

Una pandèmia que transformarà l'Estat del Benestar

Cap altra recessió de la història moderna ha afectat de manera tan directa els més vulnerables de la societat | Les crisis sovint tenen com a conseqüència l'augment de l'àrea d'intervenció estatal | Les transferències econòmiques, per si soles, generen millores en salut, educació i ocupació



El vicepresident segon del govern espanyol i ministre de Drets Socials i Agenda 2030, Pablo Iglesias, anunciant l'aprovació de l'Ingrés Mínim Vital el maig de 2020. | Borja Puig de la Bellacasa/La Moncloa.

Tercer article del dossier «Canvi 20-21»



Quins són els efectes principals que ha tingut la pandèmia de la CoViD-19 en l'àmbit de la renda? Que la pandèmia de la CoViD-19 ha accentuat tendències i ha aguditzat els problemes de les nostres societats s'ha convertit en un tòpic habitual en totes les anàlisis. L'afirmació també és pertinent en l'àmbit dels sistemes de protecció social i de garantia de rendes. La malaltia, el confinament i les seves seqüeles no han afectat tothom amb la mateixa intensitat. Les conseqüències de la CoViD-19 han tingut un impacte particularment greu en els sectors de població amb ingressos inferiors: **les llars de renda baixa han viscut el confinament en habitatges en**

pitjors condicions i han estat comparativament més afectades per la malaltia. Els sectors ocupacionals menys qualificats també han estat els que han tingut menys opcions de teletreballar, els que han vist com els seus ingressos es reduïen més i els que han patit més acomiadaments. Com recordava *The Washington Post* a final de setembre, la recessió econòmica provocada per la pandèmia està tenint els efectes més desiguals que hagi tingut cap crisi econòmica precedent. Cap altra recessió de la història moderna ha afectat de manera tan directa els més vulnerables de la societat. A aquest greu impacte desigual, però, cal afegir-hi d'altres conseqüències de la pandèmia amb efectes més generals, com la reducció de salaris que s'apunta en l'anàlisi de les noves ofertes de feina, el **progressiu declivi de les petites empreses** -que a Catalunya generaven el 70% de la nova ocupació-, i una estesa sensació d'incertesa i d'inseguretat.

Aquest agreujament de les situacions de privació, d'atur creixent i de pèrdua del poder adquisitiu dels salaris ha accentuat, en conseqüència, la **necessitat d'introduir canvis importants en les polítiques públiques de protecció social.** Els Estats de Benestar tradicionals s'han caracteritzat per tenir uns sistemes de garantia de rendes estratificats en dos nivells de protecció clarament diferenciats: d'una banda, un nivell principal de protecció de caràcter contributiu i, de l'altra, un nivell secundari, de caràcter assistencial. El supòsit fonamental sobre el qual s'aguantava aquest separació era que la majoria de la població rebria ingressos a través dels salaris al llarg de la seva vida activa i, quan les persones no poguessin treballar, ja fos temporalment o definitivament, tindrien dret a unes prestacions econòmiques de caràcter contributiu: malalties comunes, accidents de treball, atur, invalidesa o jubilació. La resta de situacions de necessitat quedaven relegades a un nivell no contributiu, subsidiari, amb una intensitat de protecció inferior, una elevada fragmentació de les responsabilitats públiques i un alt nivell de discrecionalitat sotmès a tota mena de controls de conducta.

A partir del moment en què **els salaris van deixar d'assegurar uns nivells acceptables de benestar i de seguretat material** -degut a la temporalitat i la precarietat- aquest sistema ha anat trontollant i ha deixat sense protecció cada vegada més persones que tenien un vincle dèbil i inestable amb l'ocupació. La CoViD-19, d'una banda, ha intensificat les situacions de precarietat i ha mostrat la debilitat dels sistemes de benestar. De l'altra, ha estès la percepció del risc, cosa que ha debilitat els discursos que atribueixen la pobresa a la responsabilitat individual i ha impulsat les demandes d'ampliar el perímetre de la protecció estatal. **El principi que s'ha de premiar l'esforç, que tantes vegades ha servit per introduir reformes que limitaven els sistemes de protecció, té conseqüències perverses quan no hi ha oferta de feina** i la que hi ha dona uns ingressos extremadament volàtils. La conveniència de dotar-se d'un sistema de benestar que protegeixi millor les persones amb feines inestables o salaris baixos, les que han esgotat prestacions contributives, o les que no tenen ingressos de cap mena, s'ha fet més present que mai. La recessió de 2008 i els processos d'automatització de certes feines ja havien situat a l'agenda la necessitat de reforçar els sistemes de protecció, però la pandèmia ha precipitat la implantació de sistemes de garantia de rendes i de transferències monetàries arreu del món.

[noticiadiariambautor]93/168[/noticiadiariambautor]

Fins a quin punt tindrà efectes a llarg termini en aquest àmbit?

Els efectes a llarg termini que pot tenir la pandèmia són incerts i dependran en gran mesura de com evolucioni: com més temps duri la crisi més intensos seran els seus efectes i més perdurables les seves conseqüències. El que ja sabem per altres crisis, en tot cas, és que tenen efectes perdurables sobre el ingressos salarials. **Les persones que entren al mercat de treball en moments de recessió solen tenir taxes d'ocupació més baixes i ingressos menors un cop la recessió ha acabat.** Una de les raons d'aquest fenomen és que els salaris d'entrada al mercat de treball solen tenir un efecte important en els ingressos percebuts al llarg de la trajectòria laboral.

L'augment de situacions de pobresa també pot tenir efectes perdurables en els infants. **Créixer en entorns de privació té impactes sobre la salut al llarg de la vida**, sobre el desenvolupament emocional o sobre els assoliments educatius. Són impactes, tots ells, amb efectes econòmics col·lectius a llarg termini.

Com que les crisis tenen efectes perdurables és important assegurar uns ingressos mínims a totes les llars, que garanteixin uns nivells acceptables de benestar a curt termini i que inverteixin en la creació d'oportunitats a llarg termini. Que aquestes transferències econòmiques siguin dispositius d'urgència, circumstancials, o acabin sent una part estructural del sistema de protecció, dependrà de molts factors, però podem trobar pistes a la història recent. Les crisis sovint han tingut com a conseqüència l'augment de l'àrea d'intervenció estatal. L'expansió de l'Estat del Benestar no s'entendria sense l'experiència de la guerra. I aquesta intervenció protectora, fins i tot quan s'ha plantejat com a passatgera, és difícil de revertir.

Pensem.cat és un projecte de la Fundació Congrés de Cultura Catalana.

Si creus que l'existència d'aquest espai de difusió de la recerca universitària i el coneixement acadèmic és útil i vols contribuir a fer-lo sostenible...

...associa't a la Fundació!

Com han afectat o afecten les polítiques adoptades fins ara?

Les respostes polítiques més habituals arreu d'Europa per limitar la pèrdua de llocs de treball i mantenir els ingressos de la població han estat la reducció de jornades, els subsidis als salaris i, molt destacadament en el cas de l'Estat espanyol, els expedients de regulació temporal de l'ocupació (ERTO). Els ERTO representen més d'un terç del cost de les mesures per pal·liar la pandèmia sense comptar les exempcions fiscal associades, uns 18.000 milions d'euros al llarg de 2020. En aquest sentit hi ha hagut una despesa molt important que ha funcionat en uns paràmetres molt semblants a la protecció contributiva tradicional: **els ERTO han protegit aquelles persones que tenien una situació laboral més estable**. Com avançava a la primera pregunta, però, la CoViD-19 també ha suposat una transformació important del terreny de joc de les polítiques de protecció social. Al juny, durant la pandèmia i en bona part amb l'impuls de les necessitats que aquesta ha provocat, es va posar en funcionament (PDF) una nova prestació no contributiva de la Seguretat Social que garantia uns ingressos mínims a les llars que no els tinguessin.

L'aprovació de l'Ingrés Mínim Vital (IMV) corregia una anomalia històrica de l'Estat de Benestar espanyol. Una part important de països europeus van desplegar programes de garantia de rendes pensats per atendre la població sense ingressos o amb ingressos baixos al mateix moment en què naixia l'Estat del Benestar. Aquests primers programes de suport tenien una capacitat protectora elevada i una orientació universalista. A mesura que van anar apareixent noves formes de pobresa, aquests programes es van anar estenent per tot Europa, però també van anar modificant el seu caràcter amb la incorporació mesures d'inserció laboral i la imposició de certes condicions a les persones beneficiàries -com buscar feina activament o participar en programes de formació ocupacional. Malgrat aquest canvis en el disseny i la introducció de condicions, eren **sistemes concebuts com a última xarxa de protecció** per a aquelles persones que havien esgotat les prestacions contributives o que no complien els requisits per accedir-hi.

A l'Estat espanyol, aquestes xarxes d'últim recurs no es van desenvolupar fins pràcticament la dècada dels 90, malgrat les elevades taxes d'atur i de pobresa. Quan es van posar en funcionament ho van fer d'una manera dèbil i fragmentada i amb forts requeriments d'activació. A Catalunya, el Programa Interdepartamental de la Renda Mínima d'Inserció (PIRMI) s'aprova el 1990. Durant anys, aquests programes s'han mantingut -a excepció d'Euskadi-, amb una dotació pressupostària minsa, una cobertura insuficient i una escassa intensitat protectora.

La crisi econòmica de 2008 va suposar una primera sacsejada als sistemes de protecció. L'augment de l'atur va provocar un creixement de les prestacions d'atur tant contributives com no contributives. A mesura que les prestacions contributives es van anar esgotant van augmentar els sol·licitants de prestacions no contributives i dels programes de rendes mínimes. **Entre 2008 i 2011 el número de llars beneficiàries de rendes mínimes es va duplicar.** Les pressions per contenir la despesa van fer que diverses comunitats autònomes endurissin els requisits d'accés, reduïssin les quanties i limitessin la durada de les rendes mínimes. En el cas català, al llarg de 2011 es van introduir modificacions que endurien les condicions d'accés del PIRMI, per tal de reduir-ne la despesa. Es va augmentar el temps exigint de residència a Catalunya, es va introduir un període de carència de 12 mesos, es va limitar la quantia màxima del subsidi i també es van posar topalls a la durada màxima de percepció de la renda. A aquestes mesures s'hi va afegir **un discurs que culpabilitzava les persones perceptores i les situava sota la sospita permanent de frau.**



Un treballador d'un supermercat de Barcelona. Foto: Adrià Costa.

Cal reconèixer que la llarga durada de la crisi i de les situacions de privació va fer revisar aquests plantejaments restrictius de les rendes mínimes molt abans que la CoViD-19 entrés en escena. En els últims cinc anys diferents comunitats autònomes han impulsat reformes dels seus programes de rendes mínimes que les han establert com a dret subjectiu no condicionat a la disponibilitat pressupostària, n'han augmentat la generositat i n'han reduït la condicionalitat. A Catalunya, aquesta reforma va ser impulsada per una Iniciativa Legislativa Popular.

Malgrat que el viratge s'havia iniciat prèviament, doncs, **la implantació de l'IMV culmina un gir radical en les polítiques contra la pobresa.** De la dotació irrisòria es passa a la vocació de cobrir necessitats bàsiques, amb un pressupost que duplica el pressupost conjunt de les rendes mínimes autonòmiques i, el més important, d'unes rendes sovint discrecionals i condicionades es passa a un dret subjectiu sense condicions de conducta.

Quines mesures o polítiques caldria aplicar a partir d'ara, tenint en compte la situació creada per la pandèmia?

En l'àmbit de la garantia de rendes, les mesures a curt termini passen per millorar el disseny de l'IMV i ajustar l'encaix d'aquesta prestació amb la resta de components del sistema de garantia de rendes i particularment les rendes mínimes autonòmiques.

Pel que fa el disseny de l'IMV, la principal millora a introduir té a veure amb el període de càlcul que dóna dret a la prestació. Ara mateix, les persones tenen dret a l'IMV si van tenir uns ingressos inferiors al llindar l'any anterior a la sol·licitud. Això deixa sense cobertura les persones que tenien ingressos l'any precedent però que els han perdut durant l'any en curs -una situació que serà molt freqüent degut a la CoViD-19- i podria donar dret a prestació a persones que han augmentat els seus ingressos respecte l'últim exercici fiscal.

Una altra de les millores que s'hauran de desenvolupar tan aviat com es pugui serà facilitar la sol·licitud de la prestació i agilitzar-ne la tramitació per tal de minimitzar el *non-take-up* -els ajuts no sol·licitats malgrat tenir-hi dret. Finalment, caldria concretar la compatibilitat amb els ingressos del treball i, preferiblement, establir un sistema de complements salarials.

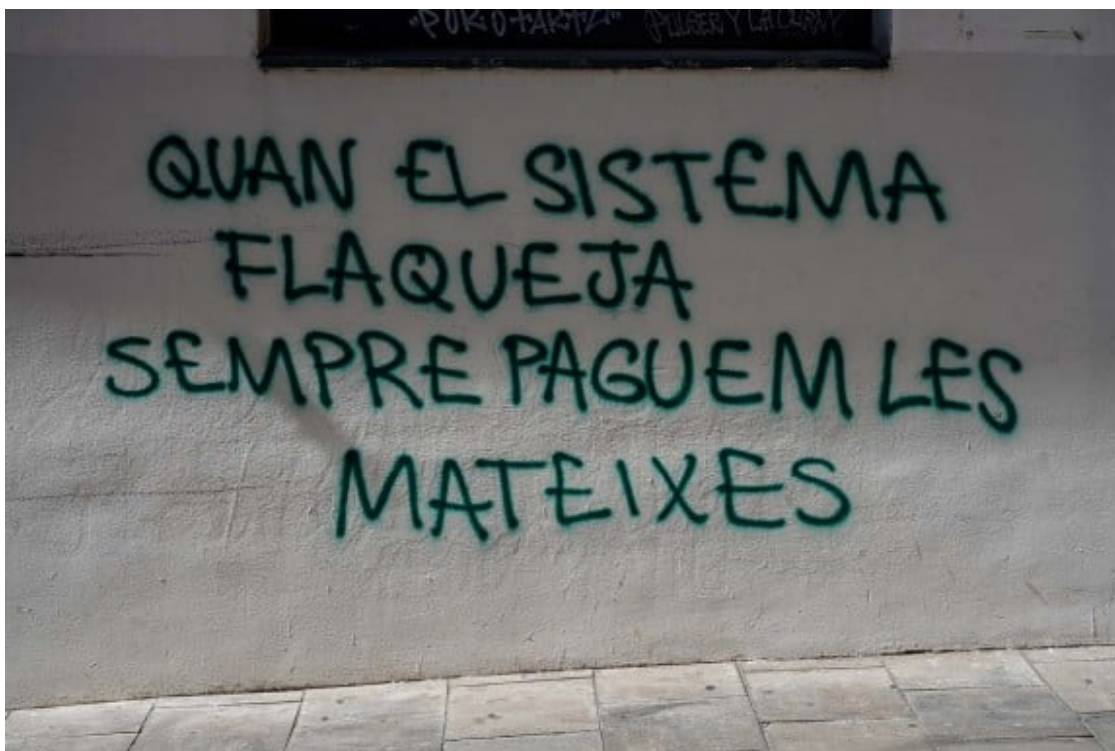
[noticiadiariambautor]93/165[/noticiadiariambautor]

Malgrat que **l'IMV pot tenir un efecte potent en la reducció de les formes de privació econòmica més severes**, no eliminarà la pobresa, ni totes les situacions de necessitat. Per aquest motiu cal que es complementin les transferències garantides per l'IMV, molt especialment en aquelles comunitats autònomes on els preus són més elevats.

Una de les principals dificultats per encaixar l'IMV amb les rendes mínimes autonòmiques justament és el període utilitzat per valorar la necessitat d'ingressos. La majoria de comunitats autònomes valoren la necessitat 'a temps real'. La Renda Garantida de Ciutadania, per exemple, valora haver tingut uns ingressos inferiors al llindar durant els dos mesos immediatament anteriors a la presentació de la sol·licitud. **Facilitar l'encaix entre prestacions estatals i autonòmiques és un pas imprescindible** per evitar que algunes autonomies deixin de dedicar recursos a les rendes mínimes.

En tot cas, un cop l'IMV ha establert un nivell bàsic de protecció, les autonomies tenen molts camins per recórrer per consolidar drets i cobrir necessitats específiques que tinguin en compte el cost de vida diferencial entre territoris i entre diferents moments del cicle de vida. Una de les accions immediates més evidents és que caldrà pensar en la integració de la garantia d'ingressos i les prestacions d'habitatge, en la mesura que la despesa d'habitatge explica la major part de les diferències en el preu de la cistella bàsica entre territoris i que la immensa majoria de llars de renda baixa pateixen sobrecàrrega de les despeses d'habitatge. **Una altra de les intervencions complementàries que podrien assumir les autonomies serien les transferències per infant a càrrec**. De fet, amb l'extinció de les prestacions familiars per fill a càrrec, que s'han integrat en l'IMV, hi haurà llars amb infants amb ingressos superiors al llindar de l'IMV però prou baixos com per no beneficiar-se de les deduccions per mínims personals i familiars que quedaran sense una prestació.

Malgrat que les prestacions que s'atorguen des dels serveis socials municipals són de quantia irrisòria en comparació l'IMV i les rendes mínimes autonòmiques, **el volum d'hores que dediquen els serveis locals a gestionar prestacions** i orientar persones beneficiàries hauria de tenir-se en compte. Revisar l'entramat de prestacions, altament fragmentades, que s'atorguen des dels diferents àmbits sectorials i dels dels múltiples nivells de l'administració, i reforçar-ne la coherència i la potència pal·liativa i redistributiva, hauria d'estar a l'agenda dels serveis socials.



Pintada a Barcelona durant el confinament. Foto: Martí Urgell.

A mig termini, caldria una avaluació rigorosa de les mesures empreses. Analitzar la cobertura d'aquesta nova prestació, el seu impacte en la reducció de la pobresa severa, i les diferències que aquest impacte pugui haver tingut entre territoris, entre tipus de llar i, dins de les llars, en dones i infants és un exercici imprescindible per millorar-la. Entre els col·lectius que ja sabem que estan exclosos de la prestació i caldria protegir hi ha les més de 400.000 persones en situació irregular que viuen a l'Estat espanyol i que han patit especialment la CoViD-19.

Les mesures a llarg termini passen per no perdre de vista la nombrosa evidència sobre l'impacte de les transferències, que mostra que donar diners té impactes més enllà d'atenuar la pobresa i augmentar la capacitat de consum. **Les transferències econòmiques, per si soles, generen millores en salut, educació, ocupació entre d'altres aspectes.** A futur, per tant, els reptes passen per mantenir la incondicionalitat de les prestacions, atenuar els aspectes més intrusius del control de requisits i transitar cap a una individualització de les transferències. En aquest sentit, integrar transferències socials i impostos o, com a mínim, informatitzar els controls d'elegibilitat i automatitzar els pagaments, hauria de ser una mesura a començar a treballar.

Hi ha alguna dada rellevant que sigui convenient de conèixer?

Lamentablement tenim moltes poques dades que ens permetin fer-nos una idea acurada de com la pandèmia ha afectat els ingressos de les llars. L'última onada de l'Enquesta de Condicions de Vida (ECV), que és la referència obligada pels estudis de pobresa i privació, es va publicar el juliol amb dades de 2018. La majoria d'informes que han aparegut durant les últimes setmanes s'han fet utilitzant aquestes dades i encara **triguem temps a tenir dades que ens permetin fer una estimació rigorosa dels efectes de la CoViD-19 sobre les rendes.**

Mentrestant, en tot cas, tenim altres enquestes que ens donen indicis de la dimensió i la gravetat dels problemes. L'Enquesta de Població Activa (EPA), per exemple, permet saber que a **Catalunya hi ha 180.000 persones en llars sense ingressos, quasi un 30% més de les que**

hi havia fa un any. Una altra enquesta recent, en aquest cas *on-line*, és «Living, working and COVID-19» que va fer la Fundació Europea per a la Millora de les Condicions de Vida i de Treball (Eurofound). S'hi pot veure que el 24% d'enquestats de l'Estat espanyol declarava dificultats per arribar a final de mes a l'abril i que el 22% continuava tenint-ne al juny. Malgrat ser enquestes diferents, són dades que contrasten amb el 14% de llars que declaraven dificultats a l'ECV de 2019.

La impossibilitat d'obtenir informació de les fonts estadístiques habituals probablement estimularà l'explotació d'altres fonts de dades que no se solien utilitzar. Una font evident seran les mostres anuals de microdades de l'IRPF, però ja estan apareixent anàlisis d'altres font de dades que aporten informació valuosa. En un *paper* recent s'utilitzen registres bancaris anonimitzats per estimar els salaris i els subsidis percebuts pels titulars del comptes. Les dades obtingudes amb aquesta metodologia coincideixen amb les aportades per altres fonts: **una part important de la mostra va perdre un part important o tots els ingressos entre febrer i abril i això va afectar particularment les persones amb rendes més baixes.**



Mercat a Vic. Foto: Adrià Costa.

Bibliografia rellevant:

L'anàlisi clàssic per excel·lència de les rendes mínimes autonòmiques és:

Aguilar, M., M. Gaviria, i M. Laparra (1995): *La Caña y el Pez: Estudio sobre los Salarios Sociales en las Comunidades Autónomas*. Madrid: FOESSA.

Una de les reflexions recents més importants sobre les rendes mínimes autonòmiques es pot trobar a:

Fernández, G. (coord) (2015). *Hacia un sistema más inclusivo de garantía de rentas en*

España: diferentes alternativas de desarrollo. Madrid: FOESSA.

Un estudi que ha marcat fortament el disseny de l'Ingrés Mínim Vital:

Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (2019) *Los Programas de Rentas Mínimas en España.* Madrid: Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal

Una publicació que podria servir per aprofundir en els reptes de futur de la garantia de rendes és:

Sevilla, J. (2019) *Reforçar el benestar social: de l'ingrés mínim a la renda bàsica.* Barcelona: Observatori Social de la Caixa

Diferents anàlisis i reflexions sobre la garantia de rendes i el seu disseny i governança han aparegut a: <http://lleienel.cat/tag/ingres-minim-vital/>