

Breve análisis económico del anteproyecto de ley de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en Situación de Dependencia



Foro de Vida Independiente – febrero 2006

1. Introducción

Este documento pretende establecer de maneras objetiva los datos económicos que se están barajando a la hora de describir e implantar el nuevo Sistema de Promoción de la Autonomía planteado por el Gobierno español en diciembre de 2005 y ponerlos en relación con los de los otros sistemas de nuestro entorno.

2. Datos económicos de España

2.1. Datos generales

España se considera hoy entre los diez países más ricos del mundo. Su PIB (Producto Interior Bruto) durante el años 2004 fue de 837.316 M€¹. La población, a 1 de enero de 2005 se estima en 44.108.530 habitantes². Lo que da un PIB per cápita de 19.021 €. Por otro lado la Presión fiscal media España es del 36% del PIB³

2.2. Posición con respecto a Europa

Se estima que el PIB *per cápita* es casi el 86% de la media de la UE-15⁴, lo que nos coloca en decimotercero lugar tras Bélgica, Dinamarca, Alemania, Francia, Irlanda, Italia, Luxemburgo, Austria, Países Bajos, Finlandia, Suecia y Reino Unido.⁵

Por otro lado, se estima que la presión fiscal media de la UE-15 es del 42% del PIB⁶.

2.3. Gasto Social

Según los estudios, **el gasto social en España es menor en un 7% a la media europea.**⁷ Y así "...mientras el PIB per cápita de España es ya casi el 86% del promedio de los países de la UE-15, el gasto en protección social por habitante es sólo el 62,5% del promedio de la UE-15. **Deberíamos gastarnos alrededor de 60.000 millones de euros más** de lo que nos gastamos en protección social **para alcanzar el nivel de gasto público social que nos corresponde** por el nivel de desarrollo económico que tenemos."⁸

Según se desprende el Libro Blanco de la "inDependencia", la inversión en el Sistema de Promoción de la Autonomía en 2004 en España asciende a 2.767 M€ lo que representa un 0,36 PIB⁹

3. La financiación del Sistema Nacional de Promoción de la Autonomía

El Anteproyecto de ley de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en Situación de Dependencia no habla de cifras de financiación del sistema, sino que estipula una serie de premisas:

- Los usuarios participarán en el pago del sistema en función de su renta y patrimonio (art. 12.5, 12.6 y 32). La prestación económica del servicio dependerá de la capacidad económica del usuario (art. 16.2, 17.2, 32)
- El importe de las prestaciones lo fijará el Consejo Territorial del Sistema Nacional de Dependencia (art. 32.3)
- Se aprobará el importe anual del sistema en los presupuestos generales del Estado (DA segunda)
- Entre el 1 de enero de 2007 y el 31 de diciembre de 2015, la Administración General del Estado establecerá anualmente en sus Presupuestos créditos para la celebración de los convenios con las Comunidades Autónomas. (DTA primera)
- Hasta el 31 de diciembre de 2015 el Estado puede permutar aportaciones por deudas de las CCAA (DAT segunda)
- Las CCAA pondrán al menos lo mismo que el Estado (art. 31.3)

No obstante, el montante que las administraciones del Estado dedicará a este sistema entre los años 2007 y 2015 ascenderá a 12.638 M€¹⁰

Dado que las Comunidades Autónomas deberán aportar otro tanto, podemos estimar que el total de la inversión dedicada al sistema por las administraciones públicas será de 25. 376 M€.

Por otro lado los usuarios deberán aportar el 35% del coste total del sistema.¹¹

La evolución del gasto estatal será de la siguiente manera¹²

AÑO	Millones €
2007	400
2008	678
2009	979
2010	1.160
2011	1.545
2012	1.673
2.013	1.876
2014	2.111
2015	2.212
TOTAL	12.638

El ministro de Trabajo indicó que el esfuerzo total del Estado que se invertirá en el Sistema de Promoción de la Autonomía ascenderá a 9.400 M€¹³ y que “España va a quedar a la cabeza de Europa en atención a la dependencia”¹⁴

El desglose de costes totales del sistema está estipulado en 2015 de la siguiente manera¹⁵:

Origen	Importe	%
Coste total nuevo del Sistema para las Administraciones Públicas	4.425.808.795	47,31%
Coste para el beneficiario	3.152.747.758	33,70%
Coste actual de los servicios para Administraciones Públicas	1.776.936.000	18,99%
Coste total del Sistema	9.355.492.553	100,0%

Por lo tanto se cuenta con que los usuarios aportarán el 33,6% del coste del sistema. Los fondos actualmente destinados representarán el 18,99% y la aportación nueva representará el 47,3% (23,65% aportado por el estado y el 23,65% aportado por las Comunidades Autónomas).

Analizando sólo los nuevos recursos que se dedicarán al sistema y que constituyen la oferta del gobierno, tenemos que:

Origen	Importe	%
Coste total nuevo para el Estado	2.212.904.398	29,20%
Coste total nuevo para las CCAA	2.212.904.398	29,20%
Coste para el beneficiario del nuevo sistema	3.152.747.758	41,60%
Coste total nuevo del Sistema	7.578.556.553	100,0%

Es decir que los usuarios serán los que aporten la mayor la mayor parte de los recursos nuevos necesarios, en concreto **los usuarios deberán aportar como media un 41,6% de los nuevos recursos.**

4. Consideraciones sobre la financiación

Para simplificar el análisis se realizará tan sólo un análisis del escenario final, en el que la inversión global del sistema ascenderá a 9.355 M€, de los cuales **7.578 M€ serán de nueva inversión.**

4.1. El impacto de la nueva inversión en los usuarios

De esta **nueva inversión** los usuarios aportarán **3.152 M€**, el **41,6%**. Dado que se estima que el número de personas que se acogerán a este sistema en el

año 2015 es de 1.343.278 personas¹⁶, el **coste medio por persona en situación de dependencia** sería de de **2.347 € por año**, es decir 195 € mes.

Por otra parte, conviene recordar que la población usuaria del sistema está formada por un 75% de personas mayores de 65 años, que se puede suponer que son todos pensionistas.

En el caso de los menores de 65 años, aún suponiendo que todos estuvieran en edad de trabajar y sabiendo que la tasa de empleo entre personas con diversidad funcional (discapacidad) es del 28,5%¹⁷, podemos deducir que el 71,5% de ellos son también pensionistas. Lo que representa un 17,88 más de personas que viven de pensiones.

Sumando ambos porcentajes, podemos estipular que, en el mejor de los casos¹⁸, el 92,88% de los usuarios del sistema serán pensionistas.

Teniendo en cuenta que casi la pensión contributiva¹⁹ media en España fue de 576 € al mes en 2004²⁰, al pagar como media 195 € al mes, **los usuarios que deseen entrar en el sistema del sistema verán como su pensión media baja de 576 € a 381 € al mes**. Es decir, sufrirán una reducción de la pensión de un 34%, lo que es coherente con la estimación global, pero que *de facto* representa un empobrecimiento de las clases sociales más débiles.

Si analizamos el mundo laboral, el número de trabajadores en activo en 2.004 era de 17.970.900²¹. Si se distribuyeran los 3.152 M€ entre ellos, significaría que deberían contribuir, como media con 175,43 € al año o 14,61 € al mes.

Partiendo de que el salario medio en 2002 fue de 19.802,45 € al año²², (1.650 €/mes), su aportación a la parte de los usuarios del nuevo sistema significaría un 0,88% de sus recursos, pasando su salario medio de 1.650 €/mes a 1.635 €/mes.

Esta cifra se vería reducida significativamente si también compartieran esa parte los empresarios y las rentas del capital.

Si el sistema fuera de verdad todos y para todos, estimando la población en 44.000.000 el coste nuevo por habitante sería de 71,65 € al año (prácticamente 6 € al mes).

4.2. La comparación con Europa

Las **administraciones públicas aportarán 4.225 M€ nuevos**. (2.212 M€ el Estado y 2.212 las CCAA), y 1.776 M€ vendrán del sistema ya existente., con un **total final** aportado por las administraciones de **6.202 M€**

Para poder comparar las inversiones en este sistema en diferentes países se utiliza el porcentaje de inversión en el sistema respecto al PIB del país.

Se podría estimar que el PIB de España en 2015 ascenderá a 934.000 M€²³. Por lo tanto, los 6.202 M€ de **inversión pública propuesta** en el sistema representará del **0,66% del PIB** en 2015.

Si se **aceptara el copago** por parte de los usuarios en función de ingresos y patrimonio, el total de recursos dedicados por los españoles representaría el **1% del PIB** en 2015, lo que significaría un **23% menos que la media europea** (UE-15)²⁴.

En el entorno europeo, sabemos que actualmente (no dentro de 9 años) los países europeos dedican al menos los siguientes porcentajes de PIB a los Sistemas Nacionales de Promoción de la Autonomía (SNPA):²⁵

Puesto	País	% PIB invertido
1	Dinamarca	3,0
2	Suecia	2,8
3	Países Bajos	2,8
4	Reino Unido	1,7*
5	Finlandia	1,6*
6	Francia	1,2
7	Alemania	1,2
8	Bélgica	0,8*
9	Irlanda	0,7*
10	Austria	0,7*
11	Italia	0,7
12	España	0,3

* Datos no actualizados desde el año 2000

Por lo tanto, con el Plan del Gobierno incluyendo copago en función de ingresos y suponiendo que los otros países no invirtieran más en estos sistemas en 2015 España pasaría, como mucho, **del duodécimo al octavo puesto de Europa** en promoción social de la autonomía de las personas (permanecería en el duodécimo si sólo se pone la inversión pública).

Para poder estar al nivel de Francia hoy habría que poner en el sistema 11.280 M€ anuales y para estar a nivel nórdico habría que poner 28.200 M€, en lugar de los 9.400 propuestos.

4.3. El retorno de la inversión

El Gobierno considera que a inversión realizada en este sistema “pondría una inversión eficiente, por su impacto social, económico y laboral. De hecho, según el Libro Blanco de la Dependencia y el informe FEDEA, en 2015 se habrán creado cerca de 300.000 empleos y los efectos sobre el PIB de nuestra economía podrían llegar a ser de un 1,56% más en 2010, lo que implicaría a su vez un diferencial en tasa de crecimiento acumulativo anual real de más de 0,28% a lo largo de todo el periodo. Igualmente, el retorno fiscal global, por impuestos generales y cotizaciones, llegaría a cubrir hasta dos terceras partes del gasto asociado al despliegue del SND (Informe FEDEA)”²⁶.

Obsérvese que lo que se está diciendo en realidad es que el retorno fiscal global puede llegar a cubrir 2/3 del sistema y que además los efectos sobre el PIB pueden ser de hasta el 1,58%.

Es decir, en vez de una inversión social, este sistema está diseñado para que las **personas que se acojan a este sistema**, tradicionalmente discriminadas y económicamente débiles, **paguen con el tercio del montante final del sistema que les corresponde (el 41,6% de los nuevos recursos)**, para que la economía española crezca, mientras que las administraciones tendrán un gasto final de 0 euros.

4.4. La financiación en el sistema francés²⁷

Como ejemplo de otra manera de afrontar la implantación de un sistema de promoción de la autonomía en el que se involucra a toda la sociedad, se dan a continuación unas breves pinceladas de su financiación tal como se aprobó en en junio de 2004²⁸

En el sistema francés se hizo consciente a la población de que el **sistema era para todos** y que por lo tanto **todos deberían contribuir**. Por lo tanto toda la sociedad aporta mediante **copago para todos** en función de ingresos y patrimonio.

Las aportaciones que se realizan al sistema consisten en subir los impuestos un 0,3% a los empresarios, un 0,3% a las rentas de patrimonio e inversiones y 0,1% general que significa una contribución social generalizada. Los trabajadores aportan además a la riqueza necesaria para el sistema aceptando tener un día menos de vacaciones al año.

Estas aportaciones se ingresan en la CNSA (Caja Nacional para la Solidaridad para la Autonomía) dotada de 9 M€.

Los fondos de la CNSA se destinarán a la promoción de la autonomía, la ayuda domicilio y residencias, y el giro a los departamentos para que se encarguen de la prestación económica personalizada para la autonomía

5. Conclusiones

La manera de financiar el Sistema Nacional de la Promoción de la Autonomía propuesta por el gobierno actual:

- 1. No involucra a toda la sociedad** en el sistema, **discriminando a la persona que vive una situación de dependencia** responsabilizándola de su diferencia.
- Dado que el 93% de los posibles usuarios del sistema son pensionistas **los que entren en el sistema**, verán como **su pensión media baja de 576 a 381 € al mes**, lo que de hecho representa un empobrecimiento de las clases sociales más débiles.
- Hace que **las personas** que se acojan a este sistema, personas **tradicionalmente discriminadas y económicamente débiles**, paguen con el tercio que les corresponde **para que la economía española crezca**, mientras que **las administraciones tendrán un gasto final de 0 euros**.
- En el mejor de los casos (suponiendo que los demás países no aumenten su inversión) pasa a España **del duodécimo al octavo lugar de Europa** en inversión en el sistema de promoción de la autonomía, siguiendo **un 23% por debajo de la media europea**.

5. Mientras no se **adopten las medidas necesarias para poner a España al nivel europeo medio de gasto social público en la promoción de la autonomía** resultará imposible afrontar este sistema con garantías de éxito.

¹ Fuente INE. <http://www.ine.es/daco/daco42/cne00/pib.xls>

² Fuente INE.

<http://www.ine.es/inebase/cgi/um?M=%2Ft20%2Fe260%2Fa2005%2F&O=pcaxis&N=&L=0>

³ NAVARRO, V. "El Cuarto Pilar del Estado De Bienestar"., catedrático de Políticas Públicas de la Universitat Pompeu Fabra. Publicado en EL PAÍS el 30/04/2005

http://www.minusval2000.com/relaciones/vidaIndependiente/cuarto_pilar_estado_de_bienestar.html

⁴ Ídem

⁵ Fuente Eurostat.

http://epp.eurostat.cec.eu.int/portal/page?_pageid=1996,39140985&_dad=portal&_schema=PORTAL&screen=detailref&language=en&product=Yearlies_new_economy&root=Yearlies_new_economy/B/B1/B11/eb011

⁶ NAVARRO, V. "El Cuarto Pilar del Estado De Bienestar"....

⁷ RUIZ-HUERTA CARBONELL, J "El déficit de servicios sociales : ¿qué pasó con el gasto social en España?". <http://www.ortegaygasset.edu/circunstancia/numero4/art4.htm#3>

⁸ NAVARRO, V. "El Cuarto Pilar del Estado De Bienestar"....

⁹ Libro Blanco de la "inDependencia". Capítulo VIII. p.16. (Servicios=2.381- 0,31 PIB Prestaciones Monetarias=385 - 0,05 PIB)

¹⁰ Nota de prensa de Presidencia de Gobierno.

http://www.la-moncloa.es/ServiciosdePrensa/NotasPrensa/MTAS/_2006/Trabajo+y+As.+Sociales+040106+Sistema+Nacional+de+Dependencia.htm

¹¹ Ídem

¹² Memoria del análisis de impacto normativo, económico, de género e igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. p. 54.

¹³ La Tribuna de Salamanca. Local. 15 de enero de 2006.

<http://www.tribuna.net/noticia.asp?ref=24678>

¹⁴ Yahoo Noticias. 4 de enero de 2006. Fuente: Agencia Europa Press.

<http://es.news.yahoo.com/04012006/4/sistema-nacional-dependencia-contara-presupuesto-12-638-millones-2015.html>

¹⁵ Memoria del análisis de impacto normativo, económico, de género e igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. p. 45.

¹⁶ Libro Blanco de la "inDependencia". Cuadro 30. Capítulo I. p.83

¹⁷ Tasas de actividad, empleo y paro de las personas de 16 a 64 años con y sin discapacidad según género y grupo de edad:

<http://sid.usal.es/estadisticas/tablaInformeEpa.asp?area=informeepa2.1&id=14&tipo=0&datos=Con%20discapacidad;%20Sin%20discapacidad>

¹⁸ Nótese que las personas entre 6 y 18 años se han incluido como posibles trabajadores y que la tasa de actividad es muy inferior entre aquellos que están en situación de dependencia.

¹⁹ Nótese que muchos de los posibles usuarios tienen pensiones no contributivas, de cuantía muy inferior

²⁰ Fuente: Ministerio de Trabajo.

http://www.mtas.es/estadisticas/ANUARIO2004/PEN/pen05_top_EXCEL.htm

²¹ Encuesta de Población Activa 2005. <http://www.ine.es/prodyser/pubfolletos.htm>

²² La distribución de los salarios. El salario medio anual femenino es un 29% inferior al masculino. <http://www.ine.es/prodyser/pubfolletos.htm>

²³ Estimación de crecimiento de PIB del 1,6% desde 2004 a 2015

²⁴ La media de UE-15 es del 1,3%. Driest, Piet F. Long-term care in Europe. An introduction. Chapter 8. p.106. library.wur.nl/frontis/farming_for_health/08_driest.pdf

²⁵ Integración de dos fuentes. Libro Blanco de la "independencia", Capítulo VIII, p. 23 y Driest, Piet F. Long-term care in Europe. An introduction. Chapter 8. p.106. library.wur.nl/frontis/farming_for_health/08_driest.pdf .

²⁶ Nota de prensa de Presidencia de Gobierno.

http://www.la-moncloa.es/ServiciosdePrensa/NotasPrensa/MTAS/_2006/Trabajo+y+As.+Sociales+040106+Sistema+Nacional+de+Dependencia.htm

²⁷ Gobierno francés. Proyecto de ley presentado al gobierno por el ministro de trabajo francés el 14 de enero de 2004.

http://www.premier-ministre.gouv.fr/information/actualites_20/dependance_projet_loi_conseil_41911.html

²⁸ loi n° 2004-626 du 30 juin 2004. LOI relative à la solidarité pour l'autonomie des personnes âgées et des personnes handicapées. version consolidée au 20 décembre 2005