

Grau en Economia

Títol: Les rendes mínimes autonòmiques, estudi sobre les seves diferències.

Autoria: Arnau Mauriño García

Tutoria: Cristina de Gispert Brosa

Departament: Departament d'Economia

Curs acadèmic: 2022-2023



UNIVERSITAT DE
BARCELONA

Facultat d'Economia
i Empresa

RESUM:

L'estat del benestar a Espanya està format per un conjunt de prestacions socials molt diverses (educació, sanitat, serveis socials...) que persegueixen l'objectiu d'assolir un cert grau de redistribució i augmentar el benestar general de la població.

Aquest treball posa el focus en una d'aquestes polítiques: la renda mínima d'inserció, la qual centra els seus esforços en mitigar la pobresa i les desigualtats mitjançant, principalment, prestacions econòmiques per aquells individus que demostrin la seva manca de recursos. La seva missió és assegurar un mínim d'ingressos econòmics per cobrir les necessitats més bàsiques, així com proporcionar ajuda per facilitar la inserció laboral i social dels seus beneficiaris.

A diferència d'altres ajudes econòmiques, com per exemple la prestació d'atur, les rendes mínimes són gestionades per les diferents Comunitats Autònomes de l'Estat. Aquest treball pretén establir si les regions presenten diferències notables en el desenvolupament de les seves polítiques de rendes mínimes per seguidament fer una valoració de la situació de l'actual sistema descentralitzat.

PARAULES CLAU

Estat del benestar, redistribució, pobresa, federalisme fiscal, rendes mínimes d'inserció.

ABSTRACT:

The welfare state in Spain is made up of a set of very diverse social benefits (education, health, social services...) with the aim of achieving a certain degree of redistribution and increasing the general welfare of the population.

This paper focuses on one of these policies: the guaranteed minimum income, which focuses its efforts on mitigating poverty and inequalities by mainly providing economic benefits to those individuals who demonstrate a lack of resources. Its mission is to ensure a minimum income to cover the most basic needs as well as to provide help to facilitate the employment and social integration of its beneficiaries.

Unlike other economic assistance, such as unemployment benefits, minimum incomes are managed by the different Autonomous Communities of Spain. This study aims to establish whether the regions show notable differences in the development of their minimum income policies in order to then make an assessment of the situation of the current decentralised system.

KEYWORDS

Welfare State, redistribution, poverty, fiscal federalism, guaranteed minimum income.

ÍNDEX:

| | |
|--|----|
| INTRODUCCIÓ..... | 3 |
| I. MARC TEÒRIC..... | 5 |
| I.1. UNA PRIMERA CLASSIFICACIÓ DE LES POLÍTIQUES PÚBLIQUES PER MITIGAR LA POBRESA | 5 |
| I.2. EL FEDERALISME FISCAL I LA FUNCIO REDISTRIBUTIVA DEL SECTOR PÚBLIC | 5 |
| <i>I.2.1. ARGUMENTS A FAVOR DE LA CENTRALITZACIÓ DE LA FUNCIO REDISTRIBUTIVA</i> | 6 |
| <i>I.2.2. ARGUMENTS A FAVOR DE LA DESENCTRALITZACIÓ DE LA FUNCIO REDISTRIBUTIVA</i> | 7 |
| II. EL FUNCIONAMENT DE LES RENDES MÍNIMES EN EL CAS ESPANYOL | 9 |
| II.1. EL SISTEMA DE GARANTIA D'INGRESSOS A ESPANYA | 9 |
| II.2. RENDES MÍNIMES AUTONÒMIQUES | 11 |
| III. COMPARATIVA DE LES RENDES MÍNIMES AUTONÒMIQUES..... | 14 |
| III.1. COMPARATIVA EN LA COBERTURA DE LES PRESTACIONS | 14 |
| III.2. COMPARATIVA EN LA INTENSITAT DE LA DESPESA | 18 |
| III.3. COMPARATIVA EN LA QUANTIA DE LES PRESTACIONS | 20 |
| IV. QUINA POT SER LA CAUSA DE L'HETEROGENEÏTAT DE LES RENDES MÍNIMES?..... | 29 |
| V. EL PAÍS BASC, UN CAS D'ÈXIT | 31 |
| V.1. HISTÒRIA I EVOLUCIÓ DE LA RENDA MÍNIMA AL PAÍS BASC | 31 |
| V.2. CAUSES DE L'ÈXIT | 33 |
| VI. INGRÉS MÍNIM VITAL: MILLORA LA SITUACIÓ DE LES RENDES MÍNIMES D'INSERCIÓ AUTONÒMIQUES?..... | 35 |
| VI.1. QUÈ ÉS L'INGRÈS MÍNIM VITAL? | 35 |
| VI.2. RELACIÓ DE L'INGRÉS MÍNIM VITAL AMB LES RENDES MÍNIMES AUTONÒMIQUES | 35 |
| VII. COM ES POT MILLORAR L'ACTUAL SISTEMA DE RENDES MÍNIMES?..... | 38 |
| VII.1. ELEMENTS DE MILLORA EN L'ACTUAL SISTEMA DESCENTRALITZAT | 38 |
| VII.2. L'ALTERNATIVA D'UN SISTEMA CENTRALITZAT | 39 |
| CONCLUSIONS | 40 |
| BILBIOGRAFIA..... | 43 |

INTRODUCCIÓ

La rendes mínimes són un tipus de prestació d'assistència social que cobreix a les persones del risc general de pobresa. En altres paraules, és una ajuda econòmica que garanteix que tots els ciutadans disposin d'un nivell mínim de renda per viure, independentment del col·lectiu al qual pertanyin.

Durant les darreres dècades, a l'Estat espanyol, aquesta política redistributiva s'ha anat desenvolupant des dels diferents governs autonòmics. La particularitat que aquesta prestació presenta és la descentralització total i la llibertat que cada autonomia té per dissenyar les característiques i condicions de la prestació. Aquesta singularitat ha sigut la principal motivació per dur a terme aquest treball, al qual s'intentarà valorar la magnitud de la diferència d'aquesta política entre Comunitats Autònomes i analitzar possibles efectes sobre l'equitat entre els individus, segons la comunitat de residència.

El treball es realitza amb la intenció de respondre fonamentalment a dues preguntes:

- Quin és el grau d'heterogeneïtat que existeix actualment entre les rendes mínimes de les diferents Comunitats Autònomes?
- Per què les autonomies decideixen dur a terme polítiques sobre la renda mínima diferents? Quins poden ser els motius?

El cos del treball està dividit en diversos capítols, el contingut dels quals es sintetitza a continuació.

El primer capítol té un enfocament teòric. Per fonamentar la discussió sobre la heterogeneïtat de les polítiques autonòmiques de rendes mínimes es recorre a la teoria bàsica del federalisme fiscal. Es revisen els arguments a favor i en contra de la descentralització de la funció redistributiva del sector públic.

Els capítol II té un doble objectiu. D'una banda, pretén explicar la realitat del sistema de garantia d'ingressos a Espanya (les rendes mínimes autonòmiques formen part d'aquest sistema), tot analitzant les seves carències generals comparant la situació amb la de l'entorn europeu. D'altra banda, analitza el concepte de les rendes mínimes autonòmiques, exposa les diferències que aquesta prestació presenta amb altres polítiques d'assistència social i, per últim, mostra fins a quin punt les Comunitats Autònomes són competents per decidir sobre aquesta política tot comparant aquesta situació amb els països de l'entorn europeu.

El capítol III és el més extens de tots i correspon a la part aplicada del treball. Mitjançant taules i gràfics d'elaboració pròpia, i a través d'un anàlisi descriptiva, es recullen i quantifiquen les diferències que presenten les polítiques de renda mínima autonòmiques entre elles. Aquesta anàlisi es fa des de diferents punts de vista, posant el focus en aspectes com la taxa de

cobertura, la intensitat de la despesa o les quanties de les diferents prestacions autonòmiques.

Els capítols IV i V indaguen sobre les causes de les diferències entre regions en aquesta política. Al capítol IV es rescaten alguns arguments del federalisme fiscal exposats al primer capítol, per intentar respondre temptativament al per què de les diferències entre comunitats. Al capítol V s'exposa el cas del País Basc, per esbrinar més sobre les causes que fan que les polítiques de rendes mínimes siguin més ambiciosos en uns llocs que en d'altres.

Els capítols VI i VII tracten algunes propostes de millora de l'actual sistema de rendes mínimes, com ho és l'Ingrés Mínim Vital de recent implantació; i s'aborden altres aspectes sobre la centralització de part d'aquestes polítiques.

El treball finalitza amb l'apartat de les conclusions on es resumeixen les idees clau i les principals aportacions de l'anàlisi realitzada.

I. MARC TEÒRIC

En aquest primer capítol es desenvoluparan un parell de conceptes previs al propi desenvolupament del treball que són necessaris per contextualitzar i comprendre els apartats posteriors.

I.1. UNA PRIMERA CLASSIFICACIÓ DE LES POLÍTIQUES PÚBLIQUES PER MITIGAR LA POBRESA

És adient començar amb una primera diferenciació de les mesures que els agents públics poden dur a terme per reduir la pobresa i les desigualtats socials. Aquesta primera classificació molt genèrica serveix per diferenciar quin és el focus de les intervencions (González-Bueno et al., 2022, p.11):

- Polítiques predistributives: mesures que actuen sobre les causes de les desigualtats. En altres paraules, són polítiques que busquen incidir en els factors que generen la pobresa i les desigualtats. Alguns exemples d'aquestes mesures que actuen *ex-ante* a la formació de la pobresa poden ser l'educació pública, la formació laboral i les polítiques actives d'ocupació o les polítiques d'habitatge.
- Polítiques redistributives: mesures que actuen sobre les desigualtats generades pel mercat. A diferència del primer grup de polítiques que es fonamenten en la prevenció, aquestes intervenen *ex-post*, és a dir, un cop la pobresa i les desigualtats han estat generades pel mercat. Les polítiques redistributives són aquell conjunt d'accions que l'Estat duu a terme mitjançant la recaptació d'impostos i la transferència de recursos a certs col·lectius per tal de reduir la desigualtat de rendes (beques, indemnitzacions, pensions...).

Les polítiques que s'esmentaran en el treball i, en especial, les polítiques de rendes mínimes autonòmiques corresponen a aquest segon grup. No s'haurà de perdre de vista durant l'exposició dels següents capítols que les prestacions de rendes mínimes són una alternativa o un complement a la prevenció. Al cap i a la fi, unes accions preventives eficaces fan menys necessàries les correccions distributives posteriors.

I.2. EL FEDERALISME FISCAL I LA FUNCIÓ REDISTRIBUTIVA DEL SECTOR PÚBLIC

Donat que l'objectiu del treball és analitzar les diferències que presenten les rendes mínimes entre les diferents Comunitats Autònomes, s'analitzarà aquesta política que cada regió duu a terme des de la perspectiva del federalisme fiscal. A continuació s'exposaran els raonaments que aquesta teoria utilitza per justificar la centralització o descentralització de la funció redistributiva.

El federalisme fiscal és una branca de la hisenda pública que analitza les interrelacions que sorgeixen en el procés d'ingrés i despesa pública entre els diferents nivells de l'Administració

Pública (central, regional i local). Una de les principals qüestions que el federalisme fiscal es planteja és la de determinar les funcions i les competències que han de correspondre a cadascun dels nivells de govern, és a dir, establir quin és el grau correcte de descentralització del sector públic.

El federalisme fiscal parteix de l'anàlisi de Musgrave. Per aquest autor les funcions econòmiques que duu a terme una Administració Pública es poden classificar en les tres següents:

- **Funció assignativa:** s'identifica bàsicament amb la provisió de béns i serveis per part del sector públic. Es considera que el sector públic té la responsabilitat d'assignar adequadament els recursos per tal que garanteixin una oferta suficient i accessible de béns i serveis públics a la població.
- **Funció redistributiva:** conjunt d'accions del sector públic que tenen com a objectiu alterar la distribució que inicialment els mercats fan de la renda conforme a criteris de justícia social. Aquesta funció s'efectua tant per la banda d'ingressos, mitjançant els impostos progressius, com per la banda de despesa a través de polítiques de transferències monetàries o en espècie. Les polítiques de rendes mínimes de les diferents Comunitats Autònomes corresponen de forma clara a aquesta funció del sector públic.
- **Funció estabilitzadora:** consisteix en la utilització de la política pressupostària com a mitjà per assolir una taxa adequada de creixement econòmic, mantenir una elevada taxa d'ocupació i una certa estabilitat de preus. Aquesta funció consisteix fonamentalment en el maneig de la política monetària i fiscal.

El federalisme fiscal dona pautes i criteris per a que cada país trobi el nivell de govern òptim per a dur a terme les diverses polítiques que s'integren dins d'aquestes tres funcions del sector públic.

Un cop introduït el concepte de federalisme fiscal ja es poden exposar les diferents argumentacions que es donen des d'aquesta disciplina per justificar una centralització o descentralització de la funció redistributiva.

1.2.1. ARGUMENTS A FAVOR DE LA CENTRALITZACIÓ DE LA FUNCIÓ REDISTRIBUTIVA

L'enfoc més tradicional del federalisme fiscal accepta que el govern central ha de responsabilitzar-se de forma pràcticament exclusiva de la funció de redistribució, ja que els governs subcentrals estan fortament limitats per desenvolupar aquest tipus de polítiques redistributives.

Una política d'aquest tipus exigeix realitzar despeses de consum públic i transferències dirigides a grups de ciutadans de renda baixa i finançar la despesa mitjançant un sistema impositiu progressiu. Un govern subcentral amb una elevada concentració de ciutadans pobres hauria d'aplicar una pressió fiscal més elevada que una regió pròspera. L'existència d'un tracte fiscal molt diferent entre regions induiria a la migració fiscal dels grups de renda alta des de les regions pobres cap a les riques. Des d'aquest punt de vista es desaconsella que aquestes polítiques es descentralitzin. La mobilitat interjurisdiccional que es generaria, impediria l'èxit de l'acció redistributiva engegada de forma descentralitzada, a més de fer més probable una situació polaritzada pel que fa a les rendes finals dels diferents territoris.

1.2.2. ARGUMENTS A FAVOR DE LA DESENTRALITZACIÓ DE LA FUNCIÓ REDISTRIBUTIVA

Els arguments a favor d'alguna descentralització de les tasques redistributives passen per matisar el risc de la mobilitat dels individus i de les empreses davant de les diferències fiscals entre territoris. Aquest punt de vista sosté que no és del tot cert que les diferències de tractament fiscal provoquen mobilitat ja que els incentius a moure's depenen d'altres factors com els costos de desplaçament, els tipus de despesa redistributiva que els ciutadans reben, o altres variables no fiscals com ara raons familiars o d'entorn social.

Fins ara s'han tractat els arguments que corresponen al federalisme clàssic, el qual es caracteritza pel repartiment estricte de les competències econòmiques en els diferents nivells de govern. Una segona etapa del federalisme que correspon al nou rol de l'Estat en el marc econòmic de la teoria del benestar es caracteritza per la cooperació dels governs central i subcentral en el contingut i execució de les funcions econòmiques en front al repartiment estricte de la concepció anterior, és el que és coneix com federalisme cooperatiu.

Partint d'aquesta tendència més recent del federalisme l'autor B.S Grewall (1985) sosté que, si bé és convenient que existeixi una única política de redistribució nacional, és possible i adequat que hi participin les autoritats subcentrals. Aquesta participació pot anar des de l'execució de les directrius estatals fins a la negociació de la política de redistribució entre els diferents nivells territorials.

Altres autors com Pauly (1973) justifiquen la intervenció subcentral si es considera la redistribució com un bé públic local. Si és així, seria millor descentralitzar perquè molt probablement les jurisdiccions tindran les seves pròpies preferències per la redistribució de la renda. Tot i això hi hauria diferències entre territoris de la quantitat de renda que es podria redistribuir. Si la redistribució és considerada com un bé públic local, el més adient és que el Govern Central s'ocupi de redistribuir entre jurisdiccions mitjançant transferències neutrals, en funció de paràmetres com la població o renda de cada regió (d'aquesta manera tots els territoris tenen els mateixos recursos per dur a terme polítiques garantint uns mateixos

recursos als diferents territoris), i que després cada regió dugui a terme una política redistributiva conforme les preferències que tinguin els seus ciutadans.

II. EL FUNCIONAMENT DE LES RENDES MÍNIMES EN EL CAS ESPANYOL

II.1. EL SISTEMA DE GARANTIA D'INGRESSOS A ESPANYA

Abans d'exposar amb més concreció en que consisteixen les rendes mínimes i com estan concebudes dintre de l'àmbit autonòmic s'explicarà breument com funciona i s'estructura el sistema d'ingressos a Espanya (del qual formen part les rendes mínimes).

Espanya té un estat del benestar de tipus continental. Aquest model es caracteritza per fonamentar-se en un sistema de garantia de rendes contributiu (pensions de jubilació i prestacions d'atur principalment) i un nivell subsidiari d'assistència social. Aquest darrer nivell d'ajudes substitueix o recolza el sistema contributiu en cas que sigui necessari. Són el conjunt de polítiques d'assistència social les que formen en el seu conjunt l'anomenat sistema de garantia d'ingressos.

És important diferenciar les prestacions relacionades amb l'assistència social, d'altres que són de tipus contributiu. Mentre les primeres es donen independentment de la contribució del ciutadà als fons públics, les segones s'atorguen a persones que prèviament han contribuït als fons de la Seguretat Social.

Algunes de les prestacions englobades dintre del marc de l'assistència social poden ser: pensions per invalidesa o malaltia, subsidi agrari, subsidi assistencial d'atur o el sistema de rendes mínimes. Aquest conjunt de prestacions formen una darrera xarxa de seguretat econòmica pels ciutadans que han esgotat el drets a altres recursos.

Pel que fa a la distribució de competències, les ajudes d'assistència social es poden separar en dos grans grups en funció de si depenen del nivell central o subcentral de govern:

- Nivell assistencial de prestació per desocupació (subsidiis d'atur, renda activa d'inserció i subsidi agrari principalment), el qual depèn del Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE). Aquestes ajudes depenen doncs del govern central.
- Rendes mínimes, les quals depenen de les autonomies.

Tal i com expliquen Manuel Aguilar i Ana Arriba en un article del 2019, aquests dos components no provenen d'una mateixa idea ni tenen un objectiu comú. Mentre la desocupació assistencial està adreçada a la gent més propera al mercat laboral les rendes mínimes han estat enfocades en l'exclusió social (gent més allunyada del mercat de treball). És pot establir en el cas espanyol una bretxa en la protecció econòmica assistencial ja que els serveis d'ocupació i els serveis socials corresponen a competències diferents.

El que realment fa disminuir l'eficàcia de l'assistència social però és que tots dos components no han estat concebuts de manera integrada, el que produeix que siguin dissenyats i executats

de manera separada y, en ocasions contradictòria. Un clar exemple d'això es el que aporten Manuel Aguilar i Ana Arriba al seu article: malgrat el caràcter subsidiari i últim de les rendes mínimes autonòmiques, aquestes prestacions són considerades com a ingressos en l'accés i càlcul de la quantia dels subsidis assistencials de desocupació, fent que s'inverteixi la cadena de subsidiarietat.

Arribats a aquest punt és comú preguntar-se si a altres països europeus també hi ha certa descentralització en l'àmbit de l'assistència social i, si és que hi ha, veure si el fenomen de la no integració entre ajudes de diferents nivells de govern és particular del cas espanyol o no.

La comparació amb l'entorn europeu s'ha de fer sempre considerant que les polítiques d'assistència social presenten un alt grau d'heterogeneïtat entre els països.

Depenent de si els països tenen o no més d'una prestació d'últim recurs a la qual els ciutadans necessitats de protecció econòmica poden accedir es pot fer la següent classificació:

- Sistemes Uniformes: països on existeix una única prestació assistencial que cobreix el risc general de pobresa. S'estableix una xarxa de seguretat econòmica a partir d'una renda mínima general. Aquest sistema és el característic dels països nòrdics i el que recentment s'està implantant als països de l'Est.
- Sistemes Diversificats: països on el servei assistencial està format per un conjunt de prestacions destinades a cobrir necessitats específiques (atur, famílies monoparentals, prestacions per fills a càrrec...). Aquest sistema és el característic a la majoria de països del centre d'Europa i mediterranis.

Espanya tot i tenir un sistema de rendes mínimes autonòmiques pertany al grup de països amb sistemes diversificats.

El fenomen de la descentralització de les competències del sistema de protecció social que es dona en part a Espanya és minoritari a l'entorn europeu. Ara bé, als països on sí que existeix aquesta participació dels nivells subcentrals de Govern existeix un sistema de coordinació i cofinançament en el que estan presents tant el Govern Central com els territorials. El cas d'Espanya però és particular a Europa ja que, com s'ha assenyalat anteriorment, els components d'assistència social no estan integrats. Això va portar a que l'AIREF al seu informe sobre rendes mínimes del 2019 catalogués el cas d'Espanya com excepcional ja que és l'únic país europeu amb alguns programes d'assistència social completament descentralitzats (programes de serveis socials com les rendes mínimes) on no hi ha coordinació ni finançament des del Govern Central.

Un cop introduït el funcionament i les particularitats dels sistema de garantia d'ingressos espanyol així com el lloc que ocupen les rendes mínimes autonòmiques en aquest entramat d'ajudes, es procedeix a aprofundir sobre aquestes prestacions regionals les quals són l'àmbit d'estudi d'aquest treball.

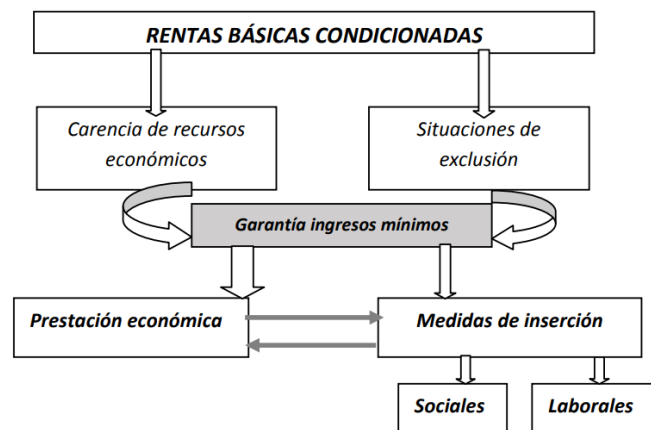
II.2. RENDES MÍNIMES AUTONÒMIQUES

Les rendes mínimes d'inserció són prestacions econòmiques periòdiques dirigides a persones o famílies que no disposen de recursos suficients per cobrir les necessitats bàsiques. Aquestes polítiques constitueixen una de les possibles intervencions per lluitar contra la pobresa i l'exclusió social; solen anar acompanyades de processos d'intervenció social vinculats normalment a la inserció laboral.

El Gràfic 1 aclareix aquest doble enfocament que tenen les polítiques d'ingressos mínims: la prestació econòmica i les mesures d'inclusió social.

GRÀFIC 1: funcionament general de les rendes mínimes.

EL CARÁCTER BIFRONTE DE LAS GIM



Font: Valdezuela (2019)

Les rendes mínimes corresponen a un grup de polítiques d'assistència social, com s'ha exposat a l'anterior apartat, les quals es van començar a desenvolupar amb l'aparició de l'estat del benestar.

Les prestacions lligades a aquest tipus de política són complementaries i no universals, és a dir, són l'últim recurs per aquells individus o llars que tinguin recursos insuficients o bé que no puguin accedir a altres prestacions socials. La quantia de la prestació varia en funció de la situació econòmica del demandant i el topall màxim establert. Aquests dos aspectes diferencien la política de rendes mínimes, de la política de renda bàsica universal, ja que aquesta última és una prestació que rep tothom independentment del nivell de renda.

La política de rendes mínimes presenta dues particularitats respecte la resta de polítiques d'assistència social amb qui forma el sistema de garantia d'ingressos. La primera singularitat és que són ajudes que, a diferència de les altres, protegeixen en front al risc general de pobresa, és a dir, que no van dirigides a cap col·lectiu específic sinó que van adreçades a tothom que compleixi certs requisits per demostrar que està en situació de pobresa. La segona peculiaritat, i sobre la que es centren gran part dels esforços d'aquest treball, és que es tracta d'una política totalment descentralitzada depenent de les Comunitats Autònomes.

És important aclarir que les competències que disposen les Comunitats Autònomes poden ser de dos tipus principalment. El primer tipus és la competència exclusiva, és a dir, que les diferents autonomies tenen potestat legislativa plena, així com potestat executiva i de control. La segona modalitat és la competència compartida, per la qual l'Estat elabora una llei bàsica que cada Comunitat Autònoma ha de respectar un cop elabori la pròpia llei sobre la matèria. Aquest últim tipus de competència s'utilitza per matèries estretament relacionades amb els drets de la ciutadania, fixats a través d'una llei bàsica de l'Estat per a l'establiment d'uns mínims. Exemples de la competència exclusiva poden ser àmbits relacionats amb indústria, turisme, agricultura i ramaderia o el dels serveis socials. Per contra, el medi ambient, l'educació o la sanitat són àmbits de competència compartida. Tot i que a priori pugui semblar que una política de rendes mínimes estigui fortament vinculada amb els drets dels ciutadans, el cert és que està dintre dels serveis socials i que per tant les diferents Comunitats Autònomes tenen competència exclusiva sobre aquestes. Resumint, a Espanya cada autonomia és responsable de dur a terme la seva política de rendes mínimes tenint total llibertat per decidir aspectes clau d'aquesta política com poden ser la quantia, la durada o les condicions per rebre la prestació.

Existeixen simultàniament al territori espanyol 19 programes de rendes mínimes (un per a cada Comunitat/Ciutat Autònoma), cada un amb una legislació particular. Part de l'objectiu del treball serà quantificar les diferències que hi ha entre territoris i veure fins a quin punt hi ha heterogeneïtat entre regions així com analitzar les propostes que s'estan o es volen dur a terme per mitigar les diferències.

Una primera aproximació al caràcter heterogeni d'aquestes actuacions es pot veure a la Taula 1 que mostra les notables diferències que hi ha entre territoris en aspectes com ara si són o no rendes computables la disponibilitat de vehicle, les prestacions per discapacitat o la prestació per fill a càrrec. És a dir, si es tenen en compte o no els tres casos esmentats en el càlcul de la renda mínima diferencial a la que es té dret.

TAULA 1: elements computables en les rendes mínimes de cada Comunitat Autònoma.

| RECURSOS ECONÓMICOS | ANDALUCIA | ARAGÓN | ASTURIAS | ILLES BALEARS (RESOGA) | CANARIAS | CANTABRIA | CASTILLA-LA MANCHA | CASTILLA Y LEÓN | CATALUÑA | CEUTA | EXTREMADURA | GALICIA | MADRID | MELILLA | MURCIA | NAVARRA | PAÍS VASCO | LA RIOJA | COMUNITAT VALENCIANA |
|-------------------------------|-----------|--------|----------|------------------------|----------|-----------|--------------------|-----------------|----------|-------|-------------|---------|--------|----------|--------|----------|------------|----------|----------------------|
| PROPIEDAD DE VEHICULO A MOTOR | NO | NO | CND (3) | NO | NO | NO | NO | CND (9) | SI | SI | NO | SI | SI | CND (18) | SI | CND (21) | SI | SI | SI |
| PRESTACIONES POR DISCAPACIDAD | NO | SI | NO | NO | NO | SI | SI | CND (27) | SI | NO | NO | NO | NO | SI | NO | NO | NO | NO | NO |
| PREST. HIJO A CARGO | NO | SI | NO | NO | NO | NO (29) | NO | CND (28) | SI | NO | CND (14) | NO | NO | SI | NO | NO | NO | NO | NO |

Font: Informe de rendes mínimes d'inserció del 2021 elaborat pel Ministeri de Drets Socials i Agenda 2030.

* CND: condicionat

Com es pot comprovar, la renda a percebre pot variar considerablement depenent de la comunitat on es localitzi l'individu que sol·licita i dels factors esmentats.

Amb aquesta primera aproximació al concepte de les rendes mínimes a Espanya és possible establir una primera relació amb els arguments federals. Per una banda, sembla que aquestes prestacions, tot i que puguin presentar diferències notables entre territoris, no provocarien una mobilitat distorsionadora dels ciutadans per accedir a una política més favorable. D'altra banda, la descentralització es pot interpretar com una forma per a que les diferents jurisdiccions adaptin la seva política de renda mínima segons les seves preferències.

Un cop introduït el cas de les rendes mínimes a Espanya és comú preguntar-se si aquest sistema totalment descentralitzat d'aquest tipus de prestacions es pot trobar a altres països de l'entorn europeu.

A Europa els programes de rendes mínimes són molt diversos fruit de les diferències culturals i dels diferents models de protecció social des dels que s'han desenvolupat aquests programes assistencials.

El fenomen de la descentralització d'aquestes polítiques de caire assistencial no és únic a Espanya. Gairebé la meitat dels països de la Unió Europea opten per una gestió territorial pels seus respectius programes de rendes mínimes. El que sí que es podria catalogar com a únic en el cas espanyol respecte als països que tenen un similar grau de descentralització és la total llibertat dels governs territorials. Per exemple, a Àustria, on el sistema també està fraccionat en diferents nivells de govern, hi ha tot un seguit de principis bàsics que són comuns a totes les regions (requisits de residència, edat i condicions sobre la participació en polítiques actives). Un altre cas equiparable podria ser el d'Alemanya on per a tots el programes assistencials, s'estableixen a nivell nacional els requisits d'accés, el còmput d'ingressos i les quanties mínimes.

III. COMPARATIVA DE LES RENDES MÍNIMES AUTONÒMIQUES

Aquest capítol té com objectiu veure quin és el grau de diferència entre les diferents rendes mínimes de les regions que componen l'Estat. Per dur a terme aquesta comparació es confrontaran dades de la taxa de cobertura, la intensitat de la despesa i les quanties que les diferents Comunitats Autònomes han establert en les seves respectives polítiques de renda mínima.

Les dades emprades en tots els càlculs corresponen a l'any 2021 ja que és l'any més recent que moltes de les fonts consultades disposen d'informació.

III.1. COMPARATIVA EN LA COBERTURA DE LES PRESTACIONS

Una primera aproximació per mesurar el grau d'heterogeneïtat entre les rendes mínimes de les diferents Comunitats Autònomes consisteix en mesurar el grau de cobertura que aquesta política aconsegueix a cada regió. Amb el següent anàlisi es pretén veure com la proporció de beneficiaris potencials que realment perceben l'ajuda és significativament diferent entre les diferents regions.

Per poder dur a terme aquest petit estudi s'han de quantificar les persones que haurien de tenir dret a una renda mínima i les que efectivament estan rebent la prestació.

Per una banda es quantificarà el número de persones que tenen dret a la prestació calculant el número d'habitants de cada Comunitat Autònoma que està en risc de pobresa. Aquesta dada es pot obtenir fàcilment si es disposa de la taxa de risc de pobresa i el número total d'habitants de cada territori:

TAULA 2: població en risc de pobresa a cada Comunitat Autònoma.

| COMUNITATS AUTÒNOMES | TAXA DE RISC DE LA | | POBLACIÓ EN RISC DE POBRESA |
|----------------------|--------------------|-----------|-----------------------------|
| | POBRESA | POBLACIÓ | |
| ANDALUSIA | 32,30% | 8.472.407 | 2.736.587 |
| ARAGÓ | 15,80% | 1.326.261 | 209.549 |
| PRINCIPAT D'ASTÚRIES | 20,40% | 1.011.792 | 206.406 |
| ILLES BALEARS | 17,60% | 1.173.008 | 206.449 |
| ILLES CANÀRIES | 28,40% | 2.172.944 | 617.116 |
| CANTÀBRIA | 15,40% | 584.507 | 90.014 |
| CASTELLA LA MANXA | 27,40% | 2.049.562 | 561.580 |
| CASTELLA I LLEÓ | 17,90% | 2.383.139 | 426.582 |
| CATALUNYA | 14,80% | 7.763.362 | 1.148.978 |
| CEUTA | 32,30% | 83.517 | 26.976 |
| EXTREMADURA | 32,30% | 1.059.501 | 342.219 |
| GALÍCIA | 20,20% | 2.695.645 | 544.520 |
| COMUNITAT DE MADRID | 15,20% | 6.751.251 | 1.026.190 |
| MELILLA | 30,10% | 86.261 | 25.965 |
| REGIÓ DE MURCIA | 27,70% | 1.518.486 | 420.621 |

| | | | |
|----------------------|--------|-----------|-----------|
| NAVARRA | 9,80% | 661.537 | 64.831 |
| PAÍS BASC | 12,20% | 2.213.993 | 270.107 |
| LA RIOJA | 16,10% | 319.796 | 51.487 |
| COMUNITAT VALENCIANA | 25,10% | 5.058.138 | 1.269.593 |

Font: elaboració pròpia a partir de: l'Enquesta de Condicions de Vida del 2021 elaborada per l'INE i de les xifres oficials resultants de la revisió del Padró municipal pel 2021 també facilitada per l'INE.

La darrera columna de la taula mostra el número d'individus en risc de pobresa de cada comunitat i que, per tant, haurien de tenir dret a rebre la prestació total o parcialment.

Per altra banda les dades de les persones que realment obtenen aquestes prestacions les facilita cada Comunitat Autònoma, quedant recollides a l'informe de rendes mínimes d'inserció anual que elabora el Ministeri de Drets Socials.

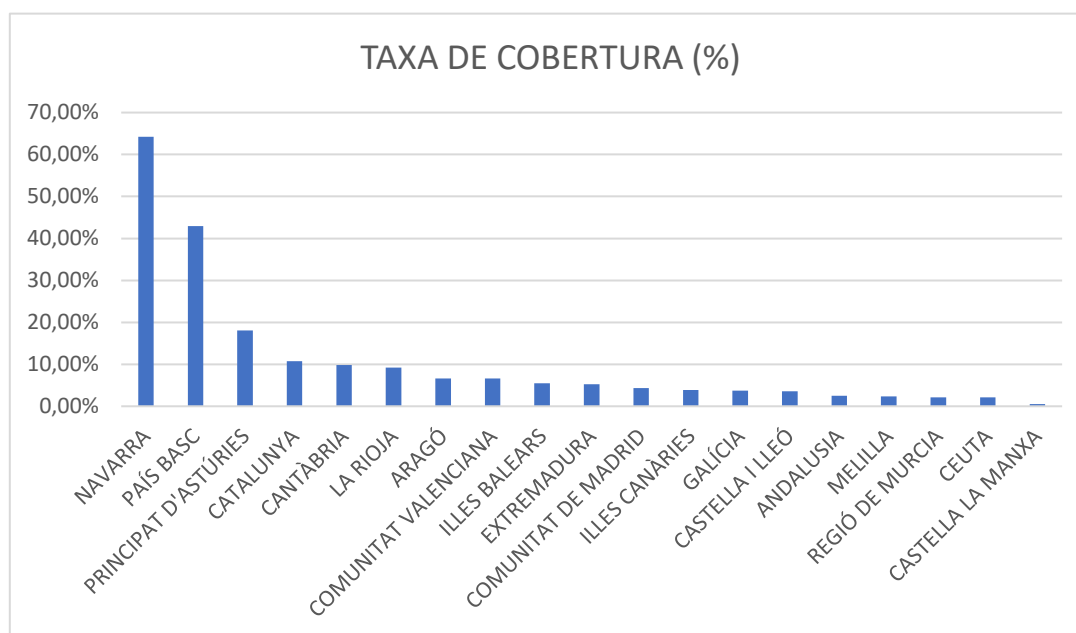
Per obtenir la taxa de cobertura només cal obtenir la proporció entre perceptors i població en risc de pobresa.

TAULA 3: taxa de cobertura de la renda mínima de cada Comunitat Autònoma.

| COMUNITATS AUTÒNOMES | PERCEPTORS | TAXA DE COBERTURA |
|----------------------|------------|-------------------|
| ANDALUSIA | 68.714 | 2,51% |
| ARAGÓ | 13.893 | 6,63% |
| PRINCIPAT D'ASTÚRIES | 37.330 | 18,09% |
| ILLES BALEARS | 11.237 | 5,44% |
| ILLES CANÀRIES | 23.977 | 3,89% |
| CANTÀBRIA | 8.849 | 9,83% |
| CASTELLA LA MANXA | 2.745 | 0,49% |
| CASTELLA I LLEÓ | 15.320 | 3,59% |
| CATALUNYA | 123.847 | 10,78% |
| CEUTA | 567 | 2,10% |
| EXTREMADURA | 18.070 | 5,28% |
| GALÍCIA | 20.313 | 3,73% |
| COMUNITAT DE MADRID | 44.311 | 4,32% |
| MELILLA | 614 | 2,36% |
| REGIÓ DE MURCIA | 9.008 | 2,14% |
| NAVARRA | 41.629 | 64,21% |
| PAÍS BASC | 116.088 | 42,98% |
| LA RIOJA | 4.735 | 9,20% |
| COMUNITAT VALENCIANA | 84.070 | 6,62% |

Font: elaboració pròpia

GRÀFIC 2: Taxa de cobertura de la renda mínima de cada Comunitat Autònoma.



Font: elaboració pròpia a partir de l'informe de rendes mínimes d'inserció del 2021 elaborat pel Ministeri de Drets Socials i Agenda 2030.

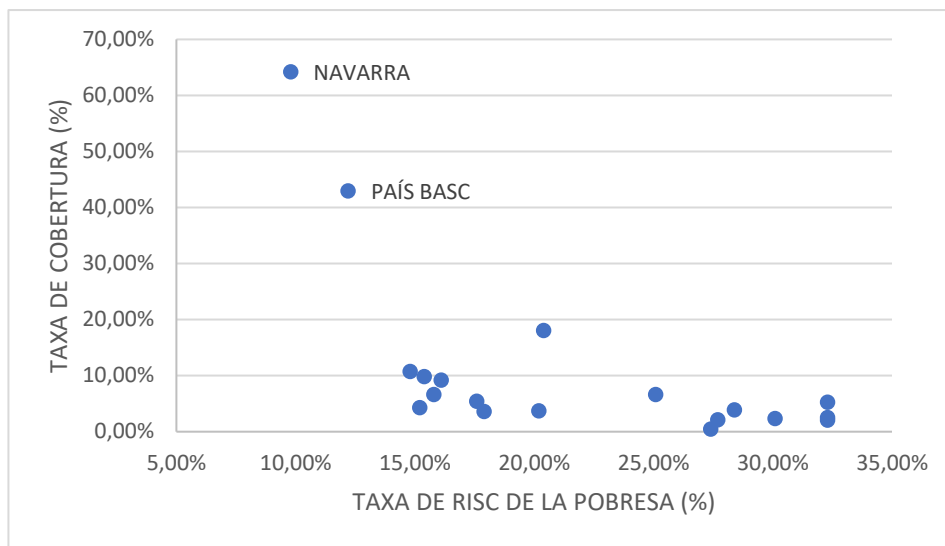
El darrer gràfic mostra unes dades de cobertura molt polaritzades. Navarra i el País Basc amb un 64% i un 43% de cobertura respectivament es situarien al capdavant de la classificació a una distància considerable de la tercera comunitat (Astúries amb un 18%).

Aquest anàlisi mostra dades preocupants ja que la gran majoria de comunitats mostren unes taxes de cobertura menors al 10%. Algunes comunitats com la Regió de Murcia o Castella la Manxa així com les dues Ciutats Autònomes mostren una cobertura pràcticament inexistent.

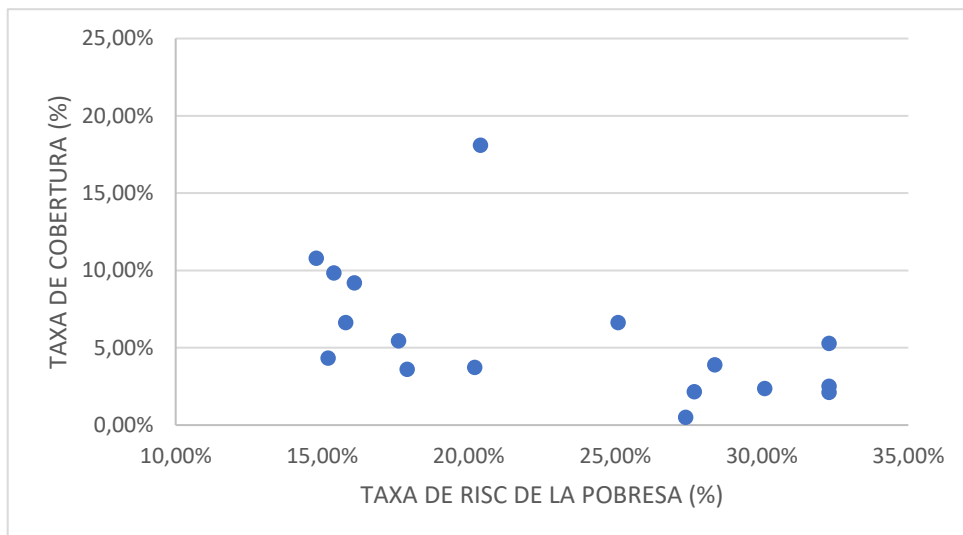
D'aquest anàlisi es poden derivar diverses conclusions. La primera és que, hi ha una gran heterogeneïtat pel que fa a la cobertura de les prestacions (des del 64% fins al 0,49%), on les dues comunitats amb major cobertura pertanyen al règim foral. Per altra banda, la baixa cobertura és un problema estès a totes les regions ja que pràcticament la majoria de Comunitats Autònomes (totes les del Règim Comú) presenten valors molt propers al 10% o inferiors.

Si es fa un anàlisi complementari entre la taxa de risc de la pobresa i la taxa de cobertura s'obtenen uns resultats sorprenents. Aquestes dues variables estableixen una relació negativa amb un coeficient de correlació del -0,601 que queda reflectit en el gràfics de punts de dispersió següents:

GRÀFIC 3: relació entre la taxa de risc de la pobresa i la taxa de cobertura .



GRÀFIC 4: relació entre la taxa de risc de la pobresa i la taxa de cobertura (només Comunitats Autònomes del règim comú).



Font: elaboració pròpia

Les autonomies amb una major proporció d'habitants en risc de pobresa tenen una política de rendes mínimes que arriba a un % de població potencialment demandant de la prestació inferior.

III.2. COMPARATIVA EN LA INTENSITAT DE LA DESPESA

De l'anterior anàlisi efectuat es podria interpretar que les regions més pobres (amb major població sota el llindar de la pobresa) tenen una política de rendes mínimes que arriba a menys gent ja que amb els recursos disponibles no poden arribar a tothom que ho necessita. Addicionalment, també es podria interpretar que les comunitats del Règim Foral tenen més facilitats per dissenyar una política més efectiva al poder-se administrar per elles mateixes els recursos econòmics.

Aquest apartat pretén mostrar com l'heterogeneïtat que mostren els diferents territoris no té perquè ser causada per les diferències en el nivell de renda i el model de finançament. Per dur a terme aquest anàlisi és calcula el % de despesa que les diferents Comunitats Autònomes hi destinen al seu programa de rendes mínimes. Aquesta proporció que reflexa la intensitat en la despesa de la política de garantia d'ingressos pretén aproximar-se al grau de compromís que les regions tenen amb la política.

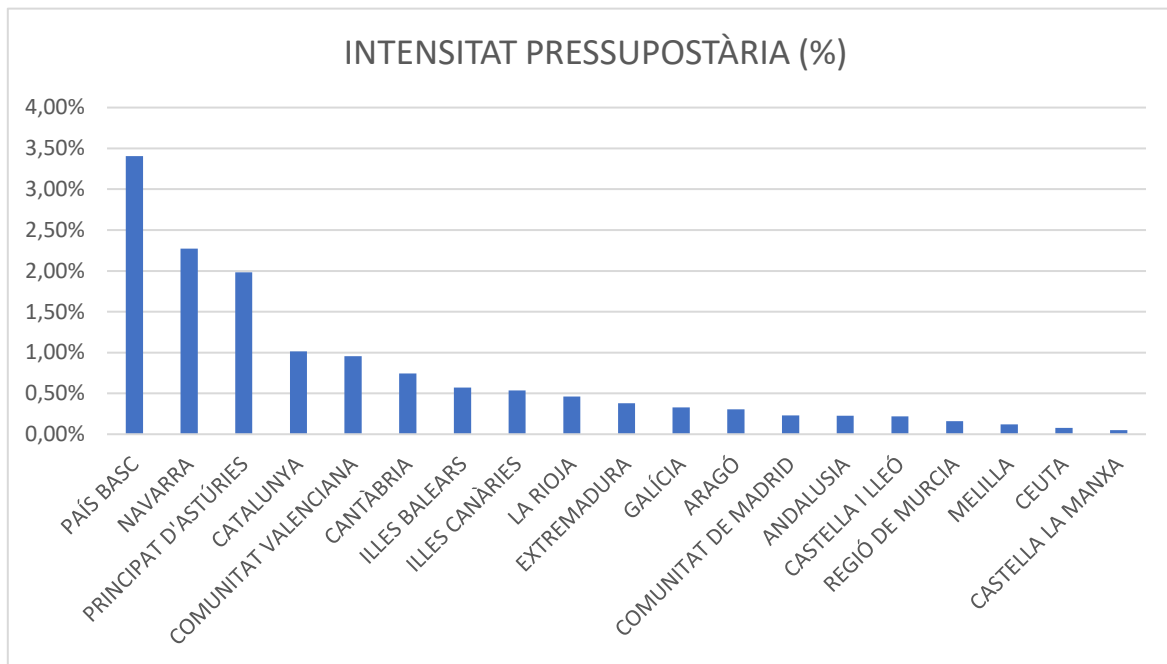
El càlcul de la intensitat pressupostària (% despesa) de cada territori és senzill, només calen les dades de la despesa destinada a la política de rendes mínimes i el total de despesa que les comunitats contempen als seus pressupostos.

TAULA 4: percentatge que cada Comunitat Autònoma destina a la seva renda mínima.

| COMUNITATS AUTÓNOMES | DESPESA DESTINADA A R.M | DESPESA PRESSUPOSTÀRIA | % DESPESA |
|----------------------|-------------------------|------------------------|-----------|
| ANDALUSIA | 90.877.174,55 € | 40.188.042.635,00 € | 0,23% |
| ARAGÓ | 22.650.090,00 € | 7.454.031.859,18 € | 0,30% |
| PRINCIPAT D'ASTÚRIES | 103.881.259,00 € | 5.237.551.819,00 € | 1,98% |
| ILLES BALEARS | 33.550.769,54 € | 5.881.551.715,00 € | 0,57% |
| ILLES CANÀRIES | 51.042.566,70 € | 9.531.472.032,00 € | 0,54% |
| CANTÀBRIA | 22.931.892,28 € | 3.078.036.808,00 € | 0,75% |
| CASTELLA LA MANXA | 5.912.965,68 € | 12.102.388.410,00 € | 0,05% |
| CASTELLA I LLEÓ | 26.795.246,82 € | 12.291.444.523,00 € | 0,22% |
| CATALUNYA | 429.336.789,00 € | 42.322.981.599,54 € | 1,01% |
| CEUTA | 229.822,90 € | 302.176.278,03 € | 0,08% |
| EXTREMADURA | 24.267.201,00 € | 6.423.894.820,00 € | 0,38% |
| GALÍCIA | 43.975.078,94 € | 13.396.505.623,00 € | 0,33% |
| COMUNITAT DE MADRID | 59.481.444,59 € | 25.878.871.496,00 € | 0,23% |
| MELILLA | 390.209,24 € | 322.360.936,43 € | 0,12% |
| REGIÓ DE MURCIA | 10.873.608,82 € | 6.753.606.724,00 € | 0,16% |
| NAVARRA | 110.687.972,12 € | 4.870.520.378,00 € | 2,27% |
| PAÍS BASC | 426.611.597,00 € | 12.522.062.107,00 € | 3,41% |
| LA RIOJA | 8.738.023,82 € | 1.891.434.677,29 € | 0,46% |
| COMUNITAT VALENCIANA | 250.182.062,86 € | 26.138.651.984,00 € | 0,96% |

Font: elaboració pròpia a partir de: l'informe de rendes mínimes d'inserció del 2021 elaborat pel Ministeri de Drets Socials i Agenda 2030, les dades del Ministeri d'Hisenda sobre els pressupostos consolidats de les diferents Comunitats Autònomes.

GRÀFIC 5: intensitat pressupostària de cada Comunitat Autònoma en la seva política de renda mínima.

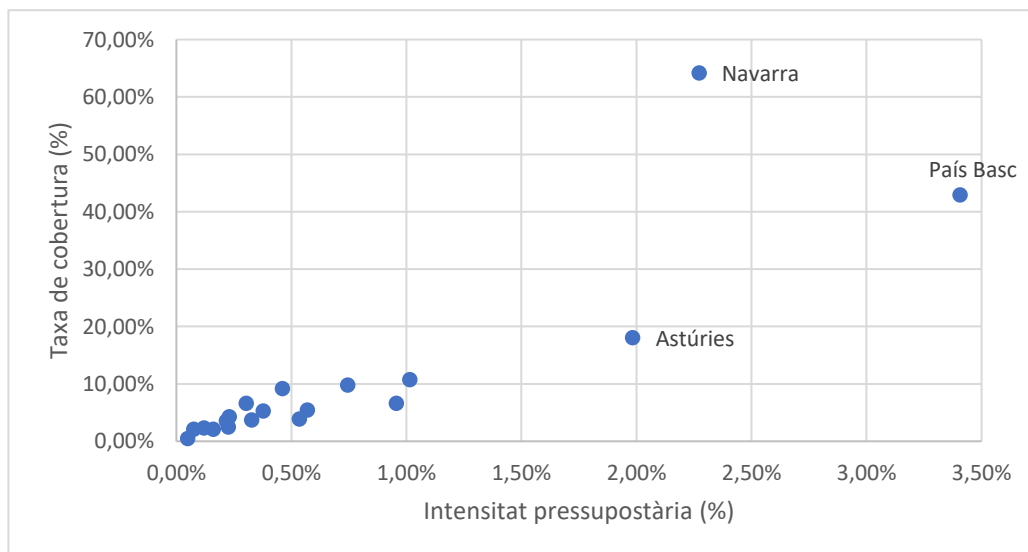


Font: elaboració pròpia

Els resultats fan palès, com en l'anàlisi efectuat anteriorment, les grans diferències entre Comunitats Autònomes en quant a les polítiques de rendes mínimes. Només quatre autonomies superen l'1% en intensitat pressupostària: País Basc (3,41%), Navarra (2,27%), Astúries (1,98%) i Catalunya (1,01%). La resta de Comunitats/Ciutats Autònomes presenten valors inferiors a l'1%.

Si s'analitza la relació que s'estableix entre la intensitat pressupostària i la taxa de cobertura s'observa que aquesta és molt forta (coeficient de correlació del 0,86). El següent gràfic mostra de manera visual la relació:

GRÀFIC 6: relació entre la intensitat pressupostària i la taxa de cobertura de les rendes mínimes.



Font: elaboració pròpia

Això demostra que el realment necessari per dur a terme una política de rendes mínimes eficaç és el compromís continuat de responsables polítics de diferents partits, aconseguit mitjançant organitzacions socials mobilitzades a favor de la cohesió social així com d'un equip tècnic de qualitat i compromès amb la solidesa i continuïtat del programa (José Antonio Noguera, 2019).

III.3. COMPARATIVA EN LA QUANTIA DE LES PRESTACIONS

Una altra font d'heterogeneïtat entre les Comunitats Autònomes són les diferents quanties que presenten les polítiques de rendes mínimes en funció del territori. Aquest anàlisi tracta d'establir i quantificar fins a quin punt la prestació que reben les llars està propera o no al grau de suficiència que en teoria haurien de cobrir.

Per dur a terme aquest anàlisi primer s'ha d'establir el grau de suficiència, és a dir, quin és el mínim necessari que haurien de cobrir les prestacions a partir del qual es considera que es pot viure dignament. Considerant que l'objectiu bàsic d'aquesta política és que les llars assoleixin uns nivells mínims d'ingressos per poder sortir d'una situació de pobresa s'utilitzarà la dada del llindar de risc de la pobresa com a marca de referència . D'aquesta manera es podrà comprovar si les quanties de les prestacions són suficients per situar a les llars que reben l'ajuda fora del llindar de la pobresa.

El llindar de risc de la pobresa és una dada que s'obté fixant el 60% de la mediana dels ingressos de cada individu en un determinat territori. L'INE a través de l'Enquesta de Condicions de Vida que elabora amb certa periodicitat ens facilita la dada tant de l'ingrés medià com del llindar de la pobresa en el cas d'una llar amb només 1 individu:

TAULA 5: obtenció del llindar de la pobresa per un individu.

| Euros | |
|------------------------------------|--------|
| Año de la encuesta: | 2021 |
| Ingresos del año: | 2020 |
| Renta mediana | 15.892 |
| Umbral de riesgo de pobreza | |
| Hogares de una persona | 9.535 |

Font: Enquesta de Condicions de Vida del 2021 elaborada per l'INE

Tanmateix, si es vol saber quina és la dada del llindar de la pobresa per a altres tipus de llars cal utilitzar el concepte de les unitats de consum. La unitat de consum és una mesura que permet comparar les condicions de vida de les llars que tinguin diferents composicions. Per exemple, una llar de 2 adults no necessitaria una renda equivalent al doble de la d'una llar d'un sol individu per cobrir el mateix nivell de despeses ja que moltes d'aquestes no es duplicarien (existència d'economies d'escala). Així doncs s'estableix que una llar formada per

2 individus adults equival a 1,5 unitats de consum, addicionalment una llar formada per 2 adults i 2 menors de 14 anys equival a 2,1 unitats de consum (0,3 per cada nen). El llindar de la pobresa per aquestes dues modalitats de llar citades s'obtidrien de multiplicar l'import facilitat per l'INE en el cas d'un individu per les unitats de consum, obtenint:

TAULA 6: obtenció del llindar de la pobresa per diferents tipus de llars.

| | UNITATS DE CONSUM | LLINDARS DE RISC DE LA POBRESA (ANUALS) |
|--|--------------------------|--|
| LLAR FORMADA PER 1 ADULT | 1 | 9.535 |
| LLAR FORMADA PER 2 ADULTS | 1,5 | 14.303 |
| LLAR FORMADA PER 2 ADULTS i 2 MENORS DE 14 ANYS | 2,1 | 20.024 |

Font: elaboració pròpia a parir de l'enquesta sobre condicions de vida del 2021 elaborada pel l'INE.

Com es vol obtenir una comparativa amb les quanties de les diferents rendes mínimes autonòmiques i aquestes són pagades de forma mensual, es calcula l'import equivalent del llindar de risc de pobresa mensual:

TAULA 7: obtenció del llindar de la pobresa mensual per diferents tipus de llars.

| | UNITATS DE CONSUM | LLINDARS DE RISC DE LA POBRESA (MENSUALS) |
|--|--------------------------|--|
| LLAR FORMADA PER 1 ADULT | 1 | 795 |
| LLAR FORMADA PER 2 ADULTS | 1,5 | 1.192 |
| LLAR FORMADA PER 2 ADULTS 2 MENORS DE 14 ANYS | 2,1 | 1.669 |

Font: elaboració pròpia a parir de l'enquesta sobre condicions de vida del 2021 elaborada pel l'INE.

Un cop s'han obtingut les dades dels corresponents llindars s'han de comparar amb les quanties que cada autonomia facilita per a cada una de les 3 modalitats de llar citades, mostrades a la següent taula:

TAULA 8: quanties de les rendes mínimes de cada Comunitat Autònoma.

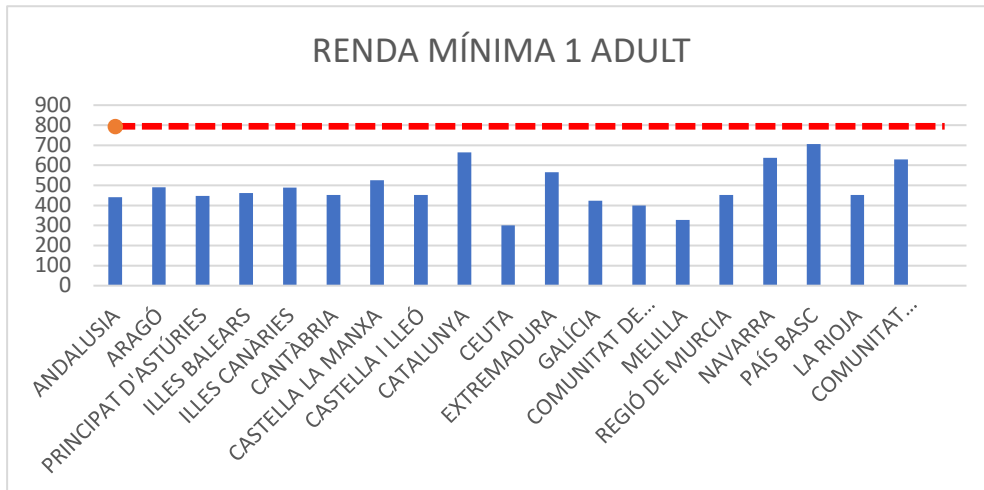
| COMUNITATS AUTÒNOMES | 1 ADULT | 2 ADULTS | 2 ADULTS, 2 NENS |
|-----------------------------|----------------|-----------------|-----------------------------|
| ANDALUSIA | 440,62 € | 497,11 € | 610,09 € |
| ARAGÓ | 491,00 € | 638,30 € | 834,70 € |
| PRINCIPAT D'ASTÚRIES | 448,28 € | 546,89 € | 690,33 € |
| ILLES BALEARS | 461,50 € | 610,91 € | 892,87 € |
| ILLES CANÀRIES | 489,35 € | 553,73 € | 637,45 € |
| CANTÀBRIA | 451,92 € | 564,90 € | 683,53 € |
| CASTELLA LA MANXA | 525,00 € | 603,75 € | 708,75 € |
| CASTELLA I LLEÓ | 451,92 € | 564,90 € | 677,88 € |
| CATALUNYA | 664,00 € | 996,00 € | 1.196,00 € |
| CEUTA | 300,00 € | 330,00 € | 390,00 € |
| EXTREMADURA | 564,90 € | 677,88 € | 790,86 € |
| GALÍCIA | 423,68 € | 502,77 € | 627,05 € |
| COMUNITAT DE MADRID | 400,00 € | 512,67 € | 587,78 € |
| MELILLA | 328,00 € | 393,60 € | 524,80 € |
| REGIÓ DE MURCIA | 451,92 € | 564,90 € | 677,88 € |
| NAVARRA | 636,73 € | 859,58 € | 1.114,27 € |
| PAÍS BASC | 706,22 € | 906,84 € | 1.003,14 € |
| LA RIOJA | 451,92 € | 564,90 € | 706,13 € |
| COMUNITAT VALENCIANA | 630,00 € | 738,00 € | 864,00 € |

Font: elaboració pròpia a partir de l'informe de rendes mínimes d'inserció del 2021 elaborat pel Ministeri de Drets Socials i Agenda 2030.

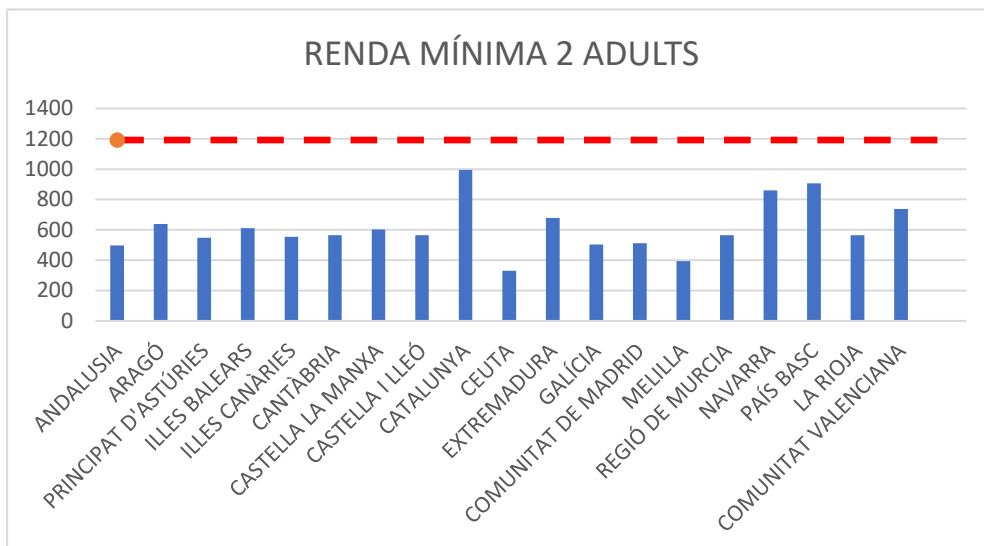
S'ha d'aclarir que algunes Comunitats Autònomes tenen quanties específiques segons el número d'infants que té la llar i d'altres, en canvi, només varien les quanties en funció del número d'individus de la llar. Per a aquestes regions que no diferencien entre infants i adults s'ha agafat la quantia per a una llar amb 4 membres per determinar el que percebria una família de dos adults i dos nens.

A continuació es presenten uns gràfics que permeten veure de manera visual l'assoliment d'aquest llindar o la llunyania en cas que no s'aconsegueixi arribar a aquest indicador de suficiència. Els corresponents llindars de la pobresa estan marcats amb una línia discontinua vermella a través del gràfic.

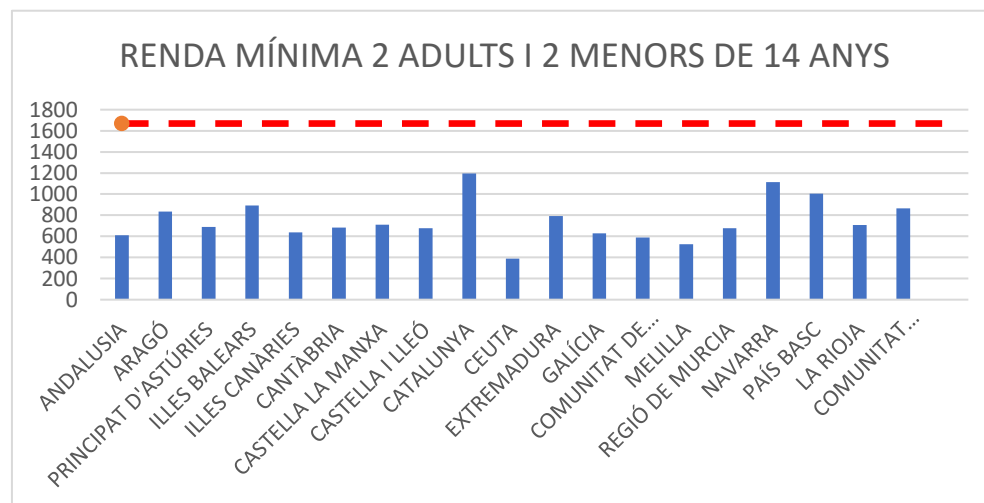
GRÀFIC 7: comparació de la renda mínima per 1 adult amb el llindar de la pobresa.



GRÀFIC 8: comparació de la renda mínima per 2 adults amb el llindar de la pobresa.



GRÀFIC 9: comparació de la renda mínima per 2 adults i 2 menors de 14 anys amb el llindar de la pobresa.



Font: elaboració pròpia

Com es pot veure, en les tres modalitats analitzades cap Comunitat Autònoma presenta una quantia de renda mínima que assoleixi el nivell de suficiència.

Pel que fa a la renda mínima a les llars composades per 1 individu només hi ha quatre comunitats que cobreixen el 75% del llindar amb les seves prestacions: Catalunya (84%), Navarra (80%), País Basc (89%) i Comunitat Valenciana (79%). Quatre són les autonomies que cobreixen entre el 60% i el 75% del llindar: Aragó (62%), Illes Canàries (62%), Castella la Manxa (66%) i Extremadura (71%). Les 11 comunitats restants disposen d'unes ajudes que no cobreixen el 60% del llindar, arribant a casos extrems com el de Ceuta i Melilla que no cobreixen ni la meitat.

Pel que respecta a la renda mínima a les llars composades per dos individus adults les dades són encara pitjors. Tal com mostra el gràfic les prestacions s'allunyen del valor de suficiència. Només dues Comunitats Autònomes s'apropen al menys al 75% del llindar de la pobresa: Catalunya (84%) i País Basc (76%). El gruix de les autonomies (un total d'11) no cobreixen el 50% del llindar.

Per últim la renda garantida a les llars composades per dos adults i dos nens s'allunya encara més del mínim de suficiència. Cap Comunitat Autònoma té ajudes que suposin el 75% del llindar, sent la més alta la de Catalunya amb el 72%. El gruix de les autonomies es situen al voltant del 40% del valor de suficiència.

D'aquest anàlisi sobre la quantia de les prestacions se'n deriven diverses conclusions.

Aquest petit exercici fa patent, com en els anàlisis efectuats anteriorment, l'elevat grau d'heterogeneïtat que presenta aquesta política. Es fa evident la gran diferència que hi ha entre comunitats.

Un altra aspecte preocupant que es deriva de l'anàlisi, en aquest cas generalitzat a totes les ajudes, és que cap prestació aconsegueix situar a la llar que la rep per sobre del llindar de la pobresa (tot i que algunes regions s'aproximen més que d'altres).

Per últim un altre factor que presenten totes les ajudes és que són en termes relatius més generoses per aquelles llars formades per menys individus. És a dir, el % del llindar de la pobresa va decreixent a mesura que les prestacions van adreçades a habitatges amb més convivents. L'AIREF va arribar a una conclusió similar a l'estudi que va fer de les rendes mínimes al 2019 conclouent que les quantitats de les ajudes cauen considerablement en llars amb major dimensió, el que deixa veure en el disseny de rendes mínimes un reconeixement excessiu de les economies d'escala dintre de la llar.

La següent taula permet comprovar aquesta última conclusió de forma visual a partir de les dades treballades anteriorment:

Cada dada mostra el grau de cobertura de la prestació respecte el nivell de suficiència.

TAULA 9: grau d'assoliment del llindar de la pobresa de cada tipologia de renda mínima.

| COMUNITATS AUTÒNOMES | 1 ADULT | 2 ADULTS | 2 ADULTS, 2 NENS |
|-----------------------------|----------------|-----------------|-------------------------|
| ANDALUSIA | 55,45% | 41,71% | 36,56% |
| ARAGÓ | 61,79% | 53,55% | 50,02% |
| PRINCIPAT D'ASTÚRIES | 56,42% | 45,88% | 41,37% |
| ILLES BALEARS | 58,08% | 51,26% | 53,51% |
| ILLES CANÀRIES | 61,58% | 46,46% | 38,20% |
| CANTÀBRIA | 56,87% | 47,39% | 40,96% |
| CASTELLA LA MANXA | 66,07% | 50,65% | 42,47% |
| CASTELLA I LLEÓ | 56,87% | 47,39% | 40,62% |
| CATALUNYA | 83,56% | 83,56% | 71,67% |
| CEUTA | 37,75% | 27,69% | 23,37% |
| EXTREMADURA | 71,09% | 56,87% | 47,39% |
| GALÍCIA | 53,32% | 42,18% | 37,58% |
| COMUNITAT DE MADRID | 50,34% | 43,01% | 35,22% |
| MELILLA | 41,28% | 33,02% | 31,45% |
| REGIÓ DE MURCIA | 56,87% | 47,39% | 40,62% |
| NAVARRA | 80,13% | 72,12% | 66,78% |
| PAÍS BASC | 88,88% | 76,08% | 60,12% |
| LA RIOJA | 56,87% | 47,39% | 42,32% |
| COMUNITAT VALENCIANA | 79,29% | 61,92% | 51,78% |

Font: elaboració pròpia

Si bé es cert que hi ha una gran diferència entre les quanties de les diferents Comunitats Autònomes també s'ha de reconèixer que el cost de vida varia en cada territori. És fàcil pensar que part d'aquestes diferències quantitatives poden ser degudes a les diferències de poder adquisitiu entre els territoris de l'Estat. Dit en altres paraules, si les quanties de les rendes mínimes fossin les mateixes a tot el territori això perjudicaria a les llars que viuen en indrets on el cost de vida és més car.

A continuació es pretén analitzar fins a quin punt la variació de les quanties respon a aquestes diferències de poder adquisitiu.

Encara avui dia, la informació disponible de la paritat del poder adquisitiu (PPA) a nivell de regions es força limitada. Això fa que les dades de PPA amb les que es fan l'anàlisi siguin del 2017 i no incloguin les Ciutats Autònomes de Ceuta i Melilla.

La següent taula mostra les quanties amb les que s'ha treballat anteriorment però corregides mitjançant els números índex de la PPA. Per exemple, si a Andalusia el cost de vida és 4,6

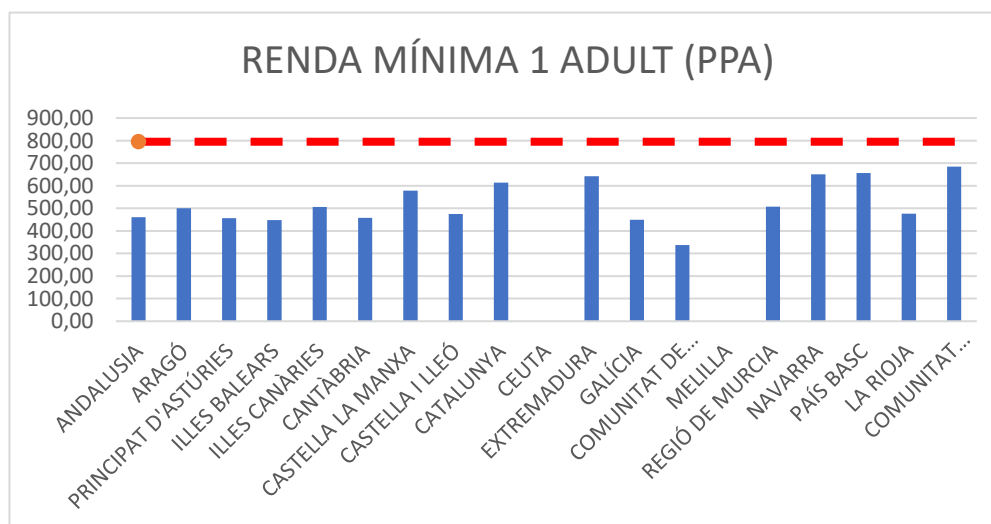
punts percentuals menor que el del total d'Espanya, les seves quanties s'han de corregir incrementant-se en 4,6 punts percentuals. De la mateixa manera, aquelles regions amb un cost de vida major al del total d'Espanya (valors índex superiors a 100) s'han de corregir les seves quanties a la baixa.

TAULA 10: correcció de les quanties de les rendes mínimes de cada Comunitat Autònoma mitjançant la PPA.

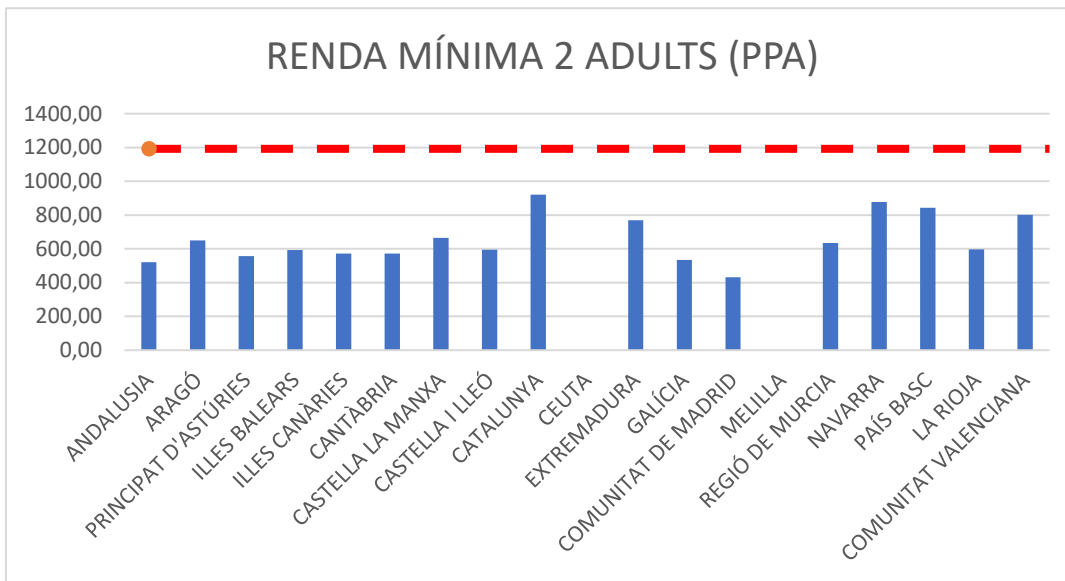
| COMUNITATS AUTÒNOMES | PPA 2017 (índex Espanya=100) | 1 ADULT (PPA) | 2 ADULTS (PPA) | 2 ADULTS, 2 NENS (PPA) |
|----------------------|------------------------------|---------------|----------------|------------------------|
| ANDALUSIA | 95,4 | 460,89 | 519,98 | 638,15 |
| ARAGÓ | 98,1 | 500,33 | 650,43 | 850,56 |
| PRINCIPAT D'ASTÚRIES | 98,1 | 456,80 | 557,28 | 703,45 |
| ILLES BALEARS | 102,8 | 448,58 | 593,80 | 867,87 |
| ILLES CANÀRIES | 96,6 | 505,99 | 572,56 | 659,12 |
| CANTÀBRIA | 98,6 | 458,25 | 572,81 | 693,10 |
| CASTELLA LA MANXA | 89,8 | 578,55 | 665,33 | 781,04 |
| CASTELLA I LLEÓ | 94,8 | 475,42 | 594,27 | 713,13 |
| CATALUNYA | 107,6 | 613,54 | 920,30 | 1105,10 |
| CEUTA | | | | |
| EXTREMADURA | 86,4 | 641,73 | 770,07 | 898,42 |
| GALÍCIA | 93,8 | 449,95 | 533,94 | 665,93 |
| COMUNITAT DE MADRID | 115,7 | 337,20 | 432,18 | 495,50 |
| MELILLA | | | | |
| REGIÓ DE MURCIA | 87,8 | 507,05 | 633,82 | 760,58 |
| NAVARRA | 97,9 | 650,10 | 877,63 | 1137,67 |
| PAÍS BASC | 107,1 | 656,08 | 842,45 | 931,92 |
| LA RIOJA | 94,5 | 476,78 | 595,97 | 744,97 |
| COMUNITAT VALENCIANA | 91,3 | 684,81 | 802,21 | 939,17 |

Font: elaboració pròpia a partir de l'informe de rendes mínimes d'inserció del 2021 elaborat pel Ministeri de Drets Socials i Agenda 2030 i Costa, A. et al (2021).

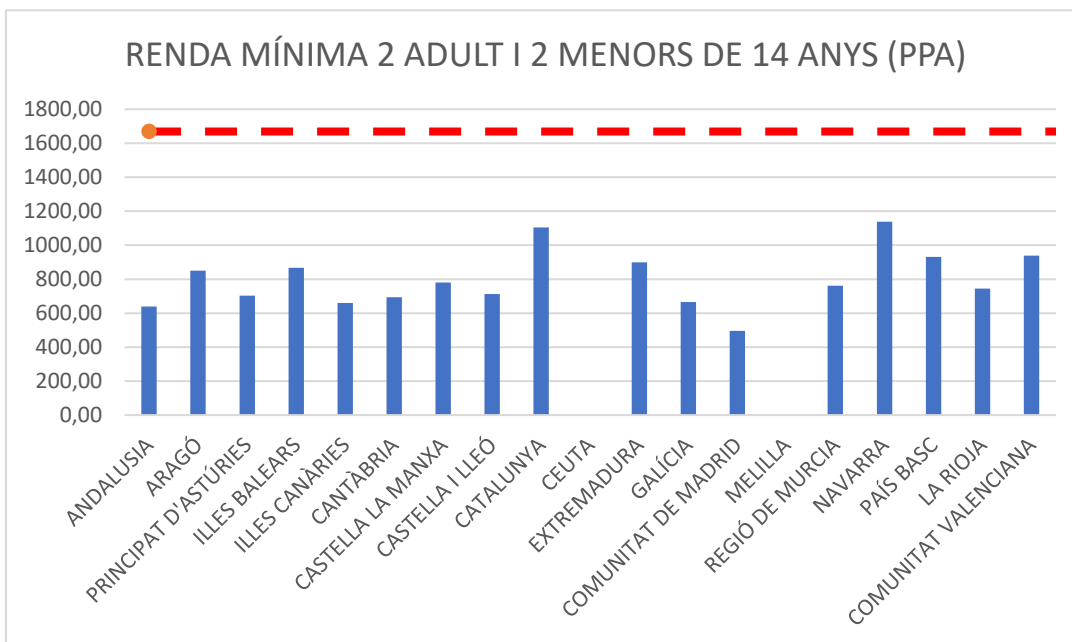
GRÀFIC 10: comparació de la renda mínima per 1 adult (PPA) amb el llindar de la pobresa.



GRÀFIC 11: comparació de la renda mínima per 2 adults (PPA) amb el llindar de la pobresa.



GRÀFIC 12: comparació de la renda mínima per 2 adults i 2 menors (PPA) amb el llindar de la pobresa.



Font: elaboració pròpia

Si es comparen els gràfics corregits amb la PPA amb els obtinguts sense fer cap correcció s'observa que els resultats són força semblants. Les conclusions que se'n deriven d'aquests tres últims gràfics són pràcticament les mateixes que les obtingudes anteriorment : heterogeneïtat en les quanties, insuficiència generalitzada de les prestacions per assolir el llindar de la pobresa i major generositat a les llars formades per menys individus.

Les quanties ajustades no varien gaire en molts casos, fent que les Comunitats Autònomes més i menys generoses siguin les mateixes que sense tenir en compte la PPA.

D'aquest petit anàlisi s'arriba a la conclusió que si bé és cert que el cost de vida entre territoris pot ser divers, aquest no ho és tant com ho són les quanties de les ajudes. Hi ha per tant altres raons darrere les grans diferències en les quanties.

IV. QUINA POT SER LA CAUSA DE L'HETEROGENEÏTAT DE LES RENDES MÍNIMES?

Els resultats que es mostren a la part aplicada del treball deixen veure com les diferències entre les rendes mínimes de les regions no tan sols són presents sinó que són força significatives.

Una possible explicació, tot i que temptativa, sobre la possible causa de les grans disparitats que les diferents polítiques de rendes mínimes presenten entre elles parteix d'una de les visions sobre la descentralització de la funció redistributiva del federalisme fiscal explicada al primer capítol. Aquest punt de vista justifica la intervenció dels governs subcentrals en aquest tipus de polítiques si la redistribució es considera com un bé públic local i, per tant, cada regió presenta unes determinades preferències per la redistribució de la renda.

Aquesta possible justificació de l'heterogeneïtat a través de les preferències pot ser raonable si es considera el model de finançament de la majoria de comunitats autònomes (Règim Comú).

Una part important del finançament de les Comunitats Autònomes de Règim Comú prové del mecanisme d'anivellament anomenat Fons de Garantia dels Serveis Públics Fonamentals (FGSPF). Aquest fons busca assegurar que cada Comunitat Autònoma rebi els mateixos recursos per habitant (ajustat) per finançar els serveis essencials de l'Estat del Benestar, els quals han estat transferits a les autonomies (educació, sanitat i serveis socials), sempre que es realitzi un esforç fiscal similar. Es a dir, mitjançant el Fons de Garantia totes les comunitats autònomes tenen els mateixos recursos disponibles per habitant per finançar la despesa de l'Estat del Benestar (mateix grau de cobertura). És important esmentar també que aquestes transferències són incondicionades i que tot i que estiguin pensades per finançar la despesa de l'Estat del Benestar les Comunitats Autònomes tenen total llibertat per decidir en que gastar els recursos.

Si considerem doncs que cada regió del Règim Comú té, en línies generals, els mateixos recursos per finançar la despesa (han estat anivellades amb transferències) podem descartar que les grans diferències de les rendes mínimes corresponguin a diferents nivells d'ingressos de les autonomies per dur a terme les seves polítiques. Es possible doncs que l'heterogeneïtat de les rendes mínimes sigui provocada per diferències en els interessos polítics de cada regió o, des d'un altre punt de vista, diferents preferències de la població quant a les polítiques de redistribució en els diferents territoris de l'Estat.

Tot i això cal matisar que el grau d'anivellament es va decidir a l'any 2009 suposant que el pes de la despesa en educació, sanitat i serveis socials era aproximadament el 75% de la despesa total de les Comunitats Autònomes. Al 2009 les polítiques de rendes mínimes autonòmiques

no estaven tant desenvolupades com avui dia. La majoria de Comunitats Autònomes destinen molts més recursos a aquesta política actualment que quan es va elaborar el mecanisme d'anivellament. Per tant, avui dia no es pot dir que totes les regions tenen els mateixos recursos disponibles per dur a terme la política de rendes mínimes.

Si comparem però quantitativament les diferències que hi havia entre regions al 2011 (primer any que s'elabora l'informe anual de rendes mínimes), on només havien passat 2 anys de l'establiment del mecanisme d'anivellament, s'observen diferències notables en aspectes com les quanties o la taxa de cobertura d'una manera molt similar que l'any 2021. És a dir, que quan els recursos estaven més ben repartits entre les regions del Regim Comú, les diferències en aquesta política ja eren notables.

V. EL PAÍS BASC, UN CAS D'ÈXIT

Una de les conclusions que es poden treure observant la part aplicada del treball, on es comparen quantitativament diferents paràmetres de les rendes mínimes de les Comunitats Autònomes, és que el País Basc (juntament amb Navarra) presenta una de les polítiques més efectives de tot l'Estat.

L'objectiu d'aquest apartat és poder establir quins són els factors que faciliten que una determinada regió disposi d'una renda d'inserció potent i exitosa a través de la història i els elements clau que han fet que la renda mínima basca es pugui considerar un cas d'èxit.

V.1. HISTÒRIA I EVOLUCIÓ DE LA RENDA MÍNIMA AL PAÍS BASC

L'any 1989 el País Basc va posar en funcionament l'anomenat Ingres Mínim Familiar, el qual va ser el primer cas d'una renda mínima a Espanya. En aquella època la regió basca passava per un procés de reconversió industrial després de la crisi del petroli. La crisi del sector industrial va suposar un gran augment de les taxes d'atur, provocant que més d'una cinquena part de les llars basques es trobessin en situació de pobresa.

L'Ingres Mínim Familiar, que a partir de 1990 va passar a anomenar-se Ingres Mínim d'Inserció, va néixer com una mesura alternativa a les polítiques extraordinàries concretes en ajudes econòmiques de caràcter temporal que no aconseguien actuar amb efectivitat sobre una pobresa que havia esdevingut endèmica. La nova prestació tenia com a inspiració la renda mínima d'inserció francesa recentment implantada aleshores.

La prestació va ser dissenyada per cobrir les despeses regulars de primera necessitat i estava fortament vinculada a l'activació i formació per l'accés al mercat laboral, per qui rebia l'ajuda. Tot i així va ser fortament criticada pel Govern Central, el qual sostenia que la política consolidaria la marginació de la població en edat de treballar a qui anava adreçada. Destaquen les paraules de Matilde Fernández, qui va ser Ministra d'Afers Socials del Govern d'Espanya: *"hay que dar la caña y no el pez. Lo que hace el Gobierno vasco es dar el pez"*. L'ingrés Mínim Vital, malgrat la interpretació realitzada des del Govern Central, es va convertir en una política pròpia del País Basc que assumien pràcticament tot els partits amb presència al parlament basc.

La política va ser un èxit. Entre els anys 1989 i 1996 l'ingrés social (com es coneixia popularment la prestació) va passar de 4.885 unitats beneficiàries anuals (llars que rebien la prestació) a 16.052. Alguns factors d'èxit de la política van ser: l'escassa permanència en el sistema (només una quarta part de les persones usuàries seguia utilitzant la prestació dos anys després); un frau molt baix; i una alta cobertura de la gent potencialment demandant.

A causa d'aquests bons resultats, durant la dècada dels 90 altres Comunitats Autònomes van voler aplicar la seva pròpia renda mínima, fent que aquest tipus de prestació es consolidés com un nou element en el model de protecció social a la resta d'Espanya.

Seguint amb l'evolució al País Basc, la renda mínima va ser modificada a causa d'un procés de reforma del programa de rendes mínimes iniciat al 1996 i que no va finalitzar fins a l'any 2000. Aquesta reforma va ser causada per una nova llei que recollia la figura de la Renda Bàsica com a hereva de l'antic Ingrés Mínim d'Inserció. Aquesta nova llei va sorgir fruit d'un procés d'Iniciativa Legislativa Popular (ILP) que difonia la proposta d'una renda bàsica (sense coincidir exactament amb la figura de la renda bàsica universal). Una ILP és una forma de fer lleis que figura a tots els parlaments de les Comunitats Autònomes on mitjançant una quantitat de firmes d'electors es pot proposar una llei al parlament en forma de llei ordinària. Tot i que la ILP original era força ambiciosa i contemplava augments importants de les quanties i els col·lectius que hi podrien tenir accés, la llei finalment aprovada va quedar força descafeïnada fruit de les esmenes de diversos partits polítics. Tot i això la nova llei va suposar una millora respecte l'anterior legislació en aspectes com la quantia i la cobertura de la prestació.

El 2008 es va posar en marxa una nova llei de garantia d'ingressos i inclusió social, que deixava de banda la Renda Bàsica vigent fins al moment, per posar en marxa la Renda de Garantia d'Ingressos (RGI), nom que perdura fins a l'actualitat. Juntament amb la RGI es va aprovar la Prestació Complementària d'Habitatge, que podien demanar els perceptors de la RGI. Aquesta nova llei suposava avenços en alguns aspectes com les ajudes a l'habitatge o les majors quanties per als pensionistes pobres i alguns endarreriments en matèria de la durada de la prestació o els immigrants que podien tenir dret a l'ajuda.

A l'any 2011, la RGI la va passar a assumir el Lanbide, el Servei Basc d'Ocupació. Fins aleshores la seva gestió s'havia dut a terme des dels serveis socials. Aquest canvi es va produir en l'època de la recessió econòmica i va suposar algunes dificultats en la implementació, en un context on la demanda d'aquesta prestació va créixer.

Al desembre del 2022 va entrar en vigor la darrera llei del Sistema Basc de Garantia d'Ingressos. Aquesta llei més recent suposa una millora en alguns aspectes de la prestació com l'increment de les quanties o el fet que es pugui demanar la prestació a partir dels 18 anys enlloc dels 23.

IMATGE 1: quanties abans i després de la darrera reforma.



La imatge compara la quantia bàsica i mínima del 2022 i les que entra en vigència a l'any 2023 amb la nova llei.

Font: extret del portal de notícies de eitb

V.2. CAUSES DE L'ÈXIT

De tot l'Estat espanyol el País Basc és l'única regió amb una política de garantia d'ingressos (formada per la Renda de Garantia d'Ingressos i altres prestacions de menor pes) comparable a la de països del centre i nord d'Europa caracteritzats per disposar d'uns programes socials molt avançats. El sistema basc ha esdevingut el model més desenvolupat de rendes mínimes de tots els països del sud d'Europa.

L'èxit és evident però, quines poden ser les causes darrera d'aquest fet? Diversos autors han assenyalat la voluntat que hi ha hagut tant en l'àmbit polític com social en termes de lluita contra la pobresa com el principal factor que justifica una política tant avançada respecte la resta de regions. Aquest compromís, que ha perdurat amb el temps, es pot observar en diferents moments de l'evolució de la renda mínima al País Basc. Es poden identificar fins a tres causes de l'èxit de la política al País Basc:

1. La mobilització social que va fer que fos la primera política d'aquest tipus a Espanya. El sorgiment de la renda mínima basca ja deixa veure el compromís que hi havia darrera de la seva creació. S'ha de considerar el fet que l'Ingrés Mínim Familiar (1989) va ser la primera política d'aquest tipus que es va desenvolupar al territori espanyol, mostrant la preocupació de la societat, de forma més intensa que a la resta de l'Estat, per abordar el problema de la pobresa.

2. El pacte entre diferents institucions per fer possible la política. Aquest projecte pioner no el va dissenyar exclusivament un partit polític, la seva creació va tenir un fort component interinstitucional on, a banda del Govern basc, van participar Ajuntaments i Diputacions Forals compostats per diversos partits polítics. Per tant, per tirar endavant aquest primer projecte de renda mínima va ser clau la col·laboració i compromís per reduir la pobresa de nombroses institucions dirigides per partits polítics d'ideologies diverses.

3. La importància i el compromís de les organitzacions no governamentals per impulsar la política. Les plataformes de lluita contra la pobresa i l'exclusió social que hi ha al País Basc van tenir rellevància sobretot en els darrers anys de la dècada dels 90 amb la Iniciativa Legislativa

Popular, moltes d'aquestes organitzacions van lluitar perquè es pugues dur a terme. Són agrupacions que tenen diferents raons de ser: per reflexionar i denunciar els problemes de la pobresa i l'exclusió, per constituir reunions de gent afectada per les ajudes socials, per atendre i facilitar dubtes als sol·licitants de prestacions socials... tot i la diversitat de les diferents agrupacions basques totes li donen una forta importància a la política institucional. Trets comuns que tenen aquestes associacions són: la denuncia, la reivindicació, l'emplaçament perquè canviï la política de les administracions públiques basques, reflexions sobre temes com la renda bàsica universal i l'assessoria i el recolzament a les persones amb necessitats. Aquestes entitats duen a terme les seves activitats a través de xerrades, difusió d'articles, programes de ràdio, mobilitzacions... Les agrupacions han actuat en moltes ocasions com a grup de pressió per millorar la renda mínima basca, destacant debilitats que aquest programa presenta. Per exemple, han criticat que l'objectiu de la política no sigui el d'erradicar la pobresa sinó el de fer-la més suportable o han considerat que el número elevat de condicions i limitacions per accedir al programa fa que aquest resulti ineficaç. Les pressions i proclames efectuades per aquestes agrupacions ha contribuït en que la renda mínima basca sigui més potent amb el temps, exemple d'això poden ser les millores aconseguides amb la Iniciativa Legislativa Popular, que va ser fomentada en gran mesura per aquestes associacions, o el recent avançament de l'edat mínima per tenir accés a la prestació dels 23 als 18 anys. Segons planteja l'autor Iñaki Uribarri a un informe de l'any 2011 les plataformes contra la pobresa basques lluiten per un canvi dràstic al model de rendes mínimes apostant per la universalitat en lloc de la condicionalitat i, mentre madura la consciència social i s'assoleix la viabilitat política, plantegen diverses propostes per millorar els actuals serveis de prestacions socials. Queda clar la importància de disposar d'uns agents socials mobilitzats per assolir una política més ambiciosa.

A l'anterior apartat es va donar, mitjançant els arguments del federalisme fiscal, una possible explicació a l'heterogeneïtat de les rendes mínimes de les diferents Comunitats Autònomes: les diferents preferències de les regions en matèria de redistribució de la renda. Aquest apartat analitzant l'èxit del cas basc va en consonància a aquest raonament i complementa l'explicació. Aquelles regions on, com el País Basc, hi hagin unes preferències de la distribució més notòries són més propenses a tenir un consens polític i una pressió social per tenir una renda mínima garantida més efectiva i extensa.

VI. INGRÉS MÍNIM VITAL: MILLORA LA SITUACIÓ DE LES RENDES MÍNIMES D'INSERCIÓ AUTONÒMIQUES?

VI.1. QUÈ ÉS L'INGRÈS MÍNIM VITAL?

L'ingrés mínim vital (IMV) és una prestació no contributiva gestionada per la Seguretat Social que va entrar en funcionament al juny de l'any 2020. L'objectiu que persegueix és el de prevenir el risc de pobresa i exclusió social de les persones amb recursos econòmics insuficients per cobrir les seves necessitats bàsiques. La prestació va adreçada a les llars (que poden estar formades per un sol individu) que compleixin certes condicions que demostrin la situació de vulnerabilitat dels integrants.

És important explicar el context en que aquesta nova prestació es va aprovar. Com ja s'ha explicat als punts I i II del treball el sistema de garantia d'ingressos a Espanya depèn tant del Govern Central (subsidis per col·lectius específics) com de les Comunitats Autònomes (rendes mínimes d'inserció), formant una darrera xarxa de seguretat econòmica amb múltiples mancances. Per una banda, les prestacions assistencials del govern central intenten donar resposta a la insuficiència d'ingressos de diferents categories demogràfiques mitjançant nivells de protecció desiguals i condicions d'accés diferents. Per altra banda, les rendes mínimes autonòmiques, com s'ha anat veient al llarg del treball, presenten problemes d'inequitat territorial, baixos nivells d'adequació i limitada eficàcia. A totes aquestes problemàtiques se li ha de sumar la manca de coordinació que hi ha entre Administracions per gestionar les prestacions. Totes aquestes deficiències fan que la resposta a l'augment de les necessitats socials a les fases recessives sigui menys eficaç que la d'altres sistemes de garantia europeus.

L'etapa de recessió que va viure el país al 2020 a causa de la pandèmia del COVID-19 va produir un fort augment de les necessitats assistencials de moltes llars degut a les restriccions de l'activitat. En aquesta situació era necessari crear una nova prestació que permetés dues coses: donar una resposta immediata a l'augment de la vulnerabilitat econòmica d'una part important de la població i solucionar les mancances de l'actual sistema assistencial tancant així la darrera xarxa de protecció econòmica. D'aquesta manera va sorgir l'ingrés mínim vital, una prestació que té la particularitat de ser la primera renda mínima d'ingressos d'àmbit nacional.

VI.2. RELACIÓ DE L'INGRÉS MÍNIM VITAL AMB LES RENDES MÍNIMES AUTONÒMIQUES

La interrelació entre l'IMV i les rendes autonòmiques no ha estat exempta de polèmiques.

Els autors Javier Fernández, José Antonio Gonzalez i Fulgencio Pagán han tractat aquest aspecte en profunditat elaborant un capítol sobre aquest tema dintre de l'extens document

sobre l'IMV que es va publicar al 2021 amb el nom de: *el Ingreso Mínimo Vital. Una perspectiva global: regulación estatal, derecho comparado y conexión con rentas mínimas autonómicas*.

Segons aquests autors, quan es va idear l'IMV sembla que no es va pensar en les conseqüències que tindria l'aparició d'una nova prestació amb unes característiques molt similars a les de les Comunitats Autònomes. Amb la nova política d'àmbit estatal no es va considerar que inevitablement crearia duplicitats amb les ajudes regionals. És important aclarir que a l'hora d'elaborar la legislació de l'IMV no es va invertir temps a reunir-se amb les autonomies a efectes de coordinar les rendes mínimes autonòmiques amb la nova prestació. Les conseqüències de tot plegat ha sigut que les Comunitats Autònomes han acabat assumint l'arribada de l'IMV de diferents maneres, sense un criteri homogeni, fent visible la clara manca de coordinació i comunicació entre les diferents regions de l'Estat.

Per una banda, des del punt de vista de l'IMV no existeix incompatibilitat amb les rendes mínimes autonòmiques. És més, la normativa de l'IMV no exigeix al demandant de la prestació haver sol·licitat prèviament la renda de l'autonomia respectiva. És a dir, no es precis sol·licitar les ajudes assistencials de les diverses autonomies amb caràcter previ a la sol·licitud de l'IMV. A més, la normativa de la prestació estatal no considera com a renda computable la possible renda mínima autonòmica que pogués estar rebent un individu sol·licitant de l'IMV.

Per altra banda, la compatibilitat de les rendes mínimes autonòmiques amb l'IMV és variada, doncs cada autonomia decideix la seva posició segons considerin els seus òrgans competents en la matèria. Fent una generalització es pot establir que sí que hi ha compatibilitat entre les prestacions autonòmiques i l'IMV. Cal matisar que aquesta compatibilitat arriba fins a l'import autonòmic corresponent. D'aquesta manera si la prestació estatal superés a la autonòmica les dues ajudes esdevindrien incompatibles, fent que l'usuari hagués de triar entre les dues. En aquesta línia, l'IMV acostuma a declarar-se complementari de la prestació autonòmica en el sentit que pot servir per complementar la prestació autonòmica fins a la quantitat prevista. En el cas que un demandant pogués rebre la prestació autonòmica però no reunís les condicions per rebre l'IMV, seria la prestació regional la única ajuda per arribar a l'import autonòmic.

Els tres autors citats al principi de l'apartat van concloure que l'IMV ha resultat ser un intent lloable de construir una veritable darrera xarxa de seguretat econòmica a l'Estat però molt ineficaç. L'aparició d'aquesta nova prestació no ha aconseguit, almenys en els seus primers anys de funcionament, donar solució a alguns dels problemes per que va ser concebuda: les diferències territorials en les prestacions autonòmiques i el problema de la baixa eficàcia que moltes rendes mínimes presenten.

L'Estat, mitjançant el sistema de la Seguretat Social, a entrat en un terreny on hi havien les rendes mínimes autonòmiques. Tot i que l'IMV no estableix incompatibilitat amb cap de les

prestacions regionals, són les Comunitats Autònomes les que han anat establint certes reduccions de les seves prestacions als beneficiaris d'altres ajudes com l'IMV. D'aquesta manera, en la majoria dels casos en que es compatibilitzin tant la prestació estatal com l'autonòmica el beneficiari seguirà percebent la mateixa quantia que fins aleshores amb la diferència que si abans l'ajuda la rebia de la Comunitat Autònoma ara l'Administració Central i la regional assumiran una part de la prestació.

VII. COM ES POT MILLORAR L'ACTUAL SISTEMA DE RENDES MÍNIMES?

A través del diferents apartats del treball es pot concloure que l'actual sistema de rendes mínimes autonòmiques presenta importants carències (quanties que no apropen als usuaris al llindar de la pobresa, baixa proporció de beneficiaris en relació als potencials demandants, manca de coordinació amb ajudes que depenen d'altres nivells de govern...). A més, en el darrer capítol s'ha pogut demostrar com el nou Ingres Mínim Vital no es pot considerar com una alternativa que millora l'actual sistema. L'objectiu d'aquest capítol es explicar alguns elements que es podrien introduir en les prestacions actuals autonòmiques i sistemes alternatius per millorar la situació de les rendes mínimes a Espanya.

VII.1. ELEMENTS DE MILLORA EN L'ACTUAL SISTEMA DESCENTRALITZAT

Un sistema descentralitzat de rendes mínimes indueix, com s'ha pogut veure, a grans diferències territorials en la matèria. Tot i això el fet que cada Comunitat Autònoma tingui llibertat total per desenvolupar la seva política pot també ajudar a millorar l'actual sistema. Segons exposen Ana Herrero i Luís Ayala en un article de 2021 sembla ser que la divergència inicial entre les rendes mínimes podria estar sent compensada, tot i que només parcialment, pel procés d'imitació entre comunitats que ha desencadenat la pròpia descentralització. En altres paraules, un model com l'actual on conviuen 19 programes diferents pot anar millorant l'actual sistema de rendes mínimes a través de la copia entre regions de mesures innovadores de determinades Comunitats Autònomes.

A continuació es destaquen alguns dels casos d'avenços que s'estan estenent pels programes de rendes mínimes d'algunes autonomies:

- Dret subjectiu: algunes Comunitats Autònomes consideren els seus programes com un dret subjectiu, és a dir, que no depèn de la disponibilitat pressupostària del moment, evitant així la discrecionalitat política al respecte.
- Duració indefinida: s'està estenent també per les regions la duració indefinida de la prestació (molts programes anteriorment tenien una duració limitada), tot i que subjecte a renovacions periòdiques, mentre perduri la insuficiència d'ingressos.
- Compatibilitat amb salaris baixos: el programa del país basc és pioner en estendre la seva prestació també als treballadors precaris. Aquesta innovació facilita la lluita contra la trampa de la pobresa que es produeix quan un individu no accepta una feina (sovint mal remunerada) per temor a perdre la prestació en un futur. Donar una ajud amb certa quantitat de diners independentment de la situació laboral (fins a cert límit) és un mecanisme que pot aturar aquesta tendència. Aquesta pràctica s'està estenent a altres autonomies.

Hi han altres innovacions que de moment només estan vigents a les regions on s'han ideat. Amb el temps es veurà si són exitoses i s'estenen a més indrets de l'Estat. A continuació es mostren un parell d'exemples d'aquests casos:

- Navarra: aquesta regió es pionera en establir les quanties mitjançant actualitzacions segons l'IPC i el salari mig. La resta de comunitats segueixen lligant les prestacions al Salari Mínim Interprofessional o al IPREM. Els indicadors utilitzats per la comunitat foral no depenen de decisions polítiques sinó de la situació econòmica, tot al contrari que el SMI i l'IRPEM.
- Comunitat Valenciana: presenta una renda mínima amb automatisme en l'accés a altres ajudes addicionals com beques menjador, prestacions farmacèutiques i despeses escolars.

VII.2. L'ALTERNATIVA D'UN SISTEMA CENTRALITZAT

L'AIREF en un estudi que va realitzar sobre les rendes mínimes l'any 2019 (abans de la implantació de l'ingrés mínim vital) va idear una alternativa al sistema autonòmic actual mitjançant el disseny d'una prestació centralitzada. Pels requisits per poder accedir a la prestació no seria necessari la inscripció del demandant com a aturat. D'aquesta manera es permetria la compatibilitat de la prestació amb l'ocupació, actuant com un complement salarial fins un determinat límit on es considera que el salari es suficient.

Pel que fa a les característiques de la prestació l'AIREF proposa un disseny senzill on es divideix a la població demandant en dos trams: un primer tram dirigit a la població en situació de pobresa extrema i un segon tram per gent en una situació de pobresa menys crítica. El primer tram rebria una prestació diferencial posant com a límit el 80% de l'IPREM a més d'una prestació addicional d'entre 1.200€ i 1680€ anuals per fill a càrrec. El segon tram només rebria la prestació per fill a càrrec.

L'AIREF va proposar juntament amb la prestació un disseny institucional enfocat a millorar la coordinació entre les diferents ajudes. D'una banda, planteja substituir les prestacions existents nacionals i autonòmiques per la nova proposta, permetent a les Comunitats Autònomes complementar la prestació. D'altra banda, proposa la implementació d'un sistema integrat d'informació dels serveis socials y connectat amb el sistema nacional d'ocupació, d'aquesta manera els beneficiaris podrien accedir amb facilitat als serveis que necessites (polítiques actives d'ocupació o de lluita contra l'exclusió social).

L'AIREF quantifica aquesta proposta en uns 1.500 milions d'euros tot i que suposaria un estalvi fiscal de 2.000 milions per l'eliminació de duplicitats. Estimen una reducció de la taxa de pobresa extrema entre un 46% i 60%. Tot i això la taxa de pobresa només disminuiria entorn al 2% o 5%.

CONCLUSIONS

Arribats al final del treball és adient tornar a les preguntes formulades a la introducció i que el present estudi tenia com a objectiu respondre:

1) Quin és el grau d'heterogeneïtat que existeix actualment entre les rendes mínimes de les diferents Comunitats Autònomes?

- Amb les dades obtingudes es pot concloure que el nivell de diferències que les regions presenten en aquesta política és molt elevat. Els gràfics obtinguts reflecteixen la diferència abismal que hi ha entre les regions més generoses i les que ho són menys en tots els aspectes que s'han comparat (taxa de cobertura, intensitat pressupostària i quanties). El grau d'heterogeneïtat es doncs més que notable.

- Un altre fet rellevant que s'ha pogut observar a la part aplicada es que la majoria de Comunitats Autònomes presenten unes rendes mínimes que estan molt lluny d'arribar a tota la població de referència i a garantir uns recursos veritablement suficients. Les rendes mínimes són molt diverses però en línies generals molt insuficients.

2) Per què les autonomies decideixen dur a terme polítiques sobre la renda mínima diferents? Quins poden ser els motius?

- Tenint en compte els arguments del federalisme fiscal és probable que la heterogeneïtat en les polítiques de rendes mínimes entre les Comunitats Autònomes es degui, en algun grau, a les preferències de cada territori. Seguint aquest raonament, les autonomies que presentin preferències més intenses per la redistribució desenvoluparan unes rendes mínimes més potents; a les autonomies on no hi hagi gaire predilecció per la redistribució hi haurà un menor interès social i polític en aspectes assistencials fent que hi hagi una renda mínima poc ambiciosa.

- El cas del País Basc reflecteix bé aquest argument. La seva política de rendes mínimes, la més efectiva tal i com mostra l'anàlisi efectuada, ha sigut el resultat d'una mobilització social i política molt forta i sostinguda en el temps.

El següent pas un cop analitzada la situació que presenten els programes de rendes mínimes és veure de quina manera es podria millorar l'actual sistema. A continuació s'esmenten els principals punts del treball en aquesta direcció:

- El sistema actual de rendes mínimes descentralitzat pot portar a una millora progressiva de la situació mitjançant la còpia d'elements d'èxit implantats per les regions més innovadores. De fet aquest és un aspecte avantatjós dels sistemes descentralitzats, el de generar una competència positiva entre governs subcentrals per fer polítiques més efectives i eficients.

- Un sistema centralitzat de garantia d'ingressos ben dissenyat sí que pot portar a una millora de la situació actual augmentant l'eficàcia i reduint les diferències territorials.

- L'ingrés mínim vital, tot i el seu caràcter estatal, no ha aconseguit solucionar l'aspecte de l'heterogeneïtat de les regions ni la insuficiència de les prestacions. Aquesta nova ajuda no arregla sinó que agreuja el problema de la manca de coordinació entre administracions que es produeix en el funcionament del sistema de garantia d'ingressos espanyol.

Personalment crec que una política de rendes mínimes exitosa podria ser originada a través d'un conjunt d'actuacions que s'haurien de dur a terme tant des de l'Estat com des dels governs subcentrals:

- És just que la gent en situació de pobresa tingui diferent accés a una prestació més o menys generosa a causa, de les preferències i compromís de la població del territori on viuen? Si la resposta és negativa, el govern central hauria d'introduir certs elements comuns als programes de rendes mínimes autonòmics. Una actuació que aniria en aquesta direcció seria la de fer que les rendes mínimes passessin de ser una competència exclusiva de les autonomies a ser de competència compartida. En aquest cas, l'Estat elaboraria una llei bàsica garantint uns mínims que la prestació hauria de complir arreu del territori. Una altra actuació en aquesta línia que també podria dur a terme l'Estat seria la d'actualitzar el fons d'anivellament de les Comunitats Autònomes del Règim Comú, per tal de garantir que totes tinguin els mateixos recursos per poder dur a terme una política de rendes mínimes que garanteixi un nivell estàndard.

- Pel que respecta als governs autonòmics seria clau millorar la comunicació entre les regions. Es podria crear una metodologia de treball on s'establissin uns indicadors de gestió comuns per a totes les Comunitats Autònomes, per tal de mesurar i comprovar diversos aspectes de les respectives rendes mínimes. Amb aquests indicadors es podria fer un seguiment de la política, es facilitaria la comparativa i cada comunitat podria analitzar on es situa respecte les altres i quins són els aspectes millorables de la seva política. Complementàriament, la formació de grups de treball periòdics on els encarregats de la política a cada autonomia es reunissin per intercanviar experiències, facilitaria les sinèrgies positives i l'extensió dels elements d'èxit entre comunitats.

Per acabar l'apartat de conclusions, aclarir que l'objectiu del treball ha estat fer una aproximació a la realitat autonòmica dels sistemes de renda mínima. Evidentment queden infinitat d'aspectes per tractar, com per exemple, les mesures d'inserció social i laboral que cada programa de rendes mínimes incorpora, o d'altres aspectes més ideològics, com per

exemple, els possibles efectes distorsionants d'aquest tipus de política a l'hora d'incentivar o desincentivar la cerca de feina.

BIBLIOGRAFIA

Aguilar, M., Arriba, A. (2019, juny). Crisis económica y transformaciones de la política de garantía de ingresos mínimos para la población activa. Revista panorama social, 29, 91-103. Funcas. Madrid. Disponible a:

<https://www.funcas.es/wp-content/uploads/Migracion/Publicaciones/PDF/2394.pdf>

AIREF (2019). Estudio: los programas de rentas mínimas en España. Madrid. Disponible a:

https://www.airef.es/wp-content/uploads/RENTA_MINIMA/20190626-ESTUDIO-Rentas-minimas.pdf

Ayala, L., Jurado, A., Pérez, J. (2022, Juny). El Ingreso Mínimo Vital: adecuación y cobertura. Papeles de Economía Española, 172, 155-169. Funcas. Madrid. Disponible a:

<https://www.funcas.es/wp-content/uploads/2022/06/PEE-172-WEB.pdf>

Cantos, J. M., García, A., Lagos, M.G. (1998, febrer). La descentralización de las funciones y competencias de gasto entre el estado y las comunidades autónomas. Repositori Universidad de Castilla-La Mancha. Disponible a:

<https://ruidera.uclm.es/xmlui/bitstream/handle/10578/27906/financiaci%c3%b3n.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Castells, A. (1988), Hacienda autonómica. Una perspectiva de Federalismo Fiscal, Barcelona: Ariel

Ciudad Autónoma de Ceuta. (2023). Presupuestos de la Ciudad Autónoma de Ceuta 2021. Ceuta. Disponible a:

<https://www.ceuta.es/ceuta/documentos/secciones/presupuestos>

Ciudad Autónoma de Melilla. (2023). Presupuestos 2021 Ciudad Autónoma de Melilla. Melilla. Disponible a:

<https://www.melilla.es/melillaPortal/RecursosWeb/SITES/presup2021/PGCAM2021.html>

Costa, A., Galletto, V., García, J., Raymond, J.L. i Sánchez-Serra, D. (2021, febrer). El Coste de la Vida en las Comunidades Autónomas, Áreas Urbanas y Ciudades de España. IERMB Working Paper in Economics, nº 20.01. Institut d'Estudis Regionals i Metropolitans de Barcelona. Cerdanyola del Vallès. Disponible a:

<https://www.institutmetropoli.cat/wp-content/uploads/2020/11/IERMB-WORKING-PAPER-E-20.01.pdf>

Díaz, M. (2002, Gener). Federalismo fiscal y asignación de competencias: una perspectiva teórica. Economía, Sociedad y Territorio III, 11, 387-408. Disponible a:

<https://est.cmq.edu.mx/index.php/est/article/view/345/350>

EITB MEDIA. (2023, 3 de març). Las claves de la nueva ley de la RGI, que entra hoy en vigor. Portal de noticias digital de EITB. Disponible a:

<https://www.eitb.eus/es/noticias/economia/detalle/9154211/el-29-de-marzo-ntra-en-vigor-nueva-ley-de-rgi-que-se-aplicara-a-partir-de-abril-de-2023/> [consultat el 20/05/2023]

Fernández, F.J., González, J.A., Pagán, F. (2021, juliol). Las rentas mínimas autonómicas y su interrelación con el ingreso mínimo vital. El ingreso mínimo vital, una perspectiva global: regulación estatal, derecho comparado y conexión con rentas mínimas autonómicas, capítulo XVII, 407-460. Colección de Derecho del Trabajo y Seguridad Social. Madrid. Disponible a:

https://www.boe.es/biblioteca_juridica/abrir_pdf.php?id=PUB-DT-2021-241

González-Bueno, G., Oliver, Q., García, R., Sanz, J. (2022, octubre). Què funciona contra la pobresa infantil? Un Projecte per a la millora de la presa de decisions en polítiques d'infància i exclusió social. Ivàlua, Departament d'Economia i Hisenda i UNICEF Comitè Catalunya. Disponible a:

https://ivalua.cat/sites/default/files/2022-11/26102022_QFCPI_num0_cat.pdf

Herrero, A. i Ayala, L. (2021, 5 de juliol). Las rentas mínimas autonómicas llevan funcionando tres décadas con elevada desigualdad. Blogs-Expansión. Disponible a:

<https://www.expansion.com/blogs/defuerosyhuevos/2021/07/05/las-rentas-minimas-autonomicas-llevan.html> [consultat el 31/05/2023]

INE. (2023). Encuesta de Condiciones de Vida (ECV) 2021. Madrid: Instituto Nacional de Estadística. Disponible a:

https://www.ine.es/prensa/ecv_2021.pdf

INE. (2023). Población por comunidades y ciudades autónomas y sexo. Madrid: Instituto Nacional de Estadística. Disponible a:

<https://www.ine.es/jaxiT3/Tabla.htm?t=2853>

Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030 (2021). El Sistema Público de Servicios Sociales, informe de rentas mínimas de inserción año 2021. Madrid. Disponible a:

https://www.mdsocialesa2030.gob.es/derechos-sociales/servicios-sociales/r-minimas/R_M_I_2021.pdf

Ministerio de Hacienda y Función Pública. (2023). Datos presupuestarios de las comunidades autónomas 2021. Madrid. Disponible a:

<https://www.hacienda.gob.es/es-ES/Areas%20Tematicas/Financiacion%20Autonomica/Paginas/DatosPresupuestarios.aspx>

Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad (2011). El Sistema Público de Servicios Sociales, informe de rentas mínimas de inserción año 2011. Madrid. Disponible a:

https://www.mdsocialesa2030.gob.es/derechos-sociales/servicios-sociales/r-minimas/Informe_2011.pdf

Moreno, G., Airedi, X. (2019, juny). La Renta de Garantía de Ingresos vasca: entre la necesidad y la eficacia. Revista panorama social, 29, 171-182. Funcas. Madrid. Disponible a:

<https://www.funcas.es/wp-content/uploads/Migracion/Publicaciones/PDF/2394.pdf>

Noguera, J. A. (2019, setembre). Las rentas mínimas autonómicas en España: balance y retos de futuro. Informe reforzar el bienestar social: del ingreso mínimo a la renta básica, 40-61. Observatorio Social de "la caixa". Palma. Disponible a:

https://elobservatoriosocial.fundacionlacaixa.org/documents/22890/182418/Informe%20renta%20basica_es.pdf/3642780f-87f5-8141-5993-864af1851e31

Uribarri, I (2012, febrer). Historia y futuro de las rentas mínimas en Euskadi. Cuadernos de Trabajo Social, 25(1), 75-85. Madrid. Disponible a:

<https://revistas.ucm.es/index.php/CUTS/article/view/38435/37176>

Valdúeza, M.D. (2019, juny). La garantía de ingresos mínimos de las comunidades autónomas: prestación económica e inserción sociolaboral. Revista panorama social, 29, 51-69. Funcas. Madrid. Disponible a:

<https://www.funcas.es/wp-content/uploads/Migracion/Publicaciones/PDF/2394.pdf>