

III. OTRAS DISPOSICIONES

MINISTERIO DE INCLUSIÓN, SEGURIDAD SOCIAL Y MIGRACIONES

18143 Orden ISM/1055/2022, de 31 de octubre, por la que se publica el Acuerdo de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos, por el que se aprueba el Plan para la reordenación y simplificación del sistema de prestaciones económicas no contributivas de la Administración General del Estado.

La Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos, en su reunión del día 31 de octubre de 2022, adoptó un Acuerdo por el que se aprueba el Plan para la reordenación y simplificación del sistema de prestaciones económicas no contributivas de la Administración General del Estado.

Considerando la naturaleza y características de dicho Acuerdo,

Este Ministerio, en cumplimiento del hito 319 del Plan de Recuperación Transformación y Resiliencia del Reino de España, relativo al Componente 22, reforma 5 mejorar el sistema de prestaciones económicas no contributivas de la Administración General del Estado, que se refiere a la Publicación del Plan para la reordenación y simplificación del sistema de prestaciones económicas no contributivas de la Administración General del Estado (publicación del Plan en el «Boletín Oficial del Estado»), tiene a bien disponer:

Dar publicidad en el «Boletín Oficial del Estado» del Acuerdo por el que se aprueba el Plan para la reordenación y simplificación del sistema de prestaciones económicas no contributivas de la Administración General del Estado. Dicho texto se incluye como anexo I a esta orden.

Dar publicidad al Plan para la reordenación y simplificación del sistema de prestaciones económicas no contributivas de la Administración General del Estado. Dicho texto se incluye como anexo II a esta orden.

Madrid, 31 de octubre de 2022.–El Ministro de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, José Luis Escrivá Belmonte.

ANEXO I

Texto del Acuerdo de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos

A propuesta del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos, en su reunión de fecha 31 de octubre de 2022

ACUERDA

Aprobar el Plan para la reordenación y simplificación del sistema de prestaciones económicas no contributivas de la Administración General del Estado, que se inserta como anexo.

EXPOSICIÓN

El sistema español de garantía de ingresos mínimos comprende el conjunto de prestaciones no contributivas que tratan de asegurar un nivel básico de suficiencia económica de familias y personas.

Se trata de un modelo que se ha ido construyendo con una elevada dependencia de la coyuntura socioeconómica del país, con una orientación hacia colectivos concretos. Esto ha devenido en un sistema con una gran heterogeneidad entre ayudas y requisitos, de gran complejidad, no siempre comprensibles y accesibles para los potenciales beneficiarios. Este enfoque hacia colectivos específicos daba lugar a que una parte significativa de la población en riesgo de pobreza quedara excluida de los sistemas de ayuda.

El Ingreso Mínimo Vital (IMV), cuya aparición se produjo con el Real Decreto-ley 20/2020, de 29 de mayo, por el que se establece el ingreso mínimo vital, y actualmente regulado por Ley 19/2021, de 20 de diciembre, por la que se establece el ingreso mínimo vital, corrige en parte esta situación, al configurarse como una última red de seguridad del sistema y dotar de coherencia y homogeneidad al esquema de ayuda a los colectivos más vulnerables, ampliando el esquema hasta entonces dependiente de las rentas mínimas de las Comunidades Autónomas. Es más, su orientación directa hacia la identificación de la situación de pobreza hace que el IMV pase a ser un elemento central del propio sistema, lo que supone una oportunidad para reconfigurar y simplificar el sistema de garantías.

En este contexto, el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia del Reino de España incluye dos hitos fundamentales en el marco de la reforma del sistema. El hito 319, relativo a la reforma 5 del componente 22 del Plan se refiere a la Publicación en el «Boletín Oficial del Estado» del Plan para la reordenación y simplificación del sistema de prestaciones económicas no contributivas de la Administración General del Estado, debiendo cumplirse antes de que finalice el tercer trimestre de 2022. El hito 320, también referido al C22.R5, se refiere a la entrada en vigor de legislación para reorganizar y simplificar el sistema de prestaciones económicas no contributivas, debiendo cumplirse antes del cuarto trimestre de 2023.

Para lograr el cumplimiento del hito 319 del C22.R5 y contar con la base necesaria para el cumplimiento del hito 320, el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, en coordinación con el resto de los departamentos ministeriales implicados, ha elaborado el Plan para la reordenación y simplificación del sistema de prestaciones económicas no contributivas de la Administración General del Estado.

Para la consecución de los objetivos el plan presenta los siguientes direccionamientos básicos:

1. Desarrollar y ampliar el IMV para convertirlo en la prestación base del sistema de garantía de ingresos mínimos.
2. Simplificar las ayudas actuales entorno a él para lo que será necesario evaluar los parámetros que garanticen la equidad que persigue el plan.
3. Establecer una gobernanza más eficiente entre los distintos órganos gestores, que requerirá de un sistema de información ágil, con la información y la toma de decisiones con datos como eje del diseño de prestaciones.

ANEXO II

Plan para la reordenación y simplificación del sistema de prestaciones económicas no contributivas de la Administración General del Estado

Septiembre 2022.

**Financiado por la Unión Europea
NextGenerationEU**GOBIERNO
DE ESPAÑAMINISTERIO
DE INCLUSIÓN, SEGURIDAD SOCIAL
Y MIGRACIONES**Plan de Recuperación,
Transformación y Resiliencia***Índice*

1. Descripción del hito.
2. Descripción del plan.
 - 2.1 Sistema de Garantía de Ingresos Mínimos actual.
 - 2.2 Ámbito y alcance del plan.
 - 2.3 Objetivos del plan.
 - 2.4 Directrices del plan.
 - 2.5 Plan de trabajo.

1. Descripción del hito

La presente propuesta da respuesta a los siguientes hitos comprometidos dentro del ámbito del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.

Hito 319:

– Nombre del hito: Publicación del Plan para la reordenación y simplificación del sistema de prestaciones económicas no contributivas de la Administración General del Estado.

– Descripción del hito: Adopción de un Plan para la reordenación y simplificación del sistema de prestaciones económicas no contributivas de la Administración General del Estado (publicación en el «Boletín Oficial del Estado»). El objetivo del Plan será integrar las prestaciones no contributivas en torno a un instrumento de cobertura de los ingresos, con el fin de mejorar la eficacia y la eficiencia de los recursos públicos y centrarlos en las

personas vulnerables y en riesgo de exclusión social. Este plan se centrará en cubrir adecuadamente las diversas circunstancias que llevan a las personas a una situación de vulnerabilidad y en garantizar un apoyo a la renta adecuado. A tal fin, tendrá en cuenta, por una parte, necesidades estructurales como las de los hogares con hijos y las personas con discapacidad y, por otra, vinculará el apoyo a la renta con la búsqueda activa de empleo para favorecer la inclusión y evitar la «trampa de la pobreza». El Plan considerará todas las prestaciones no contributivas existentes para ir integrándolas gradualmente en un único sistema nacional que garantice la plena realización de sus objetivos.

Hito 320:

– Nombre del hito: Entrada en vigor de legislación para reorganizar y simplificar el sistema de prestaciones económicas no contributivas.

– Descripción del hito: La reforma reorganizará y simplificará el sistema de prestaciones económicas no contributivas. El objetivo de la reforma es incluir en el instrumento de cobertura constituido en torno al régimen de ingreso mínimo (IMV) las principales prestaciones no contributivas proporcionadas por la Administración General del Estado, para reorganizar y simplificar el sistema de prestaciones económicas no contributivas en consonancia con los objetivos del Plan para la reordenación y simplificación del sistema de prestaciones económicas no contributivas de la Administración General del Estado.

La presente propuesta da respuesta al cumplimiento del primero de ellos, el hito 319.

2. Descripción del plan

2.1 Sistema de Garantía de Ingresos Mínimos actual.

Se denomina Sistema de Garantía de Ingresos Mínimos al conjunto de prestaciones que tratan de asegurar un nivel básico de suficiencia económica de los ingresos de familias y personas.

Dentro de este Sistema, encontramos tres tipos de prestaciones:

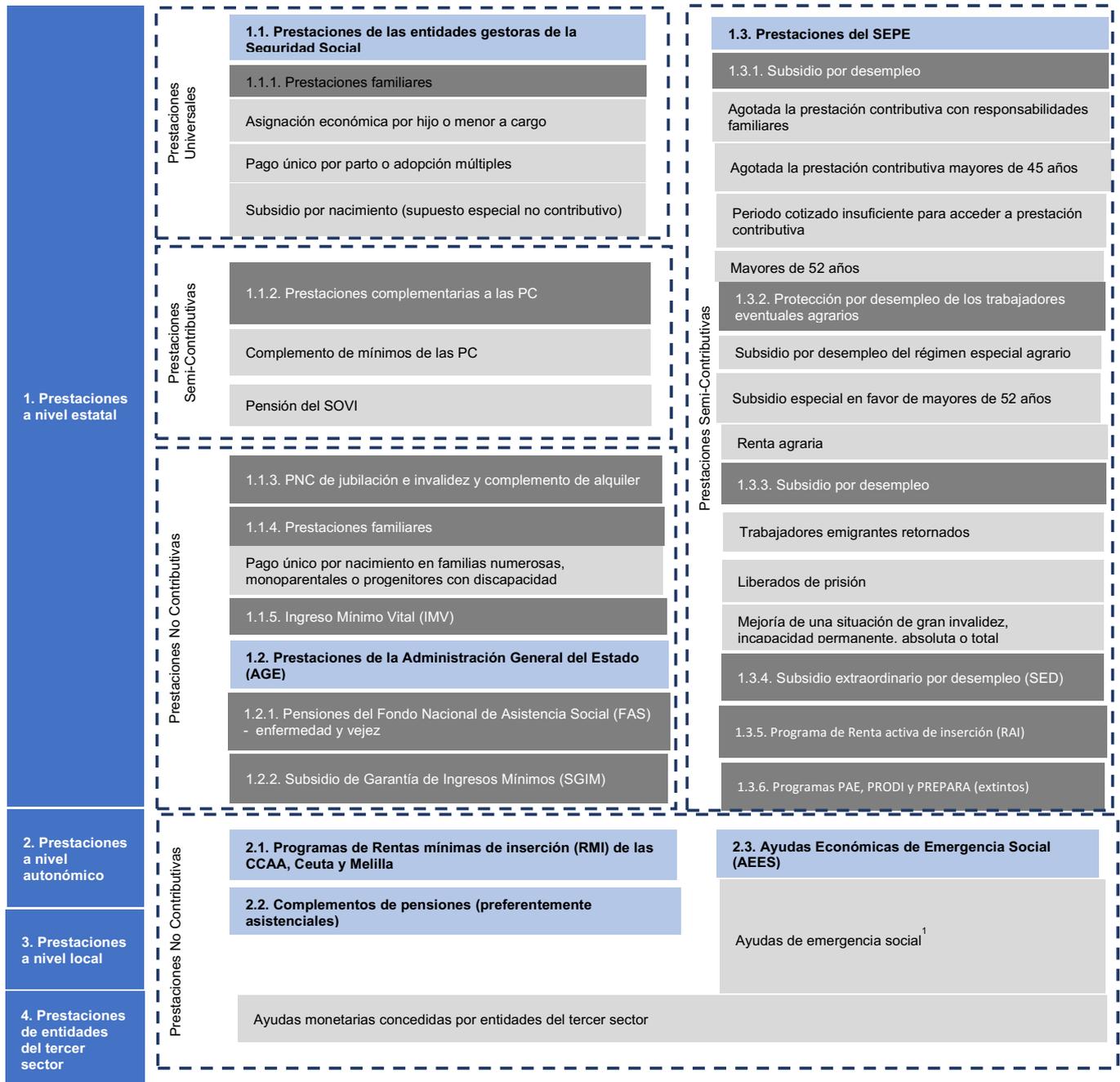
– Prestaciones semi-contributivas, que son extensiones de la protección social a personas que están en el ámbito de la Seguridad Social, pero que han agotado sus prestaciones o que éstas se consideran insuficientes, estando sometidas a un control de ingresos.

– Prestaciones no contributivas, en las que no hay exigencia alguna de cotización previa y están sometidas a control de ingresos.

– Prestaciones universales, en las que tampoco hay exigencia alguna de cotización, pero no hay establecido un límite de ingresos para percibir las.

La figura 1 recoge el conjunto de las prestaciones económicas disponibles y que conforman el sistema.

Figura 1. Esquema del Sistema de Garantías de Ingresos Mínimos en España



¹ La regulación de estas ayudas es competencia de las CC. AA. y ciudades de Ceuta y Melilla, si bien, en algunos casos, la gestión y el control estadístico depende en exclusiva de las corporaciones locales.

La mayor parte de las prestaciones vienen determinadas por la legislación estatal, aunque otras vienen determinadas y configuradas por las distintas comunidades autónomas.

A éstas hay que añadir, además, algunas prestaciones otorgadas a nivel local por ayuntamientos (aunque muchas veces financiadas con presupuestos de la comunidad autónoma), así como prestaciones y servicios realizados por las entidades del Tercer Sector de Acción Social.

2.2 Ámbito y alcance del plan.

El presente plan hace referencia exclusiva a todas las prestaciones monetarias de la Administración General del Estado de naturaleza no contributiva sujetas a la comprobación de recursos y a las prestaciones universales que tienen influencia o foco en las personas desfavorecidas (figura 2).

Figura 2. Prestaciones no contributivas y universales que conforman el ámbito del plan

Nivel Estatal	INSS	PNC de jubilación y discapacidad y complemento de alquiler
		Ingreso Mínimo Vital (IMV)
		Complemento de Ayuda para la Infancia (CAPI)
		Prestaciones familiares de pago único
		Subsidio por nacimiento ¹
		Asignación económica por hijo a cargo con discapacidad ¹

¹ Prestaciones universales, esto es, no sujetas a condición de recursos, pero que por su orientación a colectivos más desfavorecidos se incluyen en el ámbito del plan.

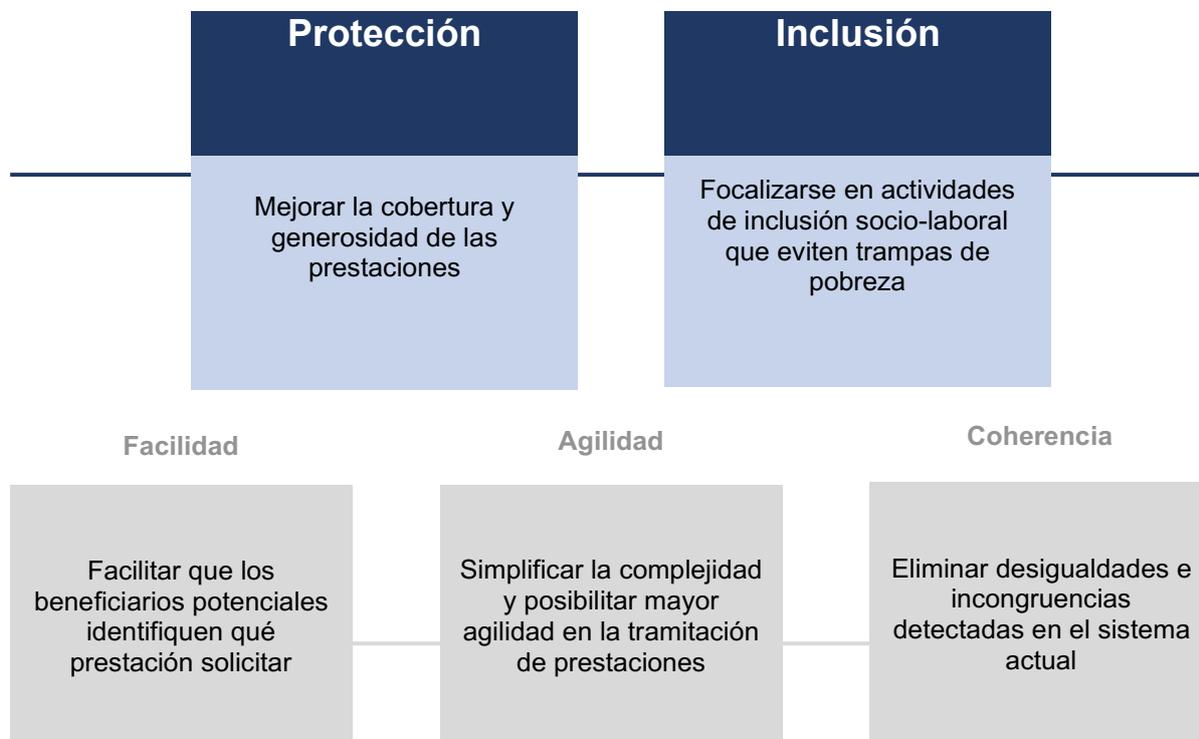
Por lo tanto, y tal como se puede observar por comparación entre la figura 2 y la anterior, quedan excluidas del alcance del plan las prestaciones de carácter semi-contributivo, esto es, las relativas a complementos mínimos de pensiones y de apoyo a desempleados.

Tampoco se entienden como parte del plan y del sistema de prestaciones monetarias no contributivas, aquellas prestaciones que son sustitutivas de un servicio o están destinadas a pagarlo directa o indirectamente. No obstante, cualquier modificación de las prestaciones que forman parte de este perímetro tendrá consecuencias sobre otras prestaciones monetarias y políticas de inclusión.

2.3 Objetivos del plan.

Tal como se refleja en la figura 3, el plan tiene los siguientes objetivos: mejorar la equidad de las prestaciones no contributivas, ampliando su cobertura y generosidad; incrementar su eficiencia a través de la focalización en actividades de inclusión socio laboral que eviten trampas de pobreza; facilitar la accesibilidad, de forma que el usuario pueda acceder a un esquema simplificado de prestaciones; lograr mayores niveles de agilidad que faciliten la activación y solventar aspectos de inconsistencia interna del modelo.

Figura 3. Objetivos del plan



Tomando como referencia países de nuestro entorno, las iniciativas de reordenación de prestaciones no contributivas tienden a seguir un esquema de integración en torno a una prestación que actúa como base de la garantía de ingresos, una prestación de rentas mínimas similar al ingreso mínimo vital.

El plan promueve el estudio y la reordenación de prestaciones hoy orientadas a colectivos específicos y su potencial integración en el concepto y esquema general que supone el IMV, en forma de complementos, que deberían dar respuesta a tres de las causas principales de exclusión económica: la vejez, la discapacidad y las familias vulnerables con niños.

La redacción de este plan, además de apoyarse en la estructura que han venido desarrollando los países de nuestro entorno, propone tomar como referencia el ejemplo de la transformación puesta ya en marcha de la ayuda a la infancia, pasando de la prestación familiar, más conocida como prestación por hijo a cargo, al complemento de ayuda para la infancia (CAPI), integrado en el esquema del IMV. La prestación familiar se cierra definitivamente el 31 de diciembre de 2022 y el CAPI todavía necesita unos meses para terminar el despliegue completo.

2.4 Directrices del plan.

El esquema general debe dar respuesta a las tres causas de riesgo de exclusión económico antes mencionadas, esto es, la vejez, la discapacidad y las familias vulnerables con hijos.

Para la consecución de los objetivos el plan presenta los siguientes direccionamientos básicos:

- Desarrollar y ampliar el IMV para convertirlo en la prestación base del sistema de garantía de ingresos mínimos.
- Simplificar las ayudas actuales entorno a él para lo que será necesario evaluar los parámetros que garanticen la equidad que persigue el plan.
- Establecer una gobernanza más eficiente entre los distintos órganos gestores, que requerirá de un sistema de información ágil, con la información y la toma de decisiones con datos como eje del diseño de prestaciones.

2.5 Plan de trabajo.

Un plan de estas características requiere de un tiempo significativo para su puesta en marcha, dado que la existencia de un régimen transitorio supone una convivencia paralela entre un nuevo sistema y las prestaciones pertenecientes al sistema antiguo. Además, la experiencia pasada nos demuestra que esta convivencia genera dinámicas con poca flexibilidad, dado que las prestaciones extintas abandonan el sistema muy lentamente.

Por otro lado, la experiencia internacional muestra que los cambios en los sistemas de prestaciones no contributivas, además de su complejidad, requieren de un importante tiempo de implantación. Como se recoge en la figura 5, los procesos de reforma en países del entorno implican periodos significativos para su implantación.

Figura 5. Comparativa internacional de procesos de reordenación



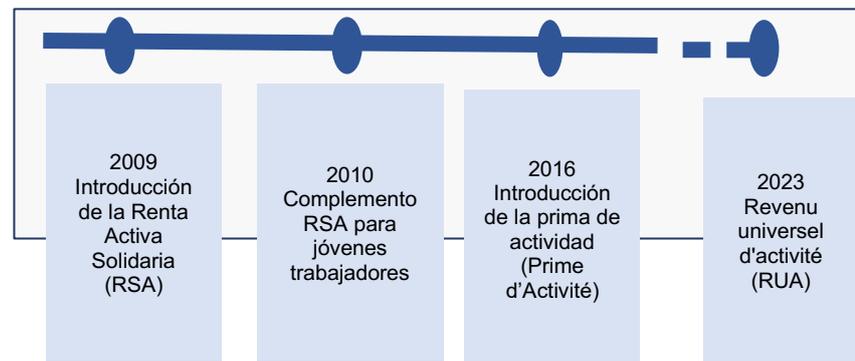
Alemania

En 2012 se creó un grupo de trabajo para simplificar la SGB-II (Libro II del Código Social), con objetivo 2016. El nuevo gobierno pretende introducir una Renta Ciudadana "Bürgergeld" para reducir la excesiva burocracia de Hartz IV (seguridad básica para los demandantes de empleo)



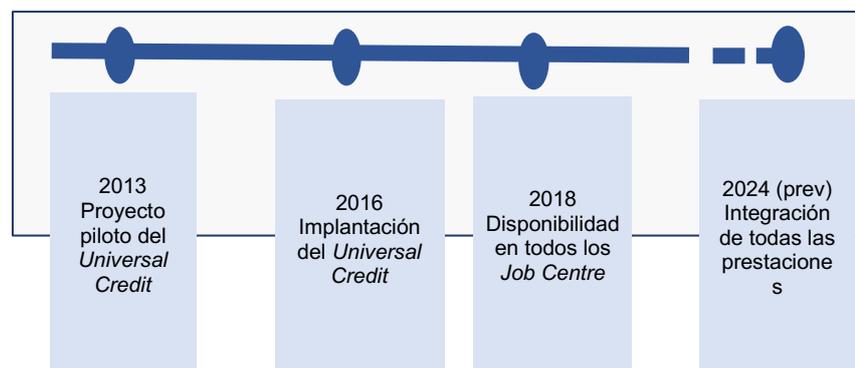
Francia

La Renta Activa Solidaria (RSA) de Francia, es un claro caso de ejemplo de iniciativa con ánimo de unificación de prestaciones. Destaca también una nueva iniciativa, la Renta Universal de Actividad (RUA), que será finalmente implementada en 2023 tras un informe del Tribunal de Cuentas de 2015 señalando la ineficacia y el elevado coste del sistema de prestaciones mínimas sociales. El plan fue aparado en 2020 debido a la pandemia.



Reino Unido

El Universal Credit de Reino Unido es el caso de referencia en cuanto a concentración de prestaciones, dado que agrupa los beneficios sociales dentro de un mismo sistema. Los objetivos perseguidos son, principalmente, eficiencia y eficacia del sistema y del pago, e incentivar el empleo.



Por todo ello, el plan para la puesta en marcha requerirá de un tiempo de concreción de las medidas a implantar, así como la gestión de los impactos que los cambios de las prestaciones tendrán en los beneficiarios, actuales y futuros.

Planteamos un calendario en fases:

– Fase 1. Preparación del trabajo que culmine en un plan de ejecución (2023-2025).

- A) Preparación técnica (2023-2024).
 - Consolidación del IMV.
 - Despliegue completo de la Tarjeta Social Digital (TSD).
 - Creación y desarrollo del grupo de trabajo interministerial integrado por representantes de los Ministerios de Asuntos Económicos y Transformación Digital, Trabajo y Economía Social, Hacienda y Función Pública, Derechos Sociales y Agenda 2030, Agricultura, Pesca y Alimentación e Inclusión, Seguridad Social y Migraciones.
- B) Gobernanza y consensos necesarios (2025).
 - Definición del modelo institucional (estructura y organización) necesario para desarrollar este nuevo instrumento.
 - Interlocución con agentes sociales | Pacto de Toledo.
 - Interlocución con las CC. AA.
 - Anuncio del plan de reforma.

– Fase 2. Ejecución del plan.

2026-máx. 2030: Despliegue escalonado del plan, con una óptima utilización de recursos.