

VALORACIÓN ECONÓMICA DE LAS MEDIDAS DE MEJORA DEL SISTEMA DE AUTONOMÍA Y ATENCIÓN A LA DEPENDENCIA

APROBADAS POR EL REAL DECRETO 20/2012, DE 13 DE JULIO¹

CRISTINA VILAPLANA PRIETO
Universidad de Murcia y FEDEA

Sumario

1. INTRODUCCIÓN.

2. CAMBIOS INTRODUCIDOS EN LA APORTACIÓN DE LA AGE PARA EL NIVEL MÍNIMO.

3. SERVICIO DE ATENCIÓN A DOMICILIO.

4. CAMBIOS INTRODUCIDOS EN LAS PRESTACIONES ECONÓMICAS.

4.1. Nuevos beneficiarios de la prestación para cuidados en el entorno familiar.

4.2. Nuevos beneficiarios de prestaciones económicas.

5. MODIFICACIÓN EN EL CONVENIO ESPECIAL EN EL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL DE LOS CUIDADORES NO PROFESIONALES.

6. CONCLUSIONES Y VALORACIÓN FINAL.

¹ Agradecimientos a la financiación recibida de los proyectos ECO2011-30323-C03-02 y ECO2011-28501.

1. INTRODUCCIÓN.

En julio 2012, el Sistema de Autonomía y Atención a la Dependencia (SAAD) ha sido sometido a una doble revisión. Por una parte, después de cinco años de andadura del mismo, el Consejo Territorial del SAAD ha llevado a cabo una evaluación del mismo con objeto de asegurar su sostenibilidad y fortalecer el desarrollo de la Ley de Dependencia en todo el ámbito nacional. Por otra parte, la implementación de medidas de ajuste fiscal y de contención del gasto necesarias para cumplir con el objetivo de reducción del déficit al 6,3% del PIB en 2012, 4,5% en 2013 y 2,8% en 2014. Todos los sectores productivos se han visto afectados por este escenario de fuertes restricciones presupuestarias, incluido el SAAD. Esta doble confluencia ha dado lugar a que el Real Decreto-Ley de 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y el fomento de la competitividad, el Título III esté dedicado a las “Medidas de racionalización del sistema de dependencia”. Este Real Decreto-Ley ha venido acompañado de la Resolución de 13 de julio, de la Secretaría de Estado de Servicios Sociales e Igualdad. En conjunto, las medidas aprobadas se pueden clasificar en cuatro grupos:

1. Medidas que persiguen simplificar el funcionamiento del SAAD.

- Nueva clasificación de la dependencia en sólo tres grados (grado III: gran dependencia; grado II: dependencia severa; grado I: dependencia moderada).
- Mejoras en la gestión (solicitud de inicio del procedimiento, resolución de reconocimiento de la situación de dependencia, resolución de concesión de servicios o prestaciones en

base al Programa Individual de Atención).

2. Medidas que persiguen mejorar la capacidad de análisis del funcionamiento del SAAD

- Mejora en la explotación estadística de los datos del SISAAD.
- Creación del Consejo Territorial de Servicios Sociales y del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia.

3. Mejoras en las prestaciones recibidas por los beneficiarios del SAAD.

- Ampliación de la prestación de asistencia personal a todos los grados de dependencia.
- Normas para el traslado de personas en situación de dependencia reconocida a otras Comunidades Autónomas
- Para estimular la atención a las personas en situación de dependencia mediante servicios profesionalizados, se propone un reparto de los créditos de los Presupuestos Generales del Estado a las Comunidades Autónomas, que incorpore de forma progresiva una ponderación en función del número de beneficiarios y del porcentaje de prestaciones en servicios (para ponderar positivamente la prestación en servicios frente a la prestación económica para cuidados en el entorno familiar).

4. Medidas de ahorro y reducción del déficit público.

- Modificación del calendario de aplicación de la Ley de Dependencia, retrasando la efectividad del derecho a las prestaciones de las personas valoradas en el Grado I, nivel 2, que no la tuvieran reconocida antes del 1 de enero de 2012, a partir del 1 de julio de 2015. Y la efectividad de las prestaciones de

las nuevas personas valoradas en el Grado I, se realizará a partir del 1 de julio de 2015.

- Revisión de los requisitos para la concesión de la prestación de cuidados en el entorno familiar.
- Normativa para determinar la capacidad económica y la aportación del beneficiario: es una nueva regulación del copago después de que la sentencia de la Audiencia Nacional (Sala de lo Contencioso-Administrativo) de 25 de febrero de 2011 declarara nula la Resolución de 2 de diciembre de 2008 de la Secretaría de Estado de Política Social, Familias y Atención a la Dependencia y a la Discapacidad, en el particular relativo a las previsiones que contiene sobre los criterios de participación económica del beneficiario en las prestaciones del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia.
- Reducción del número de horas de atención a domicilio.
- Nuevas cuantías de las prestaciones económicas, que en el caso de la prestación vinculada al servicio y de asistencia personal solamente afectarán a los nuevos beneficiarios, pero en el caso de la prestación para cuidados en el entorno familiar, afecta tanto a los nuevos beneficiarios como a los que ya lo eran antes de la entrada en vigor del Real Decreto-Ley.
- Revisión del convenio especial con la Seguridad Social de los cuidadores no profesionales y supresión del mismo a partir del 1 de enero de 2013.
- Nuevo nivel mínimo de protección de la Administración General del Estado.

En este artículo sólo se van a estudiar algunas de las medidas tendentes a reducir el déficit público. En particular, se procederá a efectuar una estimación del posible ahorro de recursos

mediante la comparación entre las cuantías de las diversas prestaciones antes y después de la aprobación del Real Decreto-Ley. Para ello, en la sección 2, se analiza el efecto de los cambios acaecidos en el nivel mínimo de protección garantizado por la Administración General del Estado. En la sección 3, se procede a cuantificar en términos monetarios la reducción en el número de horas de atención a domicilio. En la sección 4, se analizan las modificaciones introducidas en las prestaciones económicas, distinguiendo entre: “antiguos beneficiarios” de prestaciones para cuidados en el entorno familiar y “nuevos beneficiarios” de cualquiera de las tres prestaciones económicas. En la sección 5, se analiza el efecto de la supresión del convenio especial de la Seguridad Social de los cuidadores informales no profesionales. Por último, en la sección 6 se ofrece una valoración conjunta de las medidas de racionalización del gasto en el SAAD, así como unas conclusiones finales.

2. CAMBIOS INTRODUCIDOS EN LA APORTACIÓN DE LA AGE PARA EL NIVEL MÍNIMO.

La Disposición transitoria undécima del Real Decreto 20/2012, de 13 de julio, ha aprobado unas nuevas cuantías en concepto de nivel mínimo de protección de la Administración General del Estado (AGE) para aquellos beneficiarios que ya tuvieran reconocido el grado y nivel de dependencia en el momento de la entrada en vigor de este Real-Decreto Ley. La Tabla 1 muestra la comparación entre las aportaciones del nivel mínimo para cada grado y nivel. En promedio, todas se han reducido un 13,2%.

Tabla 1. Comparación de la aportación de la AGE en concepto de nivel mínimo de protección.

	Aportación Administración General del Estado (euros/mes)		
	Antes R.D.-Ley	Después R.D.-Ley	Variación (%)
Grado III. Nivel 2	266,57	231,28	-13,24
Grado III. Nivel 1	181,26	157,26	-13,24
Grado II. Nivel 2	103,02	89,38	-13,24
Grado II. Nivel 1	70,70	61,34	-13,24
Grado I. Nivel 2	60,00	52,06	-13,23

Fuente: Elaboración propia a partir del Real Decreto-Ley 20/2012, de 13 de julio, y del Real Decreto 569/2011, de 20 de abril, por el que se determina el nivel mínimo de protección garantizado a las personas beneficiarias del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia para el ejercicio 2011.

A la fecha de 1 de septiembre de 2012, 1.037.370 personas habían recibido su valoración de dependencia. Multiplicando el número de beneficiarios (de cada grado y nivel) por el nivel mínimo mensual (antes y después del Real Decreto Ley) se obtiene que, en términos

anuales, la financiación del nivel mínimo ha pasado de 1.634 millones de euros a 1.418 millones de euros, lo que supone una reducción de 216 millones de euros al año (una reducción del 13% respecto al coste inicial).

Tabla 2. Estimación del coste derivado del nivel mínimo de protección.

	Nivel mínimo Aportación de la AGE		Números de beneficiarios 1-09-2012	Producto (nivel*beneficiario)	
	Antes RD	Después RD		Antes RD-Ley	Después RD-Ley
Grado III. Nivel 2	266,57	231,28	158.511	42.254.277	36.660.424
Grado III. Nivel 1	181,26	157,26	250.000	45.315.000	39.315.000
Grado II. Nivel 2	103,02	89,38	185.166	19.075.801	16.550.137
Grado II. Nivel 1	70,70	61,34	276.682	19.561.417	16.971.674
Grado I. Nivel 2	60,00	52,06	167.011	10.020.660	8.694.593
Total (mes)			1.037.370	136.227.156	118.191.828
Total (año)				1.634.725.871	1.418.301.932
Ahorro con el Real Decreto 20/2102, de 13 de julio					216.423.939

Fuente: Elaboración propia a partir de estadística de 1 de septiembre del SAAD.

3. SERVICIO DE ATENCIÓN A DOMICILIO.

La Resolución de 13 de julio de 2012 ha aprobado un cambio en el número de horas mensuales de Atención a Domicilio, de manera que para las personas que a la entrada en vigor de dicha Resolución ya tuvieran reconocido el

grado y nivel de dependencia, la intensidad de la ayuda a domicilio pasará a ser la que viene recogida en la Tabla 3. Como se observa, mientras que antes una personas valorada como gran dependiente de nivel 2, recibía entre 70 y 90 horas al mes de atención a domicilio, ahora pasa a recibir entre 56 y 70 horas al mes. Si consideramos el punto medio de cada intervalo de

horas y calculamos la variación antes-después de la entrada en vigor de la Resolución, se aprecia una reducción de en torno al 20% en el número de horas para grandes dependientes y

dependientes severos de nivel 2, del 28% para dependientes severos de nivel 1 y del 60% para dependientes moderados de nivel 2.

Tabla 3. Comparación de las horas mensuales de Atención a Domicilio.

	Antes		Ahora (Resolución 13-7-2012)		Variación (%) entre puntos medios
	Hora/mes	Horas promedio	Hora/mes	Horas promedio	
Grado III. Nivel 2	70-90	80	56-70	63	-21,25
Grado III. Nivel 1	55-70	62,5	46-55	50	-20,00
Grado II. Nivel 2	40-55	47,5	31-45	37,5	-21,05
Grado II. Nivel 1	30-40	35	21-30	25	-28,57
Grado I. Nivel 2	21-30	25	Máx. 20	10	-60,00

Fuente: Elaboración a partir de la Resolución de 13 de julio de 2012, de la Secretaría de Estado de Servicios Sociales e Igualdad, por la que se publica el Acuerdo del Consejo Territorial del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia para la mejora del sistema para la autonomía y atención a la dependencia y del Real Decreto 175/2011, de 11 de febrero, por el que se modifica el Real Decreto 727/2007, de 8 de junio, sobre criterios para determinar las intensidades de protección de los servicios y la cuantía de las prestaciones económicas de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia, y el Real Decreto 615/2007, de 11 de mayo, por el que se regula la Seguridad Social de los cuidadores de las personas en situación de dependencia.

Para valorar el impacto de este cambio en el número de horas, se ha procedido a obtener la distribución del número de beneficiarios de Atención a Domicilio a fecha 1 de septiembre

de 2012 de acuerdo con la información disponible de la distribución de los mismos por niveles y grados de dependencia, tal y como se muestra en la Tabla 4.

Tabla 4. Distribución de las prestaciones de ayuda a domicilio por grado y nivel de dependencia.

	Distribución porcentual de prestaciones para ayuda a domicilio (1-1-2012)	Número de prestaciones de ayuda a domicilio (1-9-2012)
Grado III. Nivel 2	11,84	52.105
Grado III. Nivel 1	22,97	101.044
Grado II. Nivel 2	20,21	88.904
Grado II. Nivel 1	35,99	158.341
Grado I. Nivel 2	8,99	39.547
Total	100,00	439.940

Fuente: Elaboración propia a partir de "Evaluación de resultados a 1 de enero de 2012 sobre aplicación de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de Dependencia" y de datos estadísticos del SAAD (1-9-2012).

En la Tabla 5 se ha calculado el coste total de horas antes y después de la reforma. Para ello se ha multiplicado el número de horas promedio por el número de beneficiarios por grado y nivel de dependencia. Suponiendo constantes los 439.940 beneficiarios de atención a domicilio, la entrada en vigor de la Resolución de 13 de julio de 2012 implica que, en términos anuales, el número de horas proporcionadas se reduce de 254,8 millones a 192,2 millones de horas (reducción de 62,5 millones de horas).

Para obtener una valoración monetaria de las mismas es necesario aplicar un precio por hora de atención a domicilio. La propia Reso-

lución de 13 de julio de 2012, ha aprobado un precio de referencia de 14 euros/hora para servicios relacionados con la atención personal y de 9 euros/hora para servicios relacionados con la atención a las necesidades domésticas o del hogar. No hay información disponible sobre cómo se reparte actualmente el tiempo entre cuidados personales y tareas domésticas, de manera que se ha optado por aplicar un precio promedio de 11,5 euros/hora. En términos anuales, el coste de la atención a domicilio disminuye de 2.930 millones de euros a 2.211 millones de euros, lo que supone un ahorro de 719,5 millones de euros o del 24,55% respecto al coste inicial.

Tabla 5. Estimación del coste en Atención a Domicilio antes y después de la Resolución de 13-7-2012.

• **Antes de la Resolución de 13 de julio de 2012.**

	Intervalo de horas	Horas promedio	Número de prestaciones de ayuda a domicilio (1-9-2012)	Número total de horas	Coste promedio de horas
Grado III. Nivel 2	70-90	80	52.105	4.168.409	47.936.701
Grado III. Nivel 1	55-70	62,5	101.044	6.315.250	72.625.371
Grado II. Nivel 2	40-55	47,5	88.904	4.222.928	48.563.672
Grado II. Nivel 1	30-40	35	158.341	5.541.919	63.732.066
Grado I. Nivel 2	21-30	25	39.547	988.665	11.369.651
Total (mes)			439.940	21.237.171	244.227.461
Total (año)				254.846.046	2.930.729.530

• **Con la Resolución de 13 de julio de 2012 (para las personas que ya tenían reconocido el grado y nivel de dependencia).**

	Intervalo de horas	Horas promedio	Número de prestaciones de ayuda a domicilio (1-9-2012)	Número total de horas	Coste promedio de horas
Grado III. Nivel 2	56-70	63	52.105	3.282.622	37.750.152
Grado III. Nivel 1	46-55	50	101.044	5.052.200	58.100.297
Grado II. Nivel 2	31-45	37,5	88.904	3.333.891	38.339.741
Grado II. Nivel 1	21-30	25	158.341	3.958.513	45.522.905
Grado I. Nivel 2	Máx. 20	10	39.547	395.466	4.547.860
Total (mes)			439.940	16.022.692	184.260.955
Total (año)				192.272.300	2.211.131.454
Ahorro con el Real Decreto 20/2102, de 13 de julio				62.573.746	719.598.076

Fuente: Elaboración propia a partir del Resolución de 13 de julio de 2012. (artículo 1).

Para calcular el coste de la atención a domicilio se ha utilizado el promedio entre 14 euros/hora para cuidados personales y 9 euros/hora para tareas domésticas. Estos precios han sido establecidos en la presente Resolución. (Otros servicios del catálogo. Pág. 55672).

4. CAMBIOS INTRODUCIDOS EN LAS PRESTACIONES ECONÓMICAS.

4.1. Nuevos beneficiarios de la prestación para cuidados en el entorno familiar.

La Disposición Transitoria Décima del Real Decreto-Ley 20/2012, de 13 de julio, ha establecido una modificación en la cuantía de las prestaciones económicas para cuidados en el entorno familiar para las personas que eran beneficiarias de dicha prestación con anterioridad a la entrada en vigor de este Real Decreto-Ley. En

cambio, las personas que ya eran beneficiarias de una prestación económica vinculada al servicio o de asistencia personal con anterioridad a la entrada en vigor de este Real Decreto-Ley, no verán modificada la cuantía de las prestaciones recibidas.

La Tabla 6 muestra la cuantía de la prestación para cuidados en el entorno familiar antes y después del Real Decreto-Ley. Las nuevas prestaciones son aproximadamente un 15% inferiores para todos los grados y niveles de dependencia.

Tabla 6. Comparación cuantía de la prestación para cuidados en el entorno familiar.

Prestación para ciudadanos en el entorno familiar (euros/mes)			
	Antes R.D.-Ley	Después R.D.-Ley	Variación (%)
Grado III. Nivel 2	520,69	442,49	-15,02
Grado III. Nivel 1	416,68	354,43	-14,94
Grado II. Nivel 2	337,25	286,66	-15,00
Grado II. Nivel 1	300,90	255,77	-15,00
Grado I. Nivel 2	180,00	153,00	-15,00

Fuente: Elaboración propia a partir del Real Decreto-Ley 20/2012, de 13 de julio, y del Real Decreto 570/2011, de 20 de abril, por el que se modifica el Real Decreto 727/2007, de 8 de junio, sobre criterios para determinar las intensidades de protección de los servicios y la cuantía de las prestaciones económicas de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia y se establecen las prestaciones económicas de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia para el ejercicio 2011.

Para valorar el ahorro que supone este cambio es necesario aplicar la cuantía de la prestación al número de beneficiarios por grado y nivel de dependencia. Para ello se ha utilizado el informe "Evaluación de resultados a 1 de enero de 2012 sobre aplicación de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de Dependencia" proporciona datos sobre la distribución porcentual de cada

una de las prestaciones por grados de dependencia. Se ha supuesto que esta distribución se ha mantenido constante y se han aplicado estos porcentajes al dato más reciente de prestaciones para cuidados en el entorno familiar correspondiente a 1 de septiembre de 2012 (439.940 prestaciones).

Tabla 7. Distribución de las prestaciones para cuidados en el entorno familiar por grado y nivel de dependencia.

	Distribución porcentual de prestaciones para cuidados en el entorno familiar (1-1-2012)	Número de prestaciones para cuidados en el entorno familiar (1-9-2012)
Grado III. Nivel 2	18,39	80.909
Grado III. Nivel 1	29,54	129.962
Grado II. Nivel 2	21,59	94.977
Grado II. Nivel 1	28,45	125.150
Grado I. Nivel 2	2,03	8.943
Total	100,00	439.940

Fuente: Elaboración propia a partir de “Evaluación de resultados a 1 de enero de 2012 sobre aplicación de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de Dependencia” y de datos estadísticos del SAAD (1-9-2012)

A continuación se calcula el producto del número de beneficiarios por la cuantía de cada prestación, antes y después de la aprobación del Real Decreto-Ley. Si se hubieran mantenido las anteriores cuantías, el coste anual de las prestaciones para cuidados en el entorno familiar

hubiera ascendido a algo más de 2 mil millones de euros. Con la reducción del 15% en la cuantía de las prestaciones, el nuevo coste es de 1,7 mil millones de euros, es decir, se consigue un ahorro de 301 millones de euros.

Tabla 8. Estimación del coste derivado de las prestaciones para cuidados en el entorno familiar (antes y después del Real Decreto-Ley 20/2012, de 13 de julio).

	Coste prest. cuidados entorno familiar (Antes R.D.-Ley)	Coste prest. cuidados entorno familiar (Después R.D.-Ley)
Grado III. Nivel 2	42.128.468	35.801.390
Grado III. Nivel 1	54.152.396	46.062.287
Grado II. Nivel 2	32.030.997	27.226.110
Grado II. Nivel 1	37.657.487	32.009.490
Grado I. Nivel 2	1.609.734	1.368.274
Total (mes)	167.579.081	142.467.550
Total (año)	2.010.948.976	1.709.610.601
Ahorro con el Real Decreto 20/2102, de 13 de julio		301.338.375

Fuente: Elaboración propia.

4.2. Nuevos beneficiarios de prestaciones económicas.

La Disposición transitoria décima del Real Decreto 20/2012, de 13 de julio, ha establecido unas nuevas cuantías para las prestaciones económicas para los solicitantes de reconocimiento

de la situación de dependencia con anterioridad a la entrada en vigor de este Real Decreto-Ley respecto de los que no exista resolución administrativa de reconocimiento de grado y/o reconocimiento de prestaciones, así como a los nuevos solicitantes. La Tabla 9 muestra la

comparación de las cuantías antes y después de la entrada en vigor de este Real Decreto-Ley. Aunque ahora ya solo haya tres grados de dependencia, a efectos de la comparación se ha mantenido una clasificación hipotética en grados y niveles.

- La nueva prestación vinculada al servicio es inferior a la que antes tenían los grandes dependientes de nivel 2 (-14,26%), pero superior a la de los de nivel 1 (+14,33%). Lo mismo ocurre para los dependientes severos: la nueva prestación es inferior en comparación con los que antes eran de nivel 2 (-7,80%) y superior para los de nivel 1 (6,21%).
- En el caso de la prestación para cuidados

en el entorno familiar, se ha producido una reducción de la cuantía de las prestaciones para todos los niveles. Por ejemplo: la prestación que hubiera recibido el cuidador de una persona valorada como gran dependiente de nivel 2 se ha reducido un 25% con esta modificación.

- En cuanto a la prestación para asistencia personal, es indudable que va a suponer una gran mejora para aquellos beneficiarios (dependientes severos o moderados) que antes no tenían acceso a la misma. En cambio, para una persona que antes hubiera sido valorada como gran dependiente de nivel 2, la nueva prestación es un 14,26% inferior.

Tabla 9. Comparación de las cuantías de las prestaciones económicas para nuevos beneficiarios.

	R.D.-Ley	R.D.Ley	(%)
Grado III. Nivel 2	833,96	715,07	-14,26
Grado III. Nivel 1	625,47	715,07	14,33
Grado II. Nivel 2	462,18	426,12	-7,80
Grado II. Nivel 1	401,20	426,12	6,21
Grado I. Nivel 2	300,00	300,00	0,00
P. cuidados en el entorno familiar			
	Antes R.D.-Ley	Después R.D.-Ley	Variación (%)
Grado III. Nivel 2	520,69	387,64	-25,55
Grado III. Nivel 1	416,68	387,64	-6,97
Grado II. Nivel 2	337,35	268,79	-20,30
Grado II. Nivel 1	300,90	268,79	-10,67
Grado I. Nivel 2	180,00	153,00	-15,00
P.asistencia personal			
	Antes R.D.-Ley	Antes R.D.-Ley	Antes R.D.-Ley
Grado III. Nivel 2	833,96	715,07	-14,26
Grado III. Nivel 1	625,47	715,07	14,33
Grado II. Nivel 2		426,12	
Grado II. Nivel 1		426,12	
Grado I. Nivel 2		300,00	

Fuente: Elaboración propia a partir de las cuantías de las prestaciones económicas para nuevos beneficiarios (Disposición transitoria décima del Real Decreto 20/2012, de 13 de julio) y del Real Decreto 570/2011, de 20 de abril, por el que se modifica el Real Decreto 727/2007, de 8 de junio, sobre criterios para determinar las intensidades de protección de los servicios y la cuantía de las prestaciones económicas de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia y se establecen las prestaciones económicas de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia para el ejercicio 2011.

Para valorar en términos monetarios la modificación en la cuantía de las prestaciones económicas, se ha tomado como referencia la variación en el número de beneficiarios entre el 1 de septiembre de 2011 y el 1 de septiembre de 2012, y así poder utilizar los últimos datos disponibles. En el último año, el número de prestaciones vinculadas al servicio ha aumentado en 7.337, el número de prestaciones para cuidados en el entorno familiar ha aumentado en 25.252 y el número de prestaciones de asistencia personal ha aumentado en 273. Para

obtener la distribución por grados de dependencia, que no se encuentra disponible en las estadísticas mensuales, se ha utilizado la distribución porcentual ofrecida por el informe "Evaluación de resultados a 1 de enero de 2012 sobre aplicación de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de Dependencia". Se ha realizado el supuesto de que dicha distribución se ha mantenido constante entre el 1 de enero de 2012 y el 1 de septiembre de 2012.

Tabla 10. Estimación por grados de dependencia de nuevos beneficiarios de prestaciones económicas durante el último año.

	Distribución porcentual del número de beneficiarios de prestaciones económicas			Incremento en el número de beneficiarios 1-9-2011 a 1-9-2012		
	P. vinculada al servicio	P. cuidados en el entorno familiar	P. asistencia personal	P. vinculada al servicio	P. cuidados en el entorno familiar	P. asistencia personal
Grado III. Nivel 2	24,85	18,39	32,34	1.824	4.644	88
Grado III. Nivel 1	36,97	29,54	67,66	2.713	7.460	185
Grado II. Nivel 2	16,74	21,59	0,00	1.228	5.452	0
Grado II. Nivel 1	17,96	28,45	0,00	1.318	7.183	0
Grado I. Nivel 2	3,47	2,03	0,00	255	513	0
Total	100,00	100,00	100,00	7.337	25.252	273

Fuente: La distribución porcentual del número de beneficiarios se ha obtenido del "Evaluación de resultados a 1 de enero de 2012 sobre aplicación de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de Dependencia". El incremento en el número de beneficiarios entre 1-9-2011 y 1-9-2012 se ha obtenido a partir de información estadística del SAAD.

La Tabla 11 se compone de dos partes. En la izquierda se ha calculado el coste de las prestaciones económicas, si hipotéticamente continuaran siendo las mismas durante el año 2013 y suponiendo que los nuevos beneficiarios que se incorporaran al sistema fueran los referenciados en la Tabla 10. En la parte derecha de la Tabla 11, se ha calculado un coste alternativo asumiendo las nuevas cuantías en las prestaciones económicas y el mismo incremento en el número de beneficiarios. Aunque hay que ser cauteloso, debido a las supuestos introducidos, parece que de todas las medidas estudiadas, ésta es la que conllevaría un menor ahorro de

recursos, ya que solamente se ahorrarían 17,4 millones de euros en concepto de prestaciones para cuidados en el entorno familiar. En cambio, debido al aumento las prestaciones vinculadas al servicio y de asistencia personal para personas que antes hubieran sido valoradas como "grandes dependientes de nivel 1" y ahora solamente como "grandes dependientes", las modificaciones introducidas conllevan un incremento de 177.768 euros/año en prestaciones para cuidados en el entorno familiar y de 72.643 euros/año en prestaciones de asistencia personal.

Tabla 11. Comparación del coste anual derivado de las prestaciones económicas a nuevos beneficiarios antes y después del Real Decreto.

	Cuantía de las prestaciones antes del Real Decreto-Ley			Cuantía de las prestaciones después del Real Decreto-Ley		
	P. vinculada al servicio	P. cuidados en el entorno familiar	P. asistencia personal	P. vinculada al servicio	P. cuidados en el entorno familiar	P. asistencia personal
Grado III. Nivel 2	18.249.364	29.017.450	883.545	15.647.720	21.602.728	757.586
Grado III. Nivel 1	20.361.457	37.299.349	1.386.381	23.278.282	34.699.817	1.584.983
Grado II. Nivel 2	6.811.406	22.062.465	0	6.279.970	17.583.899	0
Grado II. Nivel 1	6.343.588	25.937.906	0	6.737.612	23.169.989	0
Grado I. Nivel 2	917.481	1.108.760	0	917.481	942.446	0
Total (año)	52.683.297	115.425.930	2.269.926	52.861.065	97.998.879	2.342.569
Ahorro con el Real Decreto 10/2102, de 13 de julio						
P. vinculada al servicio		-177.768				
P. cuidados en entorno familiar		17.427.051				
P. asistencia personal		-72.643				

Fuente: Elaboración propia a partir de las cuantías de las prestaciones económicas para nuevos beneficiarios (Disposición transitoria décima del Real Decreto 20/2012, de 13 de julio) y del Real Decreto 570/2011, de 20 de abril, por el que se modifica el Real Decreto 727/2007, de 8 de junio, sobre criterios para determinar las intensidades de protección de los servicios y la cuantía de las prestaciones económicas de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia y se establecen las prestaciones económicas de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia para el ejercicio 2011.

5. MODIFICACIÓN EN EL CONVENIO ESPECIAL EN EL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL DE LOS CUIDADORES NO PROFESIONALES.

La Disposición transitoria décimo tercera del Real Decreto 20/2012, de 13 de julio, ha establecido que los convenios especiales en el Sistema de la Seguridad Social de los cuidadores no profesionales se extinguirán el día 31 de agosto de 2012, salvo que el suscriptor solicite expresamente el mantenimiento de dicho convenio con anterioridad al 1 de noviembre de 2012. En este caso, se entenderá que el convenio continúa vigente desde el día 1 de septiembre de 2012. La cotización a la Seguridad Social tendrá una reducción del 10%, de forma que el 90% restante se repartirá de la siguiente forma: 5% a cargo de la Administración General del Estado y 85% cargo del cuidador no profesional. De todas formas, a partir del día

1 de enero de 2013, el convenio especial será a cargo exclusivamente del cuidador no profesional.

Para valorar el impacto de esta reforma se ha seguido el mismo procedimiento que en los casos anteriores. Se ha utilizado la distribución porcentual de las prestaciones para cuidados en el entorno familiar, y se ha supuesto que es la misma distribución que la de las personas atendidas por cuidadores no profesionales que han suscrito el convenio especial con la Seguridad Social. De esta forma, se obtiene la distribución de los 177.348 cuidadores no profesionales que habían suscrito el convenio a fecha 1 de septiembre de 2012-

Tabla 12. Distribución de las prestaciones para cuidados en el entorno familiar por grado y nivel de dependencia.

	Distribución porcentual de prestaciones para cuidados en el entorno familiar (1-1-2012)	Número cuidadores no profesionales que han suscrito el convenio (1-9-2012)
Grado III. Nivel 2	18,39	32.616
Grado III. Nivel 1	29,54	52.390
Grado II. Nivel 2	21,59	38.287
Grado II. Nivel 1	28,45	50.450
Grado I. Nivel 2	2,03	3.605
Total	100,00	177.348

Fuente: Elaboración propia a partir de “Evaluación de resultados a 1 de enero de 2012 sobre aplicación de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de Dependencia” y de datos estadísticos del SAAD (1-9-2012).

A continuación se ha estimado el coste para la Administración General del Estado y para los propios cuidadores derivado de la implantación de esta medida. Como el Real Decreto-Ley establece un periodo de transición (4 meses, de septiembre a diciembre de 2012) durante el cual los cuidadores no profesionales pueden manifestar su voluntad de continuar con el convenio, aceptando el pago del 85% de la cuota, se ha supuesto que todos los cuidadores optarían por esta posibilidad. De tal manera, las cifras obtenidas se pueden interpretar como un umbral máximo de lo que costará este periodo de transición, hasta que definitivamente desaparezca el convenio a partir del 1 de enero de 2013.

Multiplicando la cuota mensual a la Seguridad Social por el número de cuidadores no profesionales (para cada grado y nivel), por 4 meses y por 0,05 se obtiene que el coste para la Administración General del Estado es de 5,6 millones de euros. Por otra parte, multiplicando la cuota mensual por el número de cuidadores por 4 meses y por 0,85 se obtiene que

el coste para los propios cuidadores es de 95,8 millones de euros.

En el caso contrafactual de que continuase el convenio durante el año 2013 y la Administración General del Estado fuese responsable del 100% de las cuotas, se ha estimado que debería afrontar un gasto de 338 millones de euros.

Tabla 13. Estimación de las cuotas a la Seguridad Social durante el periodo 1-9-2012 a 31-12-2012 e hipotéticamente durante el año 2013.

	Cuota mensual Seguridad Social	Aportaciones del 1-9-2012 al 31-12-2012		Lo que hubiera debido pagar la AGE en 2013
		Administración General del Estado 5% de la cuota	Cuidadores no profesionales 85% de la cuota	
Grado III. Nivel 2	160,54	1.047.231	17.802.928	62.833.865
Grado III. Nivel 1	160,54	1.682.136	28.596.313	100.928.163
Grado II. Nivel 2	160,54	1.229.319	20.898.423	73.759.141
Grado II. Nivel 1	160,54	1.619.852	27.537.478	97.191.100
Grado I. Nivel 2	82,27	59.318	1.008.405	3.559.075
Total		5.637.856	95.843.547	338.271.344

Fuente: Elaboración propia a partir del Real Decreto 20/2012, de 13 de julio, y de Real Decreto 570/2011, de 20 de abril, por el que se modifica el Real Decreto 727/2007, de 8 de junio, sobre criterios para determinar las intensidades de protección de los servicios y la cuantía de las prestaciones económicas de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia y se establecen las prestaciones económicas de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia para el ejercicio 2011.

6. CONCLUSIONES Y VALORACIÓN FINAL.

Para tener una idea global del ajuste conseguido con el Real Decreto 20/2012, de 13 de julio, en la Tabla 14, se recoge el volumen de ahorro de recursos derivado de la implementación

de cada una de las medidas estudiadas. Cada uno de los conceptos mide el cambio introducido en relación con la situación previa en términos anuales. El ahorro estimado asciende a casi 1.600 millones de euros (0,14% del PIB a precios de mercado de 2011).

Tabla 14. Ahorro de recursos (euros/año) derivado de las medidas de ajuste aprobadas por el Real Decreto 20/2012, de 13 de julio.

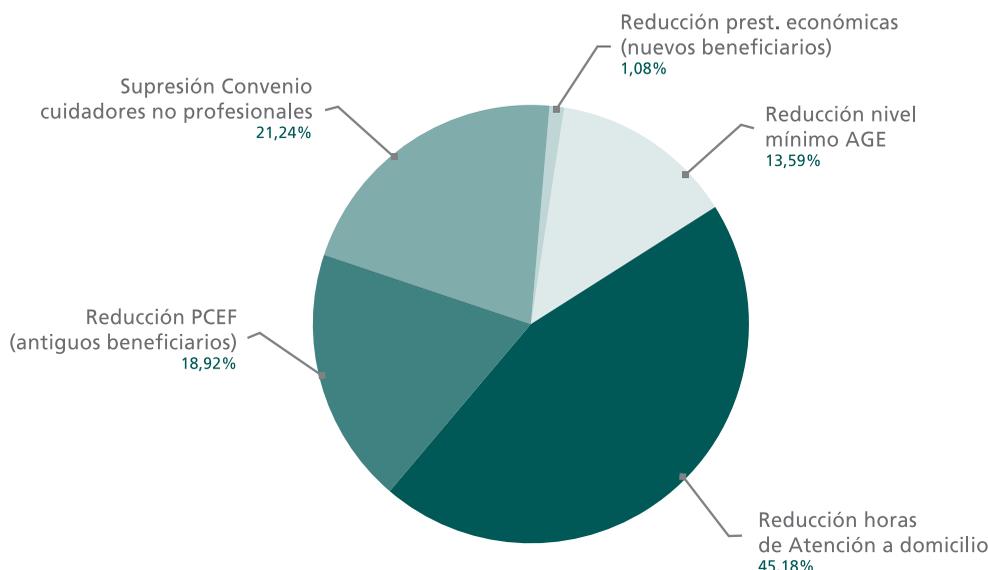
Reducción en el nivel mínimo	216.423.939
Reducción horas de Atención a Domicilio	719.598.076
Prestaciones económicas:	
(1) P. cuidados en el entorno familiar (antiguos beneficiarios)	301.338.375
(2) P. vinculada al servicio (nuevos beneficiarios)	-177.788
(3) P. cuidados en el entorno familiar (nuevos beneficiarios)	17.427.051
(4) P. asistencia personal (nuevos beneficiarios)	-72.643
Convenio Especial Seguridad Social cuidadores no profesionales	338.271.344
Total Ahorro con el Real Decreto 20/2012, de 13 de julio	1.592.808.374

Fuente: Elaboración propia. El signo (+) quiere decir que con las medidas del Real Decreto Ley 20/2012, de 13 de julio, se consigue un ahorro de recursos, mientras que el signo (-) quiere decir que lo que se produce es un mayor gasto.

Por otro lado, y para una mejor visualización, el Gráfico 1 muestra el reparto porcentual de cada una de las medidas de ajuste. El mayor ahorro de recursos proviene de la reducción de horas de atención a domicilio (45,18%), seguido por la supresión del Convenio Especial

de los cuidadores no profesionales (21,24%) y de la reducción para antiguos beneficiarios de la prestación para cuidados en el entorno familiar (18,92%). Estas tres medidas agrupan el 85,34% del ahorro de recursos.

Gráfico 1. Distribución porcentual del ahorro conseguido con el Real Decreto 20/2012, de 13 de julio.



Fuente: Elaboración propia.

A tenor de los resultados expuestos es evidente, que el Real Decreto-Ley 20/2012, de 13 de julio, puede conseguir un considerable ahorro de recursos. Hay aspectos como la nueva forma de cálculo de la contribución del usuario, con reglas explícitas referentes a la valoración de la capacidad económica (renta más patrimonio), o como el reparto del nivel mínimo de protección en función del número de beneficiarios y del porcentaje de prestaciones en servicios concedidos en cada comunidad autónoma que no se han tratado en este capítulo, pero que también merecen un análisis detallado. Tampoco se ha valorado si la introducción de

estas medidas de racionalización del gasto, en especial la supresión del convenio de cuidadores no profesionales y la reducción del número de horas de atención a domicilio, van a afectar de forma negativa al bienestar de las personas en situación de dependencia. En principio, la idea de que el SAAD vuelva a sus orígenes, es decir, a un sistema que prime la prestación en servicios por encima de las prestaciones económicas, debe redundar en una mejora colectiva: tanto para el beneficiario porque puede recibir atención de un cuidador profesional, como para las perspectivas de generación de empleo en el sector sociosanitario.

La prestación para cuidados en el entorno familiar no debiera haberse convertido en una “subvención” al cuidador informal (que en muchos casos puede que esté demandando otro tipo de ayuda, como un centro de día o un servicio de respiro, por verse absolutamente desbordado o agotado), ni tampoco debería ser un “refugio” frente a una situación de desempleo. Es evidente que la reducción en horas de Atención a Domicilio puede suponer un menoscabo en el bienestar de los beneficiarios, si no existe otra vía de compensación (por ejemplo: fomento de la autonomía personal, servicios de respiro). Por otra parte, y a la hora de obtener una perspectiva global también habría que tener en cuenta si la reducción

de costes, puede redundar en un aumento del bienestar de los contribuyentes, vía disminución de impuestos. En definitiva, se trata de un engranaje muy complejo que requiere de una gran precisión en la implantación de todas las medidas, cumplimiento de los plazos previstos y una gran colaboración por parte de todos los agentes implicados (AGE, Comunidades Autónomas, Consejo Territorial de Servicios Social y del SAAD). No se debe olvidar nunca que, más allá de la racionalización del gasto, el eje de cualquier política social, y más aún las relacionadas con las situaciones de dependencia, debe ser la persona, el ser humano en toda su dimensión, física y psíquica.