

Redibujar el sistema de protección social en la España descentralizada

Andoni Montes

2020 / 13

Claves

- a) La estructura del mercado laboral y la demografía en España han generado un creciente déficit en el sistema que podría intensificarse debido al impacto económico de la COVID-19, lo que hacen necesaria la búsqueda de fuentes alternativas de financiación del sistema de Seguridad Social.
- b) En los últimos años, la relación cotización-prestación del pilar contributivo ha ido intensificándose, quedando los elementos más redistributivos en el pilar no contributivo, que representa una porción menor del sistema de S. S.
- c) Al contrario que las Rentas Mínimas de Inserción autonómicas y las prestaciones contributivas de la S. S., las prestaciones no contributivas ofrecen la misma cuantía en todos los territorios a pesar de la dispersión en el coste de vida. Esto resulta en diferencias en el poder adquisitivo de los beneficiarios.
- d) El parón económico impuesto por la expansión de la COVID-19 ha llevado a acelerar la implantación de un ingreso mínimo vital a nivel estatal para hacer frente a los altos niveles de pobreza relativa y exclusión en España.
- e) El documento propone descentralizar las prestaciones no contributivas estatales (incluido el proyectado IMV) para fusionarlas con el pilar asistencial autonómico, creando una única prestación de cuantía variable en función de la necesidad del hogar beneficiario y el coste de vida de cada autonomía, que cubriría todas las contingencias actualmente cubiertas por ambos pilares.
- f) Por el contrario, respecto del pilar contributivo, se defiende el mantenimiento de su estructura centralizada en la Administración General del Estado (AGE).
- g) En todo caso, el sistema resultante debe ser fruto del acuerdo ente los diferentes niveles de gobierno y respetar las atribuciones competenciales de cada administración.

1. Introducción

El sistema de Seguridad Social español ha resistido el proceso descentralizador de las últimas décadas. La sostenibilidad y suficiencia del sistema interactúan con las deficiencias en el modelo competencial. Las consecuentes ineficiencias justifican esta propuesta para lograr un sistema de protección social más coherente, eficiente y eficaz.

La propuesta de este documento consiste en una reforma del sistema de Seguridad Social que contemple una reestructuración de sus dos grandes pilares para hacerlo más eficiente y justo. El impacto económico de la COVID-19, ha puesto aún más en evidencia la necesidad de una política de protección social más extensa y basada en la evidencia científica. Las vías de ingresos alternativas para el pilar contributivo deben estudiarse con la máxima cautela para evitar resultados indeseados sobre la equidad. La propuesta defiende que este pilar debe mantenerse centralizado. Por su lado, para el pilar no contributivo, se propone su fusión con el pilar asistencial autonómico y, por lo tanto, su descentralización, mediante la creación de una prestación única de cuantía variable en función de la necesidad del individuo y el coste de la vida en cada comunidad autónoma, reservando a la Administración General del Estado la legislación de bases (mínimo denominador común) y la labor de coordinación e inspección.

2. El sistema español de protección social

España, por mandato constitucional, cuenta con un sistema de Seguridad Social (S. S.) regido por los principios de universalidad, unidad, solidaridad e igualdad. Éste dirige su gasto principalmente a las pensiones contributivas bajo un esquema de reparto, lo que implica que el derecho al cobro se genera mediante el pago previo de cotizaciones sociales y que se abonan a cargo de las cotizaciones de los trabajadores actuales. Adicionalmente, el sistema provee pensiones no contributivas, aunque su financiación ha ido derivándose desde las contribuciones sociales hacia los impuestos. El objetivo fundamental de las diversas prestaciones es el mantenimiento de rentas ante contingencias como la jubilación o la incapacidad permanente.

La distribución competencial del sistema de Seguridad Social otorga al Estado competencia exclusiva en la mayoría de las funciones en la materia. También admite que las comunidades autónomas asuman el desarrollo de la legislación básica estatal en todo lo que no sea relativo al régimen económico, la ejecución de

la gestión no económica (altas, bajas, afiliación, inscripción, etc.) y la gestión económica en los términos marcados por el Tribunal Constitucional (TC). Además, por la cláusula de supletoriedad, el Estado será competente de todas las funciones no asumidas por las CC. AA.

A pesar del margen para descentralizar en materia de S. S. que la Constitución y los Estatutos de Autonomía ofrecen, dado que los traspasos competenciales dependen del Estado, tan solo se han descentralizado la gestión de las funciones y servicios del extinto INSERSO —que se reconvirtió en IMSERSO tras el traspaso y que gestionaba las prestaciones no contributivas— y la Inspección de Trabajo y Seguridad Social en Euskadi y Cataluña (Arlucea, 2016). En el caso de Euskadi, la gestión de las pensiones no contributivas se traspasó a las diputaciones forales. En Ceuta y Melilla, ante la ausencia de estructura administrativa autonómica, es el IMSERSO (parte de la Administración General del Estado) quien las gestiona directamente.

Pero el ámbito de la protección social desborda la competencia en S. S., ya que incluye también la llamada asistencia social, cuyo cometido es la cobertura de situaciones o grupos de población no alcanzados por el pilar contributivo de la Seguridad Social. García Viña (2013) equipara la asistencia social interna al pilar no contributivo de la S. S., mientras que la externa es considerada un mecanismo de cobertura adicional que recae completamente en manos de las CC. AA. Al amparo de la atribución competencial en materia de asistencia social del art. 148.20 de la Constitución y los respectivos Estatutos de Autonomía, las CC. AA. han creado complementos a las pensiones no contributivas de la S. S., así como las Rentas Mínimas de Inserción (Orrico, 2004). El hecho de que la S. S. no sea un sistema exclusivamente contributivo y que el Estado decidiera crear la Renta Activa de Inserción estatal ha generado duplicidades, hecho singular en el ámbito de la protección social en los países europeos (Ayala et al., 2001), además de un complejo régimen de incompatibilidades entre ayudas. Según lo publicado, el nuevo ingreso mínimo vital (IMV) en el que trabaja el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, que podría basarse en el análisis que realizó la AIReF el pasado año (ver AIReF, 2019), tendría en cuenta la problemática de la compatibilidad entre prestaciones en su diseño, para evitar ahondar aún más en este problema.

En cuanto a la financiación de las políticas de protección social, mientras las cotizaciones sociales financian las prestaciones contributivas, las transferencias del Estado (procedentes de sus ingresos generales) soportan el gasto que suponen las prestaciones no contributivas (de jubilación, ayudas familiares, etc.) y los elementos redistributivos del pilar contributivo (complementos a mínimos). Durante años se realizó un uso intensivo de exenciones y deducciones en las cuotas em-

“
Como ocurre incluso en la gran mayoría de Estados descentralizados, la S. S. se ha mantenido al margen del intenso proceso descentralizador
 ”

presariales a la S. S. Estas políticas buscaban fomentar el empleo, pero se financiaban mediante una caída de ingresos de la S.S. Tras el agotamiento del Fondo de Reserva¹, la Administración General del Estado (AGE) presta capital a la S. S. para cubrir su déficit. Por otro lado, la asistencia social externa a la S. S., totalmente dependiente de las CC. AA. es íntegramente financiada por ellas, en el marco del sistema de financiación autonómica, con las especificidades correspondientes en los casos de los territorios forales (León *et al.*, 2015).

Figura 1. Estructura de protección social en España



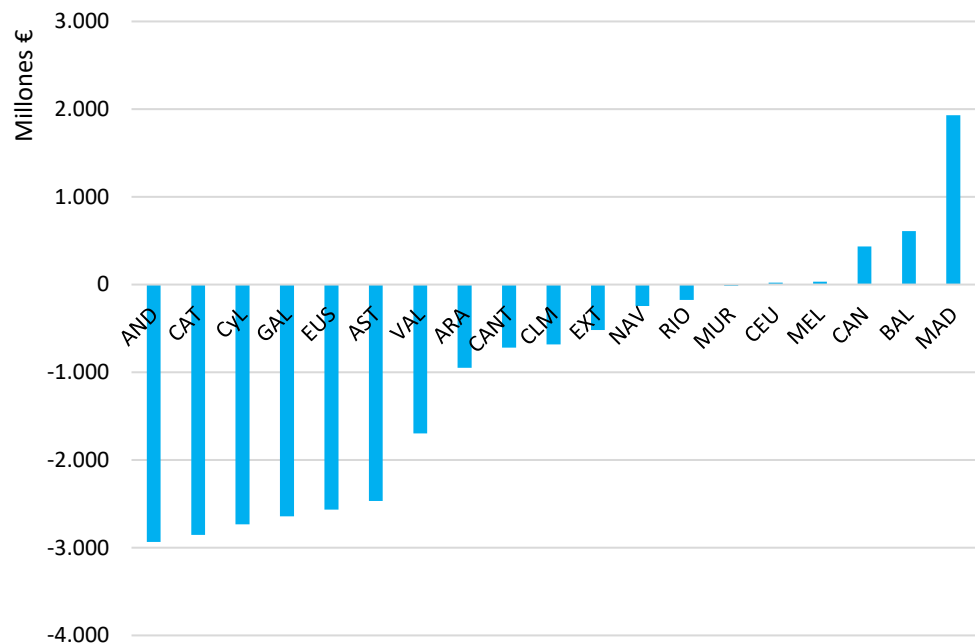
Fuente: elaboración propia

Como ocurre incluso en la gran mayoría de Estados descentralizados, la S. S. se ha mantenido al margen del intenso proceso descentralizador llevado a cabo durante las tres décadas posteriores a la Constitución de 1978. Entre las posibles explicaciones se encuentran, en primer lugar, que esta es la última gran política de gasto social en manos del Gobierno central, tras la transferencia de educación y sanidad a las CC. AA., con las implicaciones institucionales y electorales que ello conlleva. Además, el sistema de S. S., aun con la problemática en cuanto a suficiencia y sostenibilidad (que se evidenció con las manifestaciones de pensionistas que mantienen su epicentro en Bilbao), funciona razonablemente bien. Así, el sistema de S. S. ha protegido de la crisis a los receptores de pensiones y ayudas y ha ayudado a que la población mayor se aleje del riesgo de pobreza y privación material. En tercer lugar, mantener centralizada la S. S. parece una apuesta por la estabilidad frente a la incertidumbre que su descentralización podría generar, lo que no parece muy recomendable debido a la sensibilidad de la cuestión y la vulnerabilidad de la población beneficiaria del sistema.

¹ El Fondo de Reserva de la S. S., popularmente conocido como “la lucha de las pensiones”, empezó a dotarse en el año 2000 gracias a los superávits del sistema, con el objetivo de “atender necesidades futuras en materia de prestaciones contributivas”. La combinación del incremento del gasto en pensiones y la mala situación del mercado laboral contribuyeron a que, entre 2012 y 2017 el fondo fuera empleado casi en su totalidad.

Por último, como muestra el Gráfico 1, según datos del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, en 2018 el pilar contributivo de la S. S. solo registraba superávit en tres regiones españolas: Madrid, Canarias e Illes Balears; y las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla. Por ello, y aunque estos son cálculos meramente estáticos, responsabilizarse de sus finanzas, al menos hasta que el baby boom y la precariedad del mercado laboral dejen de generar desequilibrios, no parece una opción atractiva para las CC. AA. Tanto es así que tan solo desde Euskadi y Catalunya se han elaborado propuestas de descentralización del sistema de S. S., siendo especialmente intensas en la primera las reivindicaciones del traspaso de la gestión de su régimen económico en cumplimiento del Estatuto de Gernika, que podría materializarse finalmente durante el año 2021, tras el acuerdo alcanzado en febrero de 2020 entre los Gobiernos vasco y central para la estudiar este traspaso competencial.

Gráfico 1. Saldo neto del pilar contributivo de la Seguridad Social por CCAA (en términos absolutos)



Nota: sólo incluye el gasto en pensiones contributivas por las contingencias (jubilación, invalidez, viudedad, orfandad y a favor de familiares) y los ingresos por cotizaciones sociales.

Fuente: elaboración propia a partir de idea extraída de Ruiz-Huerta Carbonell y Díaz Pulido (2004) y datos anuales de la S. S. para el año 2018

Como se ha señalado anteriormente, debido a la errática e inconclusa distribución competencial en las materias englobadas en lo que llamamos política de protección social, nos encontramos varios niveles administrativos proveyendo prestaciones con los mismos objetivos y destinatarios, lo que además de suponer una duplicidad genera un régimen de incompatibilidades difícil de entender por la ciudadanía. Esto supone una grave ineficiencia en términos económicos, pero

“
*Es frecuente,
 pero erróneo,
 identificar
 descentrali-
 zación con
 un menor
 nivel de
 solidaridad*”

también en términos de equidad horizontal. Además, el hecho de que no se hayan cumplido las previsiones estatutarias sobre los traspasos de la competencia a las CC. AA. es un elemento que sumar a la crisis territorial. El modelo autonómico debe avanzar hacia una cultura realmente federal, en la que se respeten las competencias de las instituciones descentralizadas, regido por un renovado principio de lealtad institucional. Con el objetivo de aportar ideas que contribuyan a la solución de ambas cuestiones, se analizan las posibles consecuencias (positivas y negativas) de descentralizar la S. S., para a continuación ofrecer una propuesta social, política, económica y jurídicamente viable.

2. Tareas pendientes del sistema de S. S. en el contexto descentralizado

Todos los análisis recientes del sistema de S. S. se centran en el conflicto entre el principio de suficiencia y la sostenibilidad del modelo en un contexto de envejecimiento de la población y de precarización del mercado de trabajo, en el cual los salarios en ocasiones se encuentran por debajo de las nuevas pensiones de jubilación contributivas reconocidas. Reconociendo su vital relevancia, en esta ocasión nos centramos en el análisis relativo a su eventual descentralización.

En primer lugar, es importante fijar la lupa sobre el principio de solidaridad —que junto con los de universalidad, unidad e igualdad, inspira el sistema de S. S. según el art. 2 de la Ley General de la Seguridad Social (LGSS)—, así como sobre el de protección social, de acuerdo con las correspondientes leyes autonómicas. Es frecuente, pero erróneo, identificar descentralización con un menor nivel de solidaridad. En la actualidad, la S. S. redistribuye renta entre individuos principalmente a través del pilar no contributivo; y es que, debido a la reforzada relación entre cotización y prestación, el pilar contributivo cada vez aplica menos intensamente este principio de solidaridad, que sí se mantiene desde una perspectiva intergeneracional. Por otro lado, esta cuestión también se puede plantear en términos de solidaridad entre territorios. Así, los territorios más envejecidos son receptores netos, mientras que los más jóvenes son los que más aportan (Herce, 2015).

En ocasiones, existe una coincidencia entre territorios con un mayor porcentaje de población de mayor edad y una mayor renta per cápita. Aunque a priori puede dar la impresión de que el sistema redistribuye de forma regresiva la renta, debe de subrayarse que, debido a la lógica del aseguramiento, las regiones hoy receptoras abonaron mayores cotizaciones sociales durante las vidas laborales de los actuales pensionistas. Por ello, los saldos netos por CC. AA. en estático, como

los mostrados en el Gráfico 1, dejan gran parte de la realidad fuera de la fotografía. Todo ello cuestiona la conveniencia de concebir el pilar contributivo como mecanismo de redistribución de rentas interpersonales.

Otro de los grandes argumentos presentados por los críticos de la descentralización es la supuesta ruptura del principio de igualdad entre los ciudadanos de los distintos territorios. Esto ya fue resuelto por el TC en la polémica sentencia de 2010 sobre el Estatut de Catalunya. En ella estableció que igualdad no equivale a homogeneidad y que debe interpretarse como igualdad de posición para ejercitar derechos y obligaciones (siempre entendido de manera circunscrita al territorio de la comunidad autónoma). Esta interpretación es del todo lógica teniendo en cuenta que satisfacer las heterogéneas preferencias y necesidades de los ciudadanos es una de las ventajas aportadas por la descentralización (Oates, 1972).

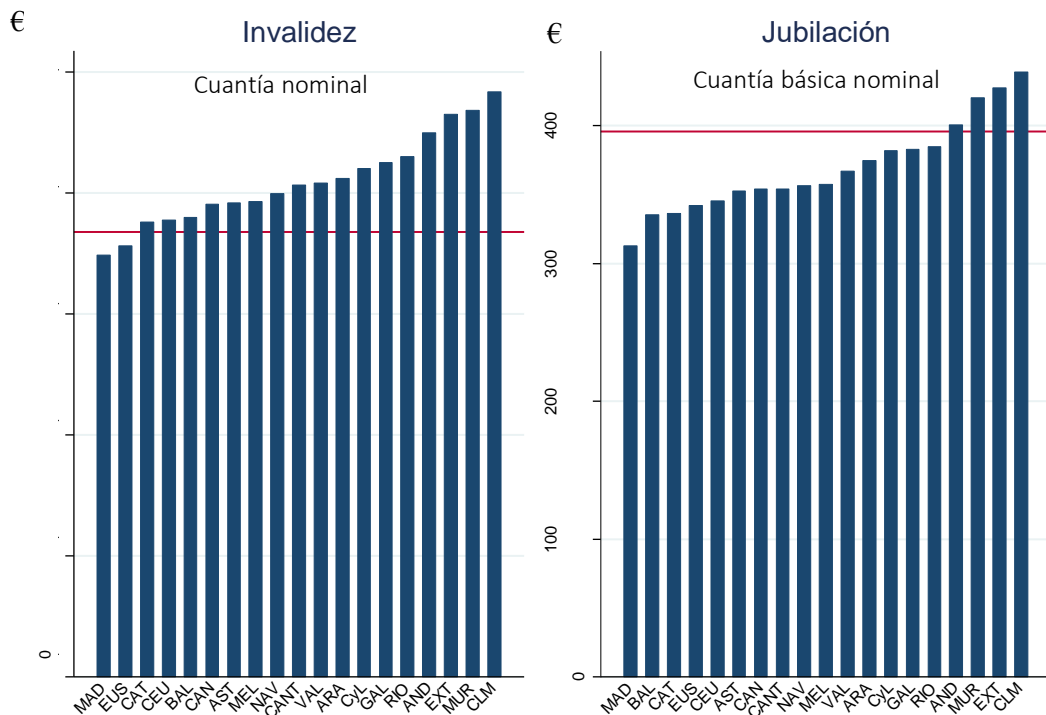
Si se relaciona este principio con el de suficiencia (recogido en el segundo inciso del art. 2 LGSS), emerge uno de los problemas que esta propuesta trata de solventar. En el pilar contributivo, las prestaciones, al estar basadas en la base de cotización (que se asemeja al importe del salario), sí guardan diferencias por territorios, siendo por lo tanto acordes al coste de la vida. Es decir, las diferencias salariales de los territorios se trasladan a las prestaciones.

Cuantía prestación contributiva = Base de cotización x Otras variables legales

Base de cotización ~ Salario bruto (excl. dietas y gastos retribuidos)

Por el contrario, en el caso de las prestaciones no contributivas de la S. S., las cuantías son iguales en todos los territorios, a pesar de que el coste de vivir en una región como Extremadura es muy inferior al de Madrid o Euskadi. Esto estaría infringiendo tanto el principio de igualdad, interpretado en términos de equidad, como el principio de suficiencia, que, a pesar de ser tan subjetivo, se ve afectado en las regiones donde es más caro vivir. El hecho de que la movilización de pensionistas tuviera tanta fuerza en Bilbao podría ser una evidencia de esta hipótesis, también apoyada por el Gráfico 2. Éste —aunque de forma indiciaria, al basarse en una estimación de índices de precios regionales calculado mediante Balassa-Samuelson (Costa et al., 2019) ante la ausencia de datos oficiales— muestra de forma clara que la misma cuantía nominal repercute en muy distintos niveles de “generosidad” en términos reales. En el caso de la asistencia social prestada por las CC. AA., la cuestión de la asimetría de cuantías sí se produce, ya que cada Administración, en función de su capacidad fiscal y preferencias sociales, ha fijado un nivel muy distinto de cobertura (Moreno y Arriba, 2001). Si, tal y como se ha publicado en las últimas semanas, el ingreso mínimo vital planteado por el Gobierno central contempla una cuantía base de entorno a los 500€, este problema se mantendría.

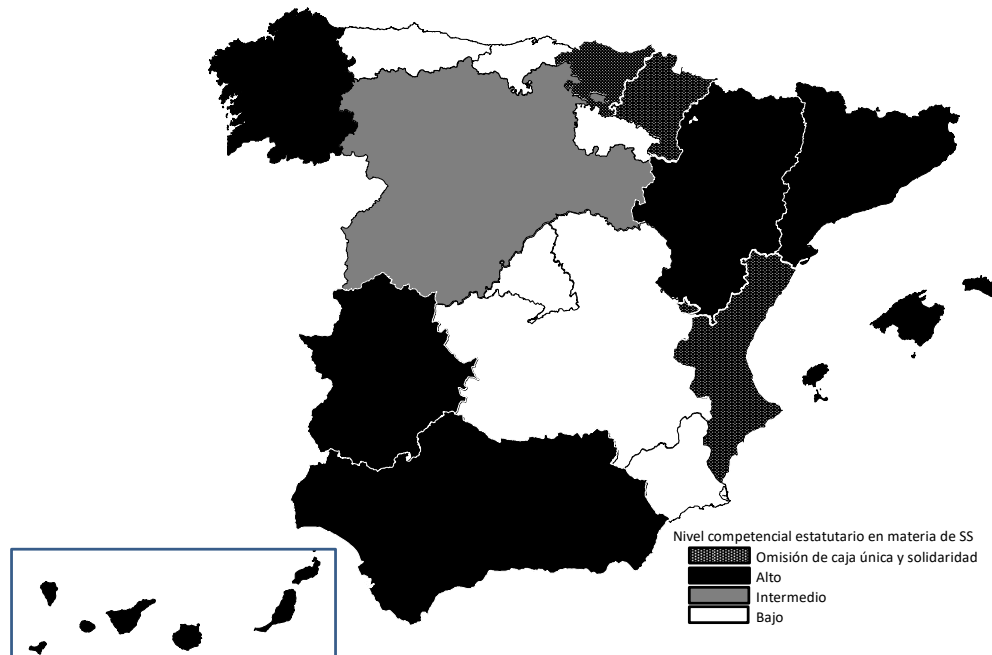
Gráfico 2. Cuantía media (ajustada) de pensión no contributiva por CC. AA.



Fuente: elaboración propia en base a datos de IMSERSO para 2016 y estimaciones de Costa et al. (2019)

Como ya se ha señalado, el artículo 149.1.17ª de la Constitución atribuye en exclusiva la competencia de legislación básica y régimen económico de la S. S. al Estado. Esto no impide, que, como muestra el Mapa 1, en mayor o menor medida todos los Estatutos de Autonomía atribuyan a las CC. AA. competencias en el ámbito de S. S. Sin embargo, únicamente la gestión de las prestaciones no contributivas ha sido descentralizada a todas las CC. AA. (salvo a las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla). Exceptuando las CC. AA. marcadas en blanco (nivel competencial bajo) en el Mapa 1, todas las demás tienen estatutariamente atribuida algún tipo de función legislativa en materia de S. S. Por lo tanto, once CC. AA. están viendo sus Estatutos de Autonomía incumplidos. Debe recordarse que éstos, como norma básica institucional de las CC. AA., forman parte del *bloque de constitucionalidad*, que debería ser respetado en un Estado de derecho consolidado, y que han sido aprobados, además de por los Parlamentos autonómicos, por las Cortes Generales.

Mapa 1. Clasificación de CC. AA. según su nivel competencial estatutario en materia de S. S.



Fuente: elaboración propia en base a estatutos de autonomía

La propuesta ofrecida a continuación permitiría solucionar cada uno de los puntos señalados en este apartado, dando respuesta a los problemas de equidad y suficiencia, salvando además algunas dudas legales y de viabilidad política planteables ante la propuesta de la AIReF (2019), en la que parece se basará la medida a aprobar por el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones.

3. Por un sistema de protección social más coherente, eficiente y eficaz

La premisa principal de la propuesta es simplificar el sistema actual de protección social partiendo de la redefinición del concepto de “seguridad social”, limitándolo a su pilar contributivo para dejar el pilar no contributivo bajo el paraguas de la asistencia social de las CC. AA.

3.1. Pilar contributivo

1. La S. S. debería limitarse a la vertiente aseguradora. En un escenario ideal, se culminaría así la separación de fuentes, evitando las transferencias del Estado a la S. S. (Vicente Merino, 2015b). Sin embargo, su creciente déficit

impide que éste sea un escenario realista. El objetivo de este planteamiento sería evitar la paradoja de que contribuyentes sin la condición de beneficiario (al no haber generado el derecho a percibir una prestación contributiva), es decir, los más vulnerables, financiaran las prestaciones contributivas o los complementos exclusivamente dedicados a las prestaciones contributivas (complementos a mínimos) a las que no tienen derecho. Esto podría estar ocurriendo en Francia, donde los rendimientos del trabajo, del patrimonio, los productos financieros y el juego ya constituían en 2017 una quinta parte de los ingresos de la Seguridad Social (CLEISS, 2017), con un impacto redistributivo incierto.

En el caso español, las intenciones del ejecutivo parecen pasar por gravámenes sobre las transacciones financieras (tasa Tobin) y las empresas tecnológicas (tasa GAFA o Google), cuyo impacto redistributivo dependerá de la capacidad de los sujetos pasivo para trasladar la carga impositiva a los consumidores. Por ello, es muy importante que la vía tributaria como fuente de ingreso permanente para la S. S. se diseñe teniendo en cuenta sus implicaciones redistributivas. Algunas propuestas han apuntado a la imposición ambiental (por ejemplo, el impuesto al CO₂) o al inmovilizado de las empresas (máquinas, robots, capital, etc.), cuya recaudación estuviera afectada al pago de las pensiones contributivas (al menos mientras se recupere el mercado de trabajo). Gracias a que la recaudación de la S.S. en España mantiene un nivel de ingresos públicos en relación con el PIB inferior al de la media europea, aún queda un amplio margen para mejorar los ingresos tributarios mediante la creación de nuevas figuras.

2. Una revisión al alza de los topes máximos en las bases de cotización podría ser útil para aumentar los ingresos, a la vez que se logra una mayor solidaridad entre los asegurados. Con ello, debería aumentarse la pensión máxima, aunque no proporcionalmente, sino en una medida relativamente menor que los topes, para evitar que el movimiento se traslade directamente al gasto.
3. Los asegurados recibirían información periódica, en formato de fácil comprensión y valiéndose de las nuevas tecnologías, proyectando cuál será su pensión inicial en función de la edad a la que se decidan jubilar (Vicente Merino, 2015a). De este modo, podrían tomar decisiones de previsión y ahorro informadas, sin encontrar sorpresas en el momento de la jubilación, cuando ya no se tiene margen de maniobra suficiente.

4. Se acometería una diversificación de la edad de jubilación por puesto de trabajo y sector de actividad, ya que no todas las profesiones requieren de las mismas capacidades y habilidades. Parece razonable que un profesor pueda extender su vida laboral más allá de los 65 o 67 años, mientras que esto no puede plantearse para un empleado de la construcción. La no extensión de la edad de jubilación en algunas profesiones permitiría además la incorporación al trabajo de los jóvenes, que es cada vez más tardía, evitando así que sus carreras de cotización sean mucho más breves.
5. Se acometería una diversificación de la edad de jubilación por puesto de trabajo y sector de actividad, ya que no todas las profesiones requieren de las mismas capacidades y habilidades. Parece razonable que un profesor pueda extender su vida laboral más allá de los 65 o 67 años, mientras que esto no puede plantearse para un empleado de la construcción. La no extensión de la edad de jubilación en algunas profesiones permitiría además la incorporación al trabajo de los jóvenes, que es cada vez más tardía, evitando así que sus carreras de cotización sean mucho más breves.
6. Finalmente, la S. S. debe mantenerse centralizada en la AGE —tanto sus competencias legislativas como de gestión—, ya que la magnitud de cualquier sistema de aseguramiento es clave para su estabilidad. Sin embargo, esto debe hacerse de forma pactada con las CC. AA. Es recomendable el mantenimiento de su unidad para no incrementar la incertidumbre sobre el sistema de pensiones y que todos los ciudadanos puedan depositar su confianza en el sistema público de pensiones.

3.2. Pilar no contributivo

1. Financiado por los contribuyentes mediante impuestos generales, sería el principal mecanismo de solidaridad entre la población residente. No sería universal, pues su recepción estaría condicionada a unos requisitos de necesidad, más o menos armonizados entre las distintas CC. AA. a través de legislación básica estatal. El derecho a ser beneficiario derivaría de la condición de ciudadano residente en situación de necesidad económica.

Según lo previsto, este es también el espíritu del anunciado ingreso mínimo vital que, de diseñarse adecuadamente, homologaría el sistema de protección social español al de la mayoría de los países del entorno europeo. Su creación bajo el paraguas de la competencia estatal en materia de S. S. situaría esta prestación en el espacio de las prestaciones no contributivas de la S. S., junto con las pensiones no contributivas. Por ello, y

“
*La reforma
 del sistema
 de protección
 social debe
 acordarse
 con las
 CC.AA*
 ”

en base a los mismos argumentos presentados en este trabajo, el ingreso mínimo vital podría integrarse en la propuesta de descentralización del pilar no contributivo

El rediseño del pilar no contributivo pasaría por su fusión con el pilar asistencial autonómico y se asentaría en una prestación única. Estas renovadas Rentas de Garantía de Ingresos (RGI) o Rentas Mínimas de Inserción (RMI) serían reconocidas a todos los ciudadanos que no alcanzaran un mínimo de ingresos, con una cuantía variable por CC. AA. en función del coste de la vida. No se excluiría a ningún colectivo, desde trabajadores con bajos ingresos a jubilados sin pensión contributiva o con pensión contributiva escasa, desempleados sin derecho a prestación contributiva por desempleo o personas con invalidez sin derecho a pensión contributiva por invalidez. Por lo tanto, como sugieren tanto la AIReF (2019) como De la Rica y Gorjón (2018), sería compatible con el empleo, con el objetivo de evitar desincentivos laborales y mejorar la cobertura.

2. La cuantía de la prestación no contributiva unificada debería ser suficiente para cubrir los ingresos de la unidad familiar beneficiaria. Una buena aproximación sería la creación de un índice anual del coste de la vida, calculado por el INE en base al coste de una cesta de la compra básica (al estilo IPC) para cada una de las CC. AA. La cuantía de la prestación sería flexible en función de la diferencia entre el índice y los ingresos del beneficiario, tal y como defendió recientemente la AIReF (2019).

El resultado sería una prestación flexible y variable en función de la C. A. de residencia del beneficiario, de la composición de la unidad familiar y de los ingresos de la misma. Es importante señalar que la cuantía a cubrir por la prestación no contributiva unificada debería ser siempre inferior al salario mínimo interprofesional (SMI) (multiplicado por el número de miembros de la unidad familiar en edad de trabajar, con un factor de economías de escala de los hogares) para evitar que se convirtiera en el complemento salarial al estilo estadounidense (Earned Income Tax Credit), lo que podría suponer un incentivo a la consolidación de la precariedad laboral al trasladar la presión salarial de los trabajadores desde las empresas hacia el Estado (Nichols y Rothstein, 2015). Por ello, sería conveniente un SMI lo suficientemente elevado como para evitar la existencia de colectivos de “trabajadores pobres” y romper la tendencia iniciada por la crisis y reforzada por las sucesivas reformas laborales. Gracias a este movimiento se garantizaría una cuantía de ingresos mínima para todos los ciudadanos, favoreciendo la erradicación de la pobreza y del riesgo de ex-

clusión y la reducción de la desigualdad, dirigiendo a España hacia su conversión en un país más solidario, justo y próspero, objetivo compartido por el proyectado ingreso mínimo vital.

3. La competencia en materia tanto legislativa como de gestión recaería en las CC. AA. bajo el paraguas de su competencia en asistencia social, una vez queda deslindado totalmente este concepto del de Seguridad Social. El Estado tendría competencia para fijar las bases mínimas, que toda autonomía debería cumplir, para garantizar un mínimo de cobertura y celeridad de tramitación en todas las regiones y nacionalidades, y cierta armonía en cuanto a requisitos de acceso. Es decir, regularía las bases del pilar no contributivo y asumiría su inspección y coordinación.

Las CC. AA. recibirían transferencias de la AGE ahora destinadas a la S. S. para las mismas funciones, al menos durante los ejercicios económicos de transición. Este aumento del gasto presupuestario de las CC. AA. debería ir acompañado de un mayor margen para la recaudación por parte de este nivel de gobierno y de la actualización de las variables de necesidad aplicados por el Fondo de Garantía de los Servicios Públicos Fundamentales, en la línea de lo propuesto por la Comisión de Expertos para la Reforma de la Financiación Autonómica (2017), imprescindibles para una adecuada corresponsabilidad fiscal que evite un incremento descontrolado del gasto público, así como la adaptación de la cobertura a las preferencias de los residentes en cada territorio.

La asunción de las competencias en materia de prestaciones no contributivas por parte de las CC. AA. permitiría unificar las actuales rentas no contributivas de la S. S., los complementos a mínimos, el proyectado ingreso mínimo vital, los complementos autonómicos a las pensiones más bajas y las RGI o RMI abonadas por las CC. AA., cuya finalidad es similar (cuando no la misma), simplificando al máximo el enredado sistema de protección social español. Los ciudadanos podrían identificar de forma más clara y sencilla la Administración a la que deben acudir a solicitar su prestación y también a la que responsabilizar de los éxitos o deficiencias del sistema (Ruiz-Huerta Carbonell y Diaz Pulido, 2004). Además, desaparecería el complejo sistema de incompatibilidades entre prestaciones hoy existente.

“
Al unificar prestaciones y fusionar el pilar no contributivo y asistencial se eliminarían duplicidades
 ”

4. Riesgos y oportunidades

Desde el punto de vista de la eficiencia y la eficacia, las ganancias de la propuesta son obvias. Al unificar prestaciones y fusionar el pilar no contributivo y asistencial, se eliminarían duplicidades al reducir costes de gestión de la Seguridad Social. En cuanto a las CC. AA., estas no requerirían incrementar sus gastos de gestión, ya que ya cuentan con cuerpos funcionariales encargados de las políticas de asistencia social y las pensiones no contributivas de jubilación e invalidez. Las plantillas dedicadas a su gestión podrían incluso reducir su dimensión al simplificar el mapa de prestaciones radicalmente, reduciéndose así a la mínima expresión el régimen de incompatibilidades, cuyo examen requiere de no pocos recursos administrativos.

Financieramente, no tendría por qué implicar un mayor gasto público, pues, en términos globales, ceteris paribus, supondría trasladar a las CC. AA. parte del gasto ya existente en la AGE. Su aumento vendría dado en caso de que los poderes autonómicos tomaran la determinación del aumento de la cobertura, bien aumentando la cuantía de la prestación (por encima del índice del coste de la vida) o bien haciendo más laxos los requisitos de acceso. Esto podría ser la respuesta a una mayor demanda de políticas de protección social por parte de los ciudadanos ya que, en línea con Kleven (2014), los ciudadanos están más dispuestos a redistribuir renta cuando la población es más homogénea, es decir entre aquellos que se les parecen o entre sus vecinos. También la coyuntura económica, como la recesión generada por el parón económico derivado de la COVID-19, aumentaría el número de hogares elegibles y, por tanto, el coste de la política. Sin embargo, este efecto no sería distinto del que tendría para el sistema actual, una vez el ingreso mínimo vital sea aprobado.

Lo esperable sería que en aquellas regiones con más renta se abonaran prestaciones más elevadas debido al mayor coste de la vida, pero donde, debido a la menor necesidad (por contar con ingresos salariales o prestaciones contributivas), habría menos beneficiarios; mientras que en aquellas CC. AA. con menor renta, la situación previsible sería la inversa: menor cuantía, pero más beneficiarios en proporción a su población.

La aplicación de esta propuesta lograría materializar más adecuadamente los principios de suficiencia e igualdad. Y es que hoy en día, mientras los importes de las prestaciones contributivas divergen según cada comunidad autónoma (al trasladarse las diferencias en las bases de cotización y salariales a las prestaciones), las no contributivas son reconocidas por el mismo valor nominal en todas las regiones y nacionalidades, a pesar de que una misma cantidad se traduzca en distinto poder adquisitivo según el lugar de residencia de cada beneficiario. Por

ejemplo, una familia podría vivir en Albacete con una renta que en Madrid le sería completamente insuficiente. Por ello, reconociendo las diferencias en el coste de la vida por territorios, lo que no solo viene determinado por el nivel de precios sino también, y entre otros factores, por la insularidad o la dispersión poblacional, las prestaciones no contributivas podrían aproximarse a cumplir el principio de suficiencia con incrementos asimétricos por CC. AA.

Lo mismo ocurre con el principio de igualdad, ya que, según la interpretación del TC, este consiste en una igualdad en circunstancias comparables y matizada por el contexto de cada autonomía y el margen de autogobierno de cada una de ellas en las competencias que les son propias. Así, este principio no se está respetando cuando se reconoce una misma cuantía como prestación a dos beneficiarios en distintas CC. AA., ya que se traducen en posibilidades de consumo muy dispares según el lugar de residencia.

En cuanto a los riesgos derivados de la asimetría en las prestaciones no contributivas, encontramos la movilidad y la inequidad territorial. Respecto al primero, la primera generación de autores de la Teoría del Federalismo Fiscal (ej. Oates, 1972) desaconsejaba la descentralización de las políticas redistributivas basándose en esta cuestión. La movilidad abriría un riesgo de fraude, ya que sería relativamente fácil fijar la residencia legal en una autonomía “cara” y vivir en una comunidad autónoma limítrofe donde el coste de la vida fuera menor, beneficiándose de prestaciones más elevadas pero haciendo vida en una región comparativamente barata. Sería imprescindible que se llevara a cabo un control más riguroso del lugar de residencia efectiva para evitar situaciones como ésta, apoyado por la compartición de bases de datos entre las distintas Administraciones. Sin embargo, la segunda generación de la Teoría del Federalismo Fiscal, el propio Oates en 2005, matizaba su postura justificando la descentralización de la redistribución en casos en los que los Gobiernos subnacionales tuvieran mejor información y las diferencias en las preferencias fueran relevantes. Además, no existe evidencia empírica de que las asimetrías deriven en flujos de movilidad importantes. De hecho, los datos del Panel de Declarantes de IRPF del IEF y la AEAT muestra la ausencia de cambios de residencia de los contribuyentes durante el periodo de creación de las tarifas autonómicas del impuesto, reguladas por las CC. AA.

En segundo lugar, como se ha defendido en la propuesta, la descentralización podría solucionar el diseño subóptimo de las prestaciones cuya cuantía nominal es igual para los ciudadanos residentes en todas las regiones. Sin embargo, también podría abrir una fuente de inequidad si las autonomías concedieran distintas cuantías (una vez considerada la paridad de poder adquisitivo) a ciudadanos en la misma situación de necesidad, lo que podría derivarse no solo de las priorida-

“
La experiencia ha demostrado que la voluntad política y el entendimiento entre niveles de gobierno son capaces de sortear estos obstáculos
 ”

des de cada Gobierno autonómico sino también de la distinta capacidad de financiación por unidad de necesidad que el sistema de financiación autonómica otorga a cada comunidad autónoma.

La defensa en la propuesta del control estatal de las bases y la inspección de las prestaciones no contributivas se justifica en que la garantía de que todos los ciudadanos reciban prestaciones suficientes a pesar de la falta de voluntad o de la carencia de recursos de la autonomía reposaría sobre estas dos funciones. El Estado es capaz de lograr esto con su legislación básica y alta inspección, siendo transferible la recaudación y la distribución de los ingresos (son facetas gestoras), incluso del pilar contributivo, manteniendo su unidad. Esto sería compatible tanto con la unidad, la solidaridad, la suficiencia y la igualdad del sistema, como con el cumplimiento de las previsiones de los Estatutos de Autonomía.

Por último, y aunque para poder implantar esta idea no sería necesaria una reforma constitucional, se requeriría de una reinterpretación por parte del TC de los términos “seguridad social” y “asistencia social” para redibujar las líneas divisorias entre ambos y hacer constitucional una nueva Ley General de la Seguridad Social. A pesar de todo, la experiencia ha demostrado que la voluntad política y el entendimiento entre niveles de gobierno son capaces de sortear este tipo de obstáculos, por lo que un acuerdo entre AGE y CC. AA. sería imprescindible para aplicar esta propuesta. Como lo es también para lograr un adecuado encaje del anunciado ingreso mínimo vital en el sistema de protección social, tal y como está configurado en la actualidad.

Ante todo, habría que tratar de evitar un modelo a imagen del de la dependencia, basado en las matching grants. Este esquema previó inicialmente que el Estado financiara un nivel mínimo en todos los territorios, que las autonomías complementarían al menos con el mismo nivel de financiación. Lo que en abstracto era un buen modelo, caracterizado por el equilibrio de poder y espíritu de colaboración entre ambos niveles de Gobierno, la ausencia de lealtad institucional, junto con la falta de recursos económicos durante la crisis, provocaron que el sistema afrontara serias dificultades de financiación, siendo las personas con necesidades especiales las principales perjudicadas (García Viña, 2013).

“

El sistema de protección social en España requiere de una reformulación para mejorar su eficiencia y eficacia en la cobertura de aquellos ciudadanos que más lo necesitan

”

4. Conclusiones

En línea con las recientes recomendaciones del FMI (FMI, 2020) y el Alto Comisionado para la Pobreza Extrema de la ONU (ACNUDH, 2020), el sistema de protección social en España requiere de una reformulación para mejorar su eficiencia y eficacia en la cobertura de aquellos ciudadanos que más lo necesitan. La necesidad de atajar esta cuestión ha sido revelada con especial crudeza a raíz del impacto del COVID-19 en los ingresos de los hogares más vulnerables. Este documento plantea la reconfiguración del sistema de Seguridad Social hacia un esquema centralizado exclusivamente de seguro.

A su vez, se recomienda unificar el pilar no contributivo de la Seguridad Social con el de la asistencia social de las Administraciones autonómicas, bajo el que se ha tejido una muy heterogénea “última red de protección”, con el fin de acabar con duplicidades y complejos regímenes de incompatibilidades entre prestaciones. Se propone, por tanto, un sistema no contributivo de prestación única y flexible que cubra todas las contingencias y ofrezca una cuantía, diferente por territorios, que garantice su suficiencia acorde al coste de la vida (como ya lo hacen en la actualidad las Rentas Mínimas de Inserción y, más implícitamente, las prestaciones contributivas). La Administración Central jugaría un papel en la determinación del mínimo denominador común en términos de cuantías, requisitos y celeridad en el acceso, además de la coordinación del sistema. Siempre de cara al cumplimiento de unos niveles mínimos de protección y cobertura; y nunca resultando en una igualación a baja.

De esta manera, además de dar una mejor respuesta a las necesidades de los ciudadanos perceptores, se lograría una mayor simplicidad y claridad del reparto competencial y, por ende, del sistema de protección social. Un sistema que debe ser fruto de un acuerdo entre diferentes niveles de Gobierno y que respete las atribuciones competenciales de cada Administración, lo que permitiría mejorar la calidad institucional y recuperar las maltrechas relaciones entre Administraciones.

5. Referencias bibliográficas

- AIReF (2019). Los programas de Rentas Mínimas en España. Disponible en: https://www.airef.es/wp-content/uploads/RENTA_MINIMA/20190626-ESTUDIO-Rentas-minimas.pdf
- ACNUDH, Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (2020). Declaración del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la extrema pobreza y los derechos humanos, Philip Alston, sobre la conclusión de su visita oficial a España, 27 de enero – 7 de febrero de 2020. Disponible en: <https://www.ohchr.org/sp/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25524&LangID=s>
- ARLUCEA, J. E. (2016). “Características del modelo competencial”. Derecho Público Autonómico Vasco. Universidad del País Vasco. Noviembre de 2016.
- AYALA, L., Martínez, R. y RUIZ-HUERTA, J. (2001). “La descentralización territorial de las prestaciones asistenciales: efectos sobre la igualdad”. Papeles de trabajo del Instituto de Estudios Fiscales, Serie economía, Nº 16, pp. 1-39
- COSTA, A., Garcia, J., RAYMOND, J. L., y Sanchez-Serra, D. (2019). “Subnational purchasing power of parity in OECD countries: Estimates based on the Balassa-Samuelson hypothesis”. OECD Regional Development Working Papers, No. 2019/12. Disponible en: https://www.oecd-ilibrary.org/urban-rural-and-regional-development/subnational-purchasing-power-of-parity-in-oecd-countries_3d8f5f51-en
- DE LA RICA, S., y GORJÓN, L. (2018). “El impacto de la Renta de Garantía de Ingresos en Euskadi”. Papeles de Economía Española, (156), pp. 110-126.
- FMI/ VTYURINA, S. (2020). “Effectiveness and Equity in Social Spending - The Case of Spain”. IMF Working Papers. Disponible en: <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2020/01/30/Effectiveness-and-Equity-in-Social-Spending-The-Case-of-Spain-48936>
- GARCÍA VIÑA, J. (2013). “El trasfondo público: distribución de competencias Estado - Comunidades Autónomas”. Trabajo presentado en el X Congreso Nacional de la Asociación Española de Salud y Seguridad Social, (Madrid, 24-25 de octubre de 2013). Disponible en: http://www.aesss.org/2013/09/j-garcia-vina-distribucion-de-competencias-estado-comunidades-autonomas/#_ftnref3
- HERCE, J. A. (2015). “Las pensiones en las Comunidades Autónomas. Una lectura multidimensional de las diferencias regionales en materia de afiliación, cotizaciones y número y cuantía de las pensiones”. Documento de trabajo nº 12/2015. Madrid: Instituto BBVA de Pensiones. Disponible en: <https://www.iubilaciondefuturo.es/recursos/doc/pensiones/20131003/posts/las-pensiones-en-las-comunidades-autonomas-en-informe.pdf>
- KLEVEN, H. J. (2014). “How can Scandinavians tax so much?”. Journal of Economic Perspectives, 28(4), pp. 77-98.
- LEÓN, S, (Coord.) (2015). La financiación autonómica: Claves para entender un (interminable) debate. Madrid: Alianza Editorial.

- MORENO, L. y Arriba, A. (2001). "Decentralization, mesogovernments, and the new logic of welfare provision in Spain". Documento de trabajo 99-01. Madrid: Instituto de Estudios Sociales Avanzados (CSIC). Disponible en: <http://digital.csic.es/bitstream/10261/2005/1/dt-9901.pdf>
- NICHOLS, A. y Rothstein, J. (2015). "The earned income tax credit". En Moffit, R.A. (ed.), *Economics of Means-Tested Transfer Programs in the United States*. Volume 1, pp. 137-218. Chicago, IL: University of Chicago Press.
- OATES, W. E. (1972). *Fiscal federalism*. EE Publishing.
- OATES, W. E. (2005). "Toward a second-generation theory of fiscal federalism". *Journal of International Tax and Public Finance*, 12, pp. 349–373.
- RUIZ-HUERTA CARBONELL, J. y Diaz Pulido, J. M. (2004). "Decentralization of old-age benefits in Spain: lessons from other federal countries". Documento de trabajo nº 30/2005. Catania: Centro studi di Diritto del Lavoro Europeo "Massimo D'Antona". Disponible en: http://csdle.lex.unict.it/Archive/WP/WP%20CSDLE%20M%20Antona/WP%20CSDLE%20M%20Antona-INT/20111230-123959_ruiz_diaz-30-2005intpdf.pdf
- VICENTE MERINO, A. (2015a). *Economía y Técnica de la Seguridad Social, 1ª parte: Diseño de la acción protectora en España*. Madrid: Universidad Complutense de Madrid.
- VICENTE MERINO, A. (2015b). *Economía y Técnica de la Seguridad Social, 2ª parte: Financiación y Planificación*. Madrid: Universidad Complutense de Madrid.

ZOOMEconómico

Zoom Económico, del Laboratorio de la Fundación Alternativas, analiza con rigor y didáctica la realidad económica y financiera presente. La colección permite, a destacados investigadores y practicantes del mundo económico y financiero, iniciar un debate sobre el papel que ocupan, y deben de ocupar, la economía y las finanzas en el ámbito privado y público de la economía española, europea y mundial.

Jesús Ruiz-Huerta,
Director del Laboratorio de Alternativas

Autoría:

Andoni Montes es investigador en formación en el Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI-UCM). Estudió Economía y Derecho en la Universidad Rey Juan Carlos y posteriormente cursó posgrados en Política Económica en las universidades de Utrecht (Países Bajos) y London School of Economics and Political Sciences (Reino Unido). Sus áreas de investigación se centran en el federalismo, la política fiscal y los sistemas de bienestar.

En 2020 ha sido seleccionado en el programa Estudios de Progreso de la Fundación Alternativas, dirigido a promover la elaboración de propuestas de progreso y cambio social por parte de jóvenes investigadores.

Edición: Jorge San Vicente Feduchi
Maquetación: Clara Román Jiménez
ISSN: 2341-0132

Documentos publicados

- 2012/N° 01. **¿Son incompatibles las reglas de equilibrio presupuestario del nuevo tratado europeo con el Estado del Bienestar?. Raimon Baiges y Aleix Pons.**
- 2012/N° 02. **Crisis del Área euro y de gobernanza en sus Estados miembros. Carlos Maravall.**
- 2012/N° 03. **Una reforma, dos opiniones: la reforma del mercado laboral en España.**
1. Mercado de trabajo y reforma laboral, **por Pablo Gimeno Díaz de Atauri.**
 2. Mercado de trabajo y reforma laboral, **por Antonio González González.**
- 2012/N° 04. **Hacia un sector eléctrico sostenible. Juan Delgado.**
- 2012/N° 05. **Crisis de deuda y calidad de las instituciones políticas: ¿qué relación hay?. Sebastián M.Saiegh.**
- 2012/N° 06. **La crisis económica y su impacto en la economía real de los hogares. Olga Salido.**
- 2013/N° 07. **De la dación en pago a la ley de quiebra personal. Héctor Otero, Javier Anibarro y Sergio Puerto.**
- 2016/N° 08. **Propuestas de lucha contra la pobreza en los hogares con niños a través del sistema de impuestos y prestaciones sociales. Jesús Ruiz-Huerta y Luis Ayala.**
- 2016/N° 09. **Brechas Salariales de Género en España. J. Ignacio Conde-Ruiz e Ignacio Marra de Artíñano.**
- 2018/N° 10. **La caída del peso económico de las rentas del trabajo. Carmen Vizán Rodríguez.**
- 2018/N° 11. **El debate sobre la desigualdad: el “efecto Piketty”. Iván Martínez Calcaño.**
- 2019/N° 12. **La economía Social y Solidaria: Balance provisional y perspectivas para España. Miguel Ángel Martínez del Arco, Fernando Sabín Galán, Ana Álvaro Moreno, Adrián Gallero Moreiras y Sandra Salsón Martín.**