta contra la pobreza persistente, en particular contra la pobreza infantil. No podemos olvidar que el sistema de prestaciones español para cubrir las necesidades básicas de los hogares

vulnerables, y muy especialmente de aquellos con hijos a cargo, se valora con gran consenso como insuficiente.

- Lo más positivo del nuevo IMV es que **consigue crear una garantía de rentas mínima a nivel estatal, igualando en un mínimo a todas las CCAA**. Garantiza un mínimo común por parte del Estado, y da libertad a aquellas comunidades que así lo deseen para que complementen este mínimo garantizado. Se trata de un enfoque adecuado.
- No obstante, **hemos identificado algunos aspectos que sería conveniente mejorar en un futuro próximo** para dotar de mayor potencia y efectividad contra la pobreza a este nuevo programa.
 - **Reforzar el papel de las CCAA**. Tal como está diseñado el nuevo IMV, no hay ningún tipo de obligación por parte de las CCAA para colaborar y éstas podrían, si quisieran, retirar estratégicamente sus rentas mínimas para que fueran reemplazadas por el IMV estatal. Creemos imprescindible **involucrar más activamente a las CCAA para garantizar que no reduzcan sus recursos contra la pobreza**. Existen varias posibilidades: i) garantizando el mínimo estatal homogéneo por regiones, y en función de la capacidad de cada una de ellas, impulsar un mecanismo para que las CCAA participen en la co-financiación del IMV o se encarguen, por ejemplo, de financiar algún complemento; ii) se ocupen de financiar los incentivos monetarios al empleo; o iii) se comprometan a incrementar el gasto en políticas activas y de formación para atender a los perceptores del IMV.
 - **Facilitar la incorporación al mercado laboral**. Sabemos que el IMV llevará incentivos al empleo, pero desconocemos cuales serán finalmente, pues se ha dejado para un desarrollo reglamentario posterior en el marco del Diálogo Social. Es **fundamental que los incentivos al empleo se diseñen cuanto antes** y creemos que se deberían tener en cuenta los siguientes elementos: i) funcionar como un "*negative income tax*" o un "complemento salarial", es decir definirse de tal forma que un euro más obtenido por horas de trabajo suponga una pérdida de menos de un euro de prestación y un euro menos obtenido por horas de empleo suponga un aumento de menos de un euro de la prestación; ii) acompañar de mecanismos de control que eviten transiciones entre empleo y desempleo motivadas por posibles desincentivos perversos que pudiera tener el IMV, controlando tanto a los beneficiarios como a las empresas que colaboran en ese fraude; iv) habría que definir puertas de entrada y salida flexibles del programa de IMV, para evitar que se rechacen ofertas laborales por el temor a perder la prestación si el tiempo para volver a entrar en el programa es demasiado largo e inflexible; y iv) conseguir que los perceptores de la prestación tengan acceso a unos servicios públicos de empleo reforzados, y sigan itinerarios de formación de calidad. Además, para colectivos como las familias monoparentales, la incorporación al mercado laboral depende de la disponibilidad de guarderías y de oportunidades de conciliación entre vida personal y laboral.

1. Introducción

El shock sanitario generado por la COVID-19 ha destapado la existencia de un **alto número de hogares en un entorno socioeconómico muy vulnerable**. Nos referimos a hogares que se encontraban previamente en riesgo de pobreza, bien por carecer de empleo, por trabajar en la economía sumergida en condiciones precarias, o por sufrir una gran inestabilidad laboral. También se incluyen en este colectivo los hogares que no van a poder desarrollar su única actividad laboral del año asociada a la estacionalidad del turismo y probablemente sus ingresos van a verse seriamente afectados. En definitiva, muchos hogares se han encontrado con la imposibilidad de hacer frente a los gastos de alquiler de sus viviendas, o a los suministros esenciales.

La acción del gobierno como escudo protector hacia los más vulnerables ha consistido en dos tipos de medidas. Medidas de apoyo de forma indirecta (a través de moratorias o garantías de suministro) y una medida de apoyo directo como ha sido la creación un nuevo Ingreso Mínimo Vital.

2.- Medidas de apoyo indirecto

Las medidas del gobierno para apoyar a los colectivos más vulnerables tras la pandemia se han centrado (como se puede ver en el Apéndice) en apoyarles de forma indirecta a través de: i) evitar que les corten los suministros básicos por impago (electricidad, gas, agua y telecomunicaciones); ii) ampliación bono social a otros colectivos; iii) moratorias automáticas en el pago de hipotecas; iv) diversas ayudas a los inquilinos vulnerables o v) ampliación de la moratoria a otros créditos.

En líneas generales, **las medidas han sido positivas y necesarias para evitar que las familias más vulnerables puedan perder sus viviendas o que se les corten los suministros básicos**. Creemos que ha podido resultar clave asegurar suministros y bienes básicos para los colectivos más vulnerables durante un periodo de tiempo en el que muchas familias no pueden conseguir ningún ingreso laboral.

Por desgracia las fuentes oficiales todavía no están actualizadas, por lo que es **difícil conocer el grado de utilización de las medidas**, pero el Banco de España publicó recientemente una nota informativa sobre la aplicación de las moratorias legislativas de deudas hipotecarias y de créditos sin garantía hipotecaria hasta el 31 de mayo de 2020, en la que se recoge:

- El número de solicitudes de moratoria con garantía hipotecaria alcanzaban las 258.611, de las cuales se había dado curso a 208.698. El saldo vivo pendiente de amortización de los préstamos suspendidos ascendía a 18.833 millones de euros.
- Las solicitudes de moratoria de los contratos de crédito sin garantía hipotecaria ascendían a 383.320, habiéndose dado curso a 318.751. El saldo pendiente de amortización de los préstamos suspendidos se situaba en 2.345 millones de euros.
- Para los dos tipos de moratoria, la gran mayoría de deudores beneficiarios y avalistas (por encima del 70%) son asalariados.
- Respecto a los trabajadores autónomos, el desglose por ramas de actividad muestra que, para los dos tipos de moratoria, los principales sectores beneficiarios de la

moratoria son comercio, hostelería y otros servicios, seguidos a cierta distancia de actividades profesionales, científicas y técnicas, transporte y construcción. Conjuntamente, estos sectores de actividad representan más del 75% del total de moratorias para autónomos a las que se ha dado curso hasta la fecha.

Por otra parte, **respecto a la utilización del bono social**, el último Boletín de Indicadores Eléctricos de la CNMC recoge que a enero de 2020 había 1.227.357 personas acogidas al bono social eléctrico, de entre los cuales 598.971 eran consumidores vulnerables severos.

La siguiente tabla recoge el funcionamiento del bono social eléctrico:

BONO SOCIAL ELÉCTRICO

CATEGORIA		% DESCUENTO EN FACTURA SOBRE PVPC			
FAMILIAS	LIMITE MÁXIMO BONIFICADO	CONSUMIDOR VULNERABLE 25%	CONSUMIDOR VULNERABLE SEVERO 40%	CONSUMIDOR EN RIESGO DE EXCLUSIÓN SOCIAL (Ser atendido por servicios sociales que financien el 50% de la factura)	AUTÓNOMOS COVID 25%
Sin menores	1380 kWh	Renta anual máxima ≤ 1,5 IPREM	Renta anual máxima ≤ 0,75 IPREM		Renta anual máxima ≤ 2,5 IPREM
Con un menor	1932 kWh	Renta anual máxima ≤ 2 IPREM	Renta anual máxima ≤ 1 IPREM		Renta anual máxima ≤ 3 IPREM
Con dos menores	2346 kWh	Renta anual máxima ≤ 2,5 IPREM	Renta anual máxima ≤ 1,25 IPREM		Renta anual máxima ≤ 3,5 IPREM
Numerosas	4140 kWh	***	Renta anual máxima ≤ 2 IPREM		

*IPREM 14 pagas

*Contratos ≤ 10kW de potencia en comercializadora de referencia (COR)

Fuente: Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico

El bono social eléctrico se financia a cargo de las todas comercializadoras eléctricas, cuyo coste ronda los 140 millones de euros anuales. Los beneficiarios del bono social eléctrico también lo son del bono social térmico. Es una ayuda anual directa destinada a calefacción, agua caliente sanitaria o cocina, independientemente de cual sea la fuente utilizada, a cargo de los PGE con una dotación de 75 millones de euros. La ayuda está comprendida entre los 25 y 123,94 euros y la cuantía de la misma depende de su grado de vulnerabilidad y de la zona climática en la que se ubique su vivienda habitual.

En el caso de los **servicios de telecomunicaciones**, existe el abono social que es una bonificación en la factura del teléfono fijo recogida en el Reglamento del Servicio Universal que beneficia a un colectivo especialmente sensible: jubilados y pensionistas con rentas anuales inferiores a 1,2 veces el IPREM. El abono social supone un descuento del 95% (16,53€) de la cuota de abono mensual y es incompatible con la contratación del teléfono fijo con otro servicio empaquetado, por lo que no es muy utilizado. Se presta por Telefónica como operador designado para prestar el servicio universal y se financia por todos los operadores de telecomunicaciones.

Es importante tener en cuenta que las administraciones más cercanas a los ciudadanos suelen tener ventajas comparativas de información, que resultan claves para detectar las

necesidades de los colectivos más vulnerables. Por este motivo el papel de las CCAA y de los ayuntamientos resultan fundamentales. Hemos identificado los siguientes problemas de estas medidas indirectas de apoyo, y proponemos algunas líneas de mejora.

Problemas de retraso en la concesión. Estos problemas pueden surgir por varios motivos: i) porque la información no haya llegado a todos los hogares vulnerables o, habiendo llegado, los trámites burocráticos puedan generar retrasos; ii) por falta de personal en las administraciones encargadas de gestionar las ayudas; o iii) porque la informalidad impide poder implementarlas. Por ejemplo, en las medidas relacionadas con el alquiler de la vivienda, en el que en muchos casos puede no haber formalización de contratos es posible que no lleguen a algunos grupos. Para solucionar estos problemas:

- En el caso de que se haya producido un retraso en la concesión se **deberían aplicar las medidas desde el momento en que fueron solicitadas las ayudas.**
- **Reducir lo máximo posible la documentación necesaria** para poder acreditar el acceso a estas medidas. Con una Administración a medio gas y barreras para el desplazamiento habría que flexibilizar al máximo los procedimientos para que quienes más necesitan estas medidas lleguen a ellas. Aunque a la gran mayoría de medidas se puede acceder a través de la web, en las familias más vulnerables ese acceso no siempre resulta sencillo. Los controles son esenciales, pero dada la urgencia, se podrían considerar agilizar el trámite *ex ante* y fortaleciendo el control *ex post*.
- Agilizando la gestión de las ayudas mediante la **movilidad de personal** desde administraciones que se enfrentan a una demanda menor.

Problema con la suspensión del corte de suministro. La suspensión del corte garantiza el acceso a los servicios básicos y es necesaria mientras perdure una situación de crisis sanitaria como la actual. Debería limitarse su temporalidad a la duración de la situación de emergencia sanitaria. Por otro lado, eliminando la posibilidad de suspensión de los suministros se garantiza el acceso, pero no se soluciona la esencia del problema para aquellos que no puedan hacer frente al pago de los recibos pendientes (es decir, no se pueden cortar los servicios, pero las facturas se continúan generando). La medida no establece mecanismos para sufragar el coste para determinados colectivos en situación de vulnerabilidad. Para solucionar este problema se hace necesario:

- **articular medidas para sufragar el coste o subvencionar el gasto generado** durante la pandemia, así como los requisitos, que deberían ser objetivos y homogéneos, para acceder a dichas medidas.

Problema con el acceso a las medidas de protección del suministro. No existe un criterio universal, objetivo y uniforme para garantizar los suministros básicos a los colectivos en situación de vulnerabilidad. Para solucionarlo:

- El acceso a las medidas de protección **debe establecerse en base a criterios económicos.** Debe fijarse un único criterio económico para determinar cuándo un usuario se vuelve vulnerable, para ello puede seguirse el esquema del bono social

eléctrico que distingue, a partir de criterios de renta, entre vulnerables, vulnerables severos y aquellos en riesgo de exclusión social.

- Podría pensarse en un **sistema facilitador de la tramitación de ayudas, probablemente con la ayuda de los Servicios Sociales**, (por ejemplo, un registro único de información al que poder acceder desde las compañías suministradoras – el bono social eléctrico tiene un funcionamiento similar, pero no así en el caso del agua).
- De considerarse necesaria la intervención de los Servicios Sociales porque se requieren otros criterios además de los económicos, como sería el caso de los consumidores vulnerables en riesgo de exclusión social, éstos deberían ser dotados de los recursos suficientes, con la eficiencia y agilidad necesaria. Al igual que antes, es necesario **introducir unos conceptos básicos compartidos entre las administraciones**, ya que la reglamentación en materia de Servicios Sociales es de carácter autonómico y municipal y pudiera conducir a desigualdades o heterogeneidad en los procedimientos de tramitación o acompañamiento. Resulta imprescindible, por tanto, **la cooperación con las Comunidades Autónomas y los ayuntamientos, por ejemplo, a través del Consejo Territorial de Servicios Sociales y del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia**.

Alarma alimenticia Se está observando en algunas ciudades problemas de alarma alimenticia y la respuesta está viniendo, sobre todo, del tercer sector. Habría que **poner en marcha urgentemente medidas articuladas desde la red pública de servicios sociales** para atender este problema creciente.

- Los **Servicios Sociales deberían aportar un apoyo logístico a las asociaciones del tercer sector** (locales de distribución alimentaria, etc.), asegurar una permanencia en aquellas que ofrecen un servicio más amplio, y de esta forma identificar y conectar con personas en situación vulnerable que a menudo desconocen sus derechos o necesitan apoyo específico.

Vulnerabilidad energética. Ante este problema la medida ha consistido en evitar que se suspenda el suministro y en ampliar el colectivo de beneficiarios en otras medidas que ya existen. El objetivo de estas medidas existentes es garantizar el acceso a fuentes energéticas que permitan disponer de un grado de confort y habitabilidad mínimo para las familias más vulnerables, y con especial énfasis en la climatización invernal. Estas medidas tienen tres problemas principales: son muy heterogéneas, no solo en cuanto a los descuentos aplicados y los criterios de aplicación que supone según modalidad (bono eléctrico o bono térmico), sino también en cuanto a la entidad que proporciona la ayuda (empresas comercializadoras de electricidad, o Presupuestos Generales del Estado). **Esta heterogeneidad hace que el sistema sea ineficaz en tres dimensiones.** Primero, en términos de protección económica y confort (calefacción), pues en función del tipo de consumo el descuento será mayor o incluso muy pequeño si tienen servicios centralizados. Segundo, en términos de cobertura, pues en función del sistema de climatización, a igualdad de renta las ayudas son distintas. Y,

tercero, en términos de la lucha contra el cambio climático, pues el sistema de ayuda actual no ataca el origen del problema, muchas veces derivado de la mala calidad de la edificación y de sus sistemas térmicos, por lo que es más eficiente promover ayudas para sustitución de equipos térmicos por consumos eléctricos basados en fuentes renovables, canalizados a través de planes de rehabilitación gestionados por IDAE.

En resumen, el sistema actual de ayudas frente a la vulnerabilidad energética puede resultar insuficiente, no garantiza un grado de protección similar ante iguales necesidades económicas, y no se apoya en una contribución equitativa de la sociedad, impidiendo una redistribución eficiente de la renta. **La solución debería establecerse mediante la creación de un sistema global de ayuda a colectivos vulnerables**, dirigido a cubrir las necesidades básicas de las familias, gestionado por la administración (los Servicios Sociales). Además, deberían **incorporarse criterios medioambientales en las ayudas establecidas**.

3.- Medidas de Apoyo Directo. Ingreso Mínimo Vital

El problema de la vulnerabilidad energética y de suministros básicos (agua, alimentos, etc.) o de la vivienda es normalmente la **manifestación de una realidad social más grave que es la pobreza**. En este sentido las medidas indirectas adoptadas pueden servir, en el mejor de los casos, para paliar algunos de sus efectos, pero **no van a resolver el problema estructural**. Además, es importante entender que esta **pandemia puede estar aumentando la incidencia e intensidad de la pobreza por encima de los niveles que teníamos previamente a la misma**. Esto se debe a que muchos trabajadores han visto interrumpida su actividad, no pueden trabajar o no van a poder volver a desarrollar su trabajo anterior, convirtiéndose en nuevos pobres. En definitiva, es importante tener en cuenta que **España tiene un nivel estructural de pobreza (general e infantil) por encima de otros países industrializados, que, sin duda, habrá aumentado en esta crisis sanitaria**.

La mayoría de los Estados de Bienestar europeos tienen un programa de prestación de último recurso como principal escudo contra la pobreza, al que pueden acudir los ciudadanos cuando han agotado todos los derechos a percibir otro tipo de ayudas. Los programas europeos de esta naturaleza son muy heterogéneos en cuanto a la cuantía, la cobertura o su gestión administrativa y muchos de ellos se encuentran en proceso de revisión para mejorar su eficacia. En el caso de España, además de las prestaciones no contributivas que tratan de corregir riesgos específicos de determinados grupos demográficos, la competencia de dar cobertura al riesgo general de pobreza históricamente **ha recaído exclusivamente en las CCAA, dando lugar a un sistema de rentas mínimas regional muy fraccionado, con grandes disparidades territoriales que en muchos casos dejan sin protección a muchos colectivos vulnerables**.

Un análisis detallando (ver el informe de AIREF (2017)) de este tipo de programas de rentas mínimas regionales nos muestra su clara heterogeneidad tanto en la cuantía como en cobertura. En cuanto a la cuantía, van de los 300 euros mensuales en Murcia o Ceuta, hasta los más de 700 euros mensuales en el País Vasco o en Navarra. En cuanto a los requisitos para determinar los colectivos con derecho a las mismas, también usan distintas rentas de referencia (8 comunidades usan el IPREM, tres comunidades el SMI y otra ha creado una

renta de referencia nueva como Cataluña). Y para añadir una mayor heterogeneidad regional, las CCAA usan distintos porcentajes sobre esas rentas que sirven de referencia (que van desde 62% al 100%). Si a esto le añadimos una alta complejidad administrativa podemos decir que **el modelo actual tiene una baja eficacia en cuanto a la reducción de la pobreza, incluso para salir de la pobreza extrema** (ver Hernández, Picos y Riscado (2020)).

Por este motivo, creemos que es imprescindible mejorar el actual sistema de rentas mínimas, estableciendo un nuevo diseño que ordene todos los programas de apoyo existentes, que garantice unas coberturas y cuantías mínimas en todo el territorio nacional y que mejore su eficacia y eficiencia en la lucha contra la pobreza. Parece necesario, por tanto, reformar el sistema de rentas mínimas ya existente antes de la pandemia y, sobre todo, dar una respuesta desde el gobierno central. Algo en lo que, además, ya insistía la Comisión Europea, que en 2015 intentó forzar a España a que definiera una hoja de ruta para reformar el sistema de garantía de ingresos. El nuevo gobierno se había comprometido en su acuerdo de legislatura a poner en marcha una renta mínima nacional, que ya tenía incluso nombre (Ingreso Mínimo Vital, IMV). **El gran problema es que nos ha llegado este shock tan grande sin tener los deberes hechos.** Creemos que hubiera sido conveniente implantar un ingreso mínimo de urgencia para hacer frente a la crisis de la COVID-19, que pudiera servir como germen de lo que sería un programa de carácter permanente de ingreso mínimo, que como hemos indicado anteriormente requiere nuestro Estado del Bienestar.

El gobierno ha optado por introducir un Ingreso Mínimo Vital que se acaba de aprobar. Se trata de una nueva prestación no contributiva de la Seguridad Social de carácter permanente que establece un nivel de renta garantizado diferente para cada tipo de hogar (ver apéndice para detalles).

Lo más positivo del nuevo IMV es que consigue crear una garantía de rentas mínima a nivel estatal (igualando en un mínimo a todas las CCAA), buscando la armonización con los sistemas de rentas de inserción ya existentes. Es decir, garantiza un mínimo común por parte del Estado, y da libertad a aquellas comunidades que así lo deseen para que complementen este mínimo garantizado. Se trata de un enfoque adecuado.

No obstante, hemos identificado **algunos aspectos que sería conveniente mejorar en un futuro próximo para dotar de mayor potencia y efectividad** contra la pobreza a este nuevo programa.

Reforzar el papel de las CCAA

Las CCAA llevan desarrollando competencias que les da la Constitución en este ámbito desde hace más de treinta años. Estas competencias empezaron a desarrollarse, además, cuando el gobierno central a finales de los años ochenta optó por la introducción de prestaciones más selectivas, para personas mayores y con enfermedad, y no por prestaciones de carácter general. No hay duda, por tanto, de que **hay que contar con ellas en el diseño de un nuevo sistema.** En todos los casos, además, en los que ha habido

enfrentamientos entre las CCAA y el gobierno central, el Tribunal Constitucional ha sido contundente a favor de las primeras.

La segunda realidad es que la Constitución también garantiza el principio de igualdad entre los ciudadanos y que no hay países en la UE, incluso los de estructura federal, donde esas diferencias sean tan grandes como en España. **Es difícil concebir, por tanto, un nuevo sistema, que, aunque lanzado desde dentro de la Seguridad Social, no implicara a las CC.AA.** A priori, parece que la labor del gobierno tendría que ser garantizar un mínimo común desde la Seguridad Social que las comunidades pudieran complementar, de acuerdo con sus preferencias y capacidades, tal como se ha elaborado el IMV.

El problema principal, es que tal como está diseñado el nuevo IMV, **no hay ningún tipo de obligación por parte de las CCAA a colaborar y éstas podrían, si quisieran, retirar estratégicamente sus rentas mínimas para que fueran reemplazadas por el IMV estatal.** De hecho, no se tienen en cuenta las rentas autonómicas que pueda estar recibiendo una familia a la hora de aplicar el control de rentas que determina los requisitos para percibir el IMV. Es decir, el nuevo IMV de la Seguridad Social que percibirá una familia es exactamente el mismo si se está percibiendo la ayuda autonómica como si no.

Creemos imprescindible **involucrar más activamente a las CCAA** para garantizar que no reduzcan sus recursos contra la pobreza. Se podría buscar la cooperación con las CCAA por dos vías:

- Garantizando el mínimo estatal homogéneo por regiones y en función de la capacidad de cada una de ellas, **impulsar un mecanismo transparente para que las CCAA participen en la co-financiación del IMV** o se encarguen, por ejemplo, de financiar algún complemento.
- Se ocupen a **financiar los incentivos monetarios al empleo** de los que hablaremos a continuación.
- Se comprometan a **incrementar el gasto en políticas activas y de formación para atender a los perceptores del IMV.** En este sentido, no podemos olvidar que las políticas de recapacitación para trabajadores vulnerables pueden resultar claves en la situación actual, donde puede ser necesario recolocar trabajadores en sectores seriamente afectados por COVID-19 en otros menos afectados por esta crisis y en los que se observen necesidades de empleo.

Es decir, en una **nueva negociación con las CCAA** se podrían buscar dos objetivos. Por un lado, conseguir que algunas CCAA añadieran parte de lo que ya están pagando a potenciar el nuevo IMV, consiguiendo niveles de adecuación mucho mayores de los que hay ahora. Por otro lado, conseguir que dedique parte de esos fondos, que supuestamente liberarían, a los programas de inserción sociolaboral y a reforzar los objetivos de autonomía personal de los beneficiarios. Con todo ello, además se ganaría en corresponsabilidad fiscal.

Facilitar la incorporación al mercado laboral

Aunque muchos de los beneficiarios estarán en situaciones de pobreza severa o fuera del mercado laboral, el verdadero problema de estos programas es cómo compatibilizar la renta mínima con los incentivos al empleo. Los empleos a los que pueden acceder las

personas beneficiarias son normalmente contratos de corta duración y pocas horas que implican mucha rotación laboral. Tal como nos enseñan los programas de rentas mínimas que mejor funcionan, **los programas de ingresos mínimos deben tener importantes incentivos al empleo** para evitar que se rechacen ofertas de empleo poco estables por miedo a perder la prestación y ese mismo empleo en el corto o medio plazo o el desplazamiento de rentas hacia la economía sumergida, que generan persistencia de la pobreza y reducen la movilidad social. El IMV se articula como un sistema de rentas mínimas garantizadas de forma que se complementa la renta del receptor hasta un umbral establecido en función de las características del hogar. Es importante que se definan mecanismos que permitan compatibilizar la prestación con rentas del trabajo, a modo de complemento salarial, para evitar que una estricta aplicación de ese principio diferencial lleve a que quienes tengan la oportunidad de trabajar no lo hagan. Existen varias opciones para hacer compatible el IMV con el empleo: permitirlo durante un tiempo, dejar una cantidad exenta o establecer un descuento progresivo según aumentan las rentas salariales.

Desconocemos cuales serán finalmente los incentivos al empleo, que se **concretarán en un desarrollo reglamentario posterior en el marco del Diálogo Social**. En concreto, el Real-Decreto Ley en su artículo 8.4 dice:

“Artículo 8.4. Con el fin de que la percepción del ingreso mínimo vital no desincentive la participación en el mercado laboral, la percepción del ingreso mínimo vital será compatible con las rentas del trabajo o la actividad económica por cuenta propia de la persona beneficiaria individual o, en su caso, de uno o varios miembros de la unidad de convivencia en los términos y con los límites que reglamentariamente se establezcan. En estos casos, se establecerán las condiciones en las que la superación en un ejercicio de los límites de rentas establecidos en el punto 2 del presente artículo por esta causa no suponga la pérdida del derecho a la percepción del ingreso mínimo vital en el ejercicio siguiente. Este desarrollo reglamentario, en el marco del diálogo con las organizaciones empresariales y sindicales más representativas, prestará especial atención a la participación de las personas con discapacidad y las familias monoparentales.”

Los incentivos al empleo deberían tener en cuenta los siguientes elementos:

- **El incentivo debería funcionar como un “negative income tax” o un “complemento salarial”**. Es decir, el incentivo al empleo debería ser tal que un euro más obtenido por horas de trabajo suponga una pérdida de menos de un euro de prestación y un euro menos obtenido por horas de empleo suponga un aumento de menos de un euro de la prestación.
- Diseñar **mecanismos de control que eviten transiciones entre empleo y desempleo** motivadas por situaciones de fraude o incentivos perversos que pudiera tener el IMV, controlando tanto a los beneficiarios como a las empresas que colaboran en ese fraude.
- Definir **puertas de entrada y salida ágiles y flexibles** del programa de IMV, para evitar que se rechacen ofertas laborales por el temor a perder la prestación si el tiempo para volver a entrar en el programa es demasiado largo e inflexible
- Es clave también que los perceptores de la **prestación sigan itinerarios de inserción en el mercado laboral y de formación de calidad**, tanto con objetivos de mejora

laboral como también los relacionados con otros conocimientos básicos que son claves para el funcionamiento en la sociedad. Son las CCAA las que deben focalizar sus esfuerzos en los itinerarios de inclusión laboral de las personas perceptoras con servicios de empleo especializados, personales y diseñados en función de la demanda de trabajo de cada región en particular. Una parte importante de los fondos que se liberan al garantizar el gobierno central el mínimo que hasta ahora pagaban las CCAA podría dedicarse a fortalecer esos itinerarios.

- Es importante que los beneficiarios del **IMV no se vean discriminados con respecto a los perceptores del seguro de desempleo** y que por tanto tengan a su disposición un abanico de opciones de inserción laboral y de políticas activas. Esto exige una coordinación entre los servicios sociales y las oficinas de empleo, como sucede en otros países.
- Sería útil **prestar una atención especial a las familias monoparentales**. Como ocurre en otros países, su inserción en el empleo depende en buena medida de la disponibilidad de guarderías y de políticas de conciliación. Por tanto, se podría pensar en un dispositivo específico para este colectivo.

Sostenibilidad Fiscal

La puesta en marcha de cualquier programa permanente de transferencia de renta aumenta el déficit estructural. En cualquier caso, para poder valorar su impacto necesitamos conocer, de los 3000 millones de coste anunciado cuanto supone un incremento neto. Para ello necesitamos conocer, entre otras cosas, cómo se van a integrar en el sistema prestaciones que ya se están pagando, como la prestación por hijo a cargo de la Seguridad Social o la Renta Activa de Inserción del SEPE. Tampoco se ha definido el posible coste de los necesarios los incentivos monetarios al empleo, que podrían representar un 25% del coste obtenido en un modelo estático. Finalmente, no se puede anticipar todavía cuál va a ser la reducción del gasto, si la hay, de las Comunidades Autónomas. **Una vez determinado el coste final, se deben introducir medidas de ingresos adicionales o ajuste de programas de gasto que previa evaluación no hubieran mostrado su utilidad, para garantizar su financiación sin afectar la calidad del servicio público ni al déficit estructural de la economía.**

Cobertura

EL IMV tendrá una cobertura inicial de 850.000 unidades de convivencia, tal como se define en el RDL. En la situación previa a la pandemia, como la analizada en AIReF (2017) se hablaba de 1,8 millones de familias como el número de familias bajo el umbral de la pobreza severa. En estos momentos, en los que muchas **familias han sido golpeadas por la pandemia, el colectivo de vulnerables será seguramente mucho mayor**. Por lo tanto, creemos que es muy probable que este IMV **sea insuficiente para luchar contra la pobreza asociada a la COVID-19**. En este sentido se debería trabajar en dos direcciones:

- Dado que ya llevamos casi tres meses de pandemia, hay que intentar **minimizar los plazos de concesión del nuevo IMV a los hogares que lo solicitan para acortarlos lo máximo posible**, dado que la situación es ya insostenible en muchos hogares. Una

vía es aligerar el control *ex ante* y fortalecer el control *ex post*. El riesgo es que la saturación de la administración pública ante la avalancha de solicitudes retrase incluso más la llegada de ayuda a los más vulnerables. Como adelanta el Decreto-Ley, que prevé un procedimiento excepcional relacionado directamente con la situación económica generada a raíz de la pandemia del COVID-19, es muy importante que el IMV llegue con urgencia a las personas y hogares que más lo necesitan reduciendo, en este caso, los requerimientos administrativos para el cobro.

- Si finalmente la crisis del COVID-19 se **alarga sería necesaria la puesta en marcha de algún tipo de ayuda monetaria de urgencia para cubrir a aquellos colectivos que no puedan acceder al nuevo IMV.**

APENDICE

Para un análisis más detallado de las medidas implementadas ver Felgueroso y de la Fuente (2020).

Medidas indirectas de protección a colectivos vulnerables

Las principales medidas introducidas por el Gobierno para proteger a los colectivos vulnerables son:

1.- Imposibilidad de suspenderse por impago u otros motivos los suministros básicos (electricidad, gas, agua y telecomunicaciones) en el caso de las familias consideradas vulnerables en base a su nivel de renta de acuerdo con el Real Decreto 897/2017 (1,5 veces el IPREM, o unos 800 euros mensuales) (RDL8, arts. 4 y 18). En el art. 29 del RDL11, la prohibición se extiende a todas las personas físicas en su residencia habitual mientras dure el estado de alarma para el caso de los suministros de energía y agua.

2.- Ampliación del bono social eléctrico a autónomos con derecho a la prestación por cese de actividad o que han visto reducida su actividad en al menos un 75% siempre que su renta familiar esté por debajo de un umbral determinado (en torno a 3 veces el IPREM, esto es, unos 1.650 euros mensuales, dependiendo del tamaño y composición de la familia) (RDL11, art. 28)

3.- Moratoria automática previa solicitud en el pago de las cuotas de hipotecas para los que padecen dificultades para hacerles frente como resultado del Covid-19. Inicialmente por un mes y restringida a hipotecas para la compra de vivienda habitual (RDL8, arts. 7-16). Se aplica a las personas consideradas económicamente vulnerables a consecuencia de la crisis sanitaria, entendidas como aquellas que a) pierdan su empleo o experimenten una pérdida sustancial de ingresos como resultado de la epidemia, b) pasando por ello a situarse por debajo de un nivel determinado de renta familiar (en torno a 3 veces el IPREM, dependiendo del tamaño y composición de la familia) y c) cuyos pagos hipotecarios aumenten en más de un 30% en relación a su renta y, junto con los suministros básicos, supongan más del 35% de la misma. (Véase también el art. 16 del RDL11). El aplazamiento del pago de las cuotas no generará intereses adicionales. En el RDL11 la moratoria se extiende a tres meses y se clarifica que las cuotas suspendidas no se deben liquidar una vez finalizada la suspensión, sino que todos los pagos futuros se deben posponer lo que haya durado la suspensión (p. 27888 y disposición final primera). También se extiende la moratoria a aquellas viviendas alquiladas cuyas rentas han dejado de percibirse. (art. 19).

4.- Apoyo a inquilinos vulnerables (RDL11). Para este colectivo, definido de forma similar a la utilizada en la moratoria de pagos hipotecarios (art. 16), se aprueban las siguientes medidas.

- Se suspenden los desahucios de los que carezcan de una alternativa habitacional por un período máximo de seis meses desde la entrada en vigor del estado de alarma (art. 1)

- Los inquilinos vulnerables podrán solicitar el aplazamiento del pago de la renta por un período máximo de cuatro meses (arts. 3-9 y 16).
- Si su arrendador es una empresa o entidad pública o un gran tenedor de vivienda (propietario de más de 10 viviendas en alquiler), éste deberá elegir entre conceder el aplazamiento o reducir el alquiler en un 50% durante el período solicitado. En el primer caso, las cuotas aplazadas se abonarán, sin recargos o intereses, de forma fraccionada durante un período de al menos tres años o lo que permita el período restante de vigencia del contrato.
- Los arrendadores no incluidos en el citado grupo podrán no aceptar el aplazamiento. En ese caso, el arrendatario tendrá acceso a una línea de microcréditos con aval del Estado a través del ICO para financiar el pago del alquiler. El importe máximo de esta línea de avales, que irá con cargo al Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, se fija en 1.200 millones en la DA3 del RDL15.
- Nuevo programa de ayudas al alquiler. Podrán acogerse entre otros los que tengan dificultades para devolver los créditos citados en el punto anterior. (art. 10)

Las normas aprobadas son de una protección aparente, pero a veces no es real y, en el día a día de las relaciones con los arrendadores particulares, muchos de los arrendatarios no podrán acogerse. Sobre las ayudas públicas para el pago de la renta, lo idóneo habría sido una solución directa a través de las Administraciones Públicas y los Servicios Sociales, evitando el sobreendeudamiento de los más vulnerables. Sin embargo, las ayudas públicas en el RDL solo surgen para el caso de que el arrendatario no pueda devolver las cantidades prestadas para el pago de la renta.

5.- Prórroga extraordinaria, previa solicitud del arrendatario, de los contratos de arrendamiento que venzan hasta dos meses después del final del estado de alarma por un período de hasta 6 meses. (RDL11, art. 2).

6.- La moratoria hipotecaria se extiende a otros créditos contratados por personas vulnerables en condiciones similares (RDL11, arts. 18 y 21-27). La duración del contrato se amplía en el tiempo de duración de la suspensión, que será en principio de tres meses (ampliable mediante acuerdo del Consejo de Ministros).

7.- Creación de un Fondo Social Extraordinario destinado exclusivamente a las consecuencias sociales del COVID-19, para inyectar 300 millones de euros a CCAA y Ayuntamientos para atender cuestiones relacionadas con la crisis del COVID-19 (Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo).

8.- Autorización a que los Ayuntamientos destinen el superávit presupuestario correspondiente al año 2019 a Servicios Sociales para atender la crisis (Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo).

9.- La protección del derecho básico de alimentación de niños y niñas en situación de vulnerabilidad que se encuentran afectados por el cierre de centros educativos, 25 millones de euros (Real Decreto-ley 7/2020).

Ingreso Mínimo Vital

Creación del ingreso mínimo vital (Real Decreto-ley 20/2020) como prestación no contributiva de la Seguridad Social dirigida a prevenir el riesgo de pobreza y exclusión social mediante la garantía de un nivel mínimo de renta a quienes se encuentren en una situación de vulnerabilidad económica (artículos 1-3). La prestación se cobrará mensualmente (artículos 9 y 11), tiene carácter indefinido, esto es, su duración se prolongará mientras se mantenga la situación de vulnerabilidad (artículos 3 y 12), y se financiará con cargo a los Presupuestos Generales del Estado, mediante transferencias a la Seguridad Social como otras prestaciones no contributivas (artículo 32).

Para acceder a la prestación se exige i) un año de residencia legal y efectiva en España, con ciertas excepciones, ii) encontrarse en situación de vulnerabilidad económica, definida en términos de niveles de renta y patrimonio inferiores a un determinado umbral, iii) haber solicitado (y presumiblemente agotado) las demás prestaciones a las que se pudiera tener derecho (excepto las rentas mínimas autonómicas) y iv) figurar inscritos como demandantes de empleo, en el caso de no estar trabajando (artículo 7).

Entre las obligaciones de los beneficiarios de la prestación está la de participar en las estrategias de inclusión que promueva el Ministerio de Inclusión y Seguridad Social (artículo 33.1), presumiblemente en colaboración con los servicios de empleo de las CCAA.

Se define un nivel garantizado de renta que depende de las características del hogar o "*unidad de convivencia*" (artículos. 10.2, 10.5 y Anexo I). Para un beneficiario individual ese nivel coincide con la cuantía de las pensiones no contributivas (unos 5.500 euros anuales en la actualidad). Para hogares con varios miembros, esta cantidad se incrementará (en un factor de hasta 2,2) de acuerdo con un baremo que tiene en cuenta el número de integrantes adultos y menores del hogar a lo que se añadirá un complemento para los hogares monoparentales y podrá añadirse otro para gastos de alquiler (artículo 10.3).

Se considera que existe una situación de vulnerabilidad económica, y por tanto el derecho a la prestación cuando los ingresos totales de la unidad de convivencia se sitúen por debajo del nivel garantizado de renta (artículo 8.2) y su patrimonio, excluyendo la vivienda habitual, no supere un nivel que se fija en tres veces la pensión no contributiva si se trata de un beneficiario individual y se incrementa en caso contrario de acuerdo con una escala que depende del tamaño y composición del hogar (artículos 8.3 y 18.4-8).

La cuantía de la prestación se calcula como la diferencia entre el nivel garantizado de renta y los ingresos totales del hogar durante el año anterior (artículos 3 y 10.1). A efectos del cálculo de tales ingresos no se incluirán las rentas mínimas autonómicas y las ayudas públicas finalistas, incluyendo las becas y las ayudas a la vivienda, así como ciertas rentas exentas a efectos del IRPF (artículos 8.2 y 18) y se deducirán el IRPF devengado y las cotizaciones sociales (artículos 18.3).

La entidad gestora comprobará de oficio si se cumplen los requisitos de ingresos y patrimonio utilizando información recabada de las agencias tributarias estatal y forales cuya cesión ha de ser autorizada por el beneficiario al solicitar la ayuda (artículos 19.5 y 26.3). La

cuantía de la prestación podrá revisarse si hay cambios en las circunstancias del beneficiario y se actualizará de oficio, o se extinguirá en su caso, en enero de cada año tomando como referencia los ingresos del año anterior (artículos 13 y 18).

Con el fin de incentivar el trabajo, se permitirá que la superación en un ejercicio del límite de renta no suponga la pérdida del derecho a la prestación en el ejercicio siguiente, remitiéndose los detalles a un reglamento (artículo 8.4).

El artículo 29 del RDL20 faculta a la Seguridad Social y al Ministerio de Inclusión para establecer convenios y acuerdos con CCAA y CCLL y otros órganos de la Administración General del Estado para cooperar en la gestión de la prestación e intercambiar información. Tales convenios pueden permitir que las administraciones territoriales puedan recibir solicitudes e iniciar la tramitación de las ayudas (artículo 22.2) o asuman su gestión (Disposición Adicional Cuarta), lo que ya se prevé explícitamente con fecha tope de octubre en el caso de las comunidades forales (Disposición Adicional Quinta).

Con el fin de recoger a aquellos que hayan entrado en situación de vulnerabilidad como resultado de la actual crisis sanitaria, la Disposición Transitoria Tercera permite que durante 2020 se solicite la prestación en base a los ingresos medios mensuales del año en curso, en vez de los del año anterior (siempre que no se superen determinados umbrales de renta y patrimonio en 2019). En tales casos, los importes abonados durante el año en curso se regularizarán a posteriori en 2021 en función de los ingresos reales del conjunto de 2020.

REFERENCIAS

AIReF (2017) “Los Programas de Rentas Mínimas en España” https://www.airef.es/wp-content/uploads/RENTA_MINIMA/20190626-ESTUDIO-Rentas-minimas.pdf

Felgueroso, F y A. de la Fuente (2020) “Aspectos económicos de la crisis del Covid-19: Boletín de seguimiento no. 3” *Estudios sobre la Economía Española - 2020/16*, FEDEA. <http://documentos.fedea.net/pubs/eee/eee2020-16.pdf>

Hernández, A., F. Picos y S. Riscado (2020) “Moving towards fairer regional minimum income schemes in Spain” Working Papers on Taxation and Structural Reforms Nº 04/2020, *European Commission Technical Report*. <https://ec.europa.eu/jrc/sites/jrcsh/files/jrc120875.pdf>

Real Decreto-ley 20/2020, de 29 de mayo, por el que se establece el ingreso mínimo vital. <https://www.boe.es/boe/dias/2020/06/01/pdfs/BOE-A-2020-5493.pdf>