

LAS FINANZAS PÚBLICAS Y EL ESTADO DEL BIENESTAR DESPUÉS DE LA PANDEMIA

THE SPANISH POST-PANDEMIC PUBLIC FINANCES AND WELFARE STATE

Guillem López i Casasnovas
guillem.lopez@upf.edu
Catedrático de Economía de la Universitat Pompeu
Fabra¹

Fecha recepción artículo: 07/06/2022 • Fecha aprobación artículo: 06/09/2022

RESUMEN

Pretendo en este texto responder a la cuestión a la que me dirige el editor de este número Monográfico. Para ello repaso los efectos de la crisis pandémica en su reflejo en las finanzas públicas y me atrevo a proponer como campos de interés para el análisis de lo que pueda ser la evolución del Estado del Bienestar en atención a tres ámbitos: (i) el de la conexión de bienestar con el mercado de trabajo y la economía en general. Tanto la desigualdad a combatir como los niveles de renta van a depender de la ocupación y del trabajo de mayor o menor calidad que se cree, de modo que el Workfare ahora más que nunca ha de acompañar las políticas de Welfare; (ii) a cómo las nuevas necesidades sociales se están moviendo con la longevidad, en lo que atañe al factor implícito de la soledad y el aislamiento; y (iii) los efectos de las dos cuestiones anteriores (esperanza de vida y nuevas ocupaciones) en los equilibrios generacionales del bienestar, por lo que atañe sobre todo a la fiscalidad y la redistribución.

Palabras clave: Gasto social, Sostenibilidad financiera, Financiación sanitaria, Equilibrios generacionales.

¹Agradezco la revisión de Roger Sabater, investigador del CRES-UPF (Centre de Recerca en Economia i Salut de la Universitat Pompeu Fabra).



ABSTRACT:

In this text I intend to answer the question addressed to me by the editor of this Monographic. For this, I review the effects of the pandemic crisis in its reflection on public finances and I dare to propose as fields of interest for the analysis of what the evolution of the welfare state may be in response to three different areas: (i) the connection of well-being with the labor market and the economy in general. This comes out from the perception that inequality and the income levels will depend on the occupation and the employment, of more or less quality, that is generated; so that Workfare now more than ever has to accompany Welfare policies; (ii) how the new social needs are moving with longevity, regarding the implicit factor of loneliness and isolation and its translation on health and welfare, and (iii) the effects of the two previous questions (life expectancy and new occupations), in the generational balance of well-being, with regard to taxation, public expenditures and social redistribution.

Keywords: Social spending, Financial sustainability, Health care financing,; Generational equilibria.

Guillem López Casasnovas es Doctor en Economía por la Universidad de York, Licenciado en Economía (premio extraordinario 1978) y en Derecho (1979) por la Universidad de Barcelona. Catedrático de Economía de la Univ. Pompeu Fabra, donde ha sido vicerrector y decano. Visiting en la Universidad de Stanford. Director fundador del Centro de Investigación en Economía y Salud (CRES-UPF). Ha sido consejero de gobierno del Banco de España (2005-2017) y entre 2007 y 2013 presidente de la Asociación Mundial de Economía de la Salud. Es colegiado de Mérito del Colegio de Economistas de Cataluña y numerario de la Real Academia de Medicina. Ha participado en múltiples Consejos y Comisiones; recientemente (2021) para la reforma tributaria.

1. INTRODUCCIÓN. LOS DATOS

España se ha movido tradicionalmente entre grandes desequilibrios: el desequilibrio exterior, el del déficit y deuda, el del mercado de trabajo. Este último dual, con distintas formas de protección; un paro -arraigado incluso en épocas de bonanza- y siguiendo los vaivenes de la construcción, actuando ya sea como elemento de dinamización económica, ya como de lastre y apalancamiento. La crisis financiera vivida los acentuó, sin duda, y pese a su mejora, el remonte no está siendo fácil.

Cuadro 1. Desequilibrios macroeconómicos

	2008	2021
Saldo por cuenta corriente	-8,9	0,9
Posición de inversión internacional neta	-85,4	-70,0
Deuda privada	197,4	138,3
Temporalidad (% de asalariados)	29,1	25,1
Desempleo juvenil (miles de personas)	594,5	531,2
VAB construcción (% del total)	10,4	5,2

Fuente: Banco de España e INE



Todo ello se acompaña con una mayor preocupación, incluso entre economistas, de indicadores que reconsideran el crecimiento absoluto del PIB como índice de bondad económica, acudiendo a factores más diversificados:

- De equilibrios de género.
- Contra la discriminación también por edad.
- Para la sostenibilidad medioambiental.
- La puesta al día de una economía cada vez más digitalizada.
- El mantenimiento de unos mínimos de cohesión social.

Cuadro 2. Indicadores complementarios al PIB

	Peso sobre el total, salvo indicación contraria							
	Transición ecológica		Transformación digital		Igualdad de género		Cohesión social	
	Emisiones GEI ¹	Renovables en generación de electricidad	Viviendas con conexión banda ancha	Habilidades digitales avanzadas ²	Brecha género de tasa de actividad (pp) ³	Mujeres en puestos directivos	Abandono educativo temprano ⁴	Hogares con todos los miembros en paro (miles)
2018	5.878	↓ 38,4%	↑ 86%	-	10,2	↑ 32%	↓ 18%	↓ 1.124
2019	5.463	↓ 37,6%	↓ 91%	-	9,5	↑ 33%	↓ 17%	↓ 1.027
2020	4.586	↓ 44,2%	↑ 95%	-	9,3	↑ 35%	↓ 16%	↓ 1.149
2021	-	↓ 46,7%	↑ 96%	38%	8,1	↓ 33%	↓ 13%	↓ 1.133

Fuente: INE, Eurostat y REE, Ministerio de Educación y Formación Profesional

Ello se traduce en la necesidad de integrar entornos y objetivos a través de la elaboración de estrategias que impactan en el cuadro económico, pero no sólo en éste.

Remarquemos aquí que las previsiones están teñidas por el deseo de un Gobierno que planifica prospectivamente con sesgo de optimismo a menudo por encima de la realidad. ¿Quién mejor que quien gestiona la economía puede ofrecer una perspectiva más halagüeña para el futuro económico, en atención a las bondades de su propia gestión? Ciertamente, no lo habrá de loar la oposición. Y si el gobierno yerra, al fin y al cabo, son tantas las organizaciones que especulan con el futuro, en tan elevada incertidumbre, que ya revisará a conveniencia (¡es sabido que siempre acierta más en las predicciones quien más revisa!).

Aun así, vemos que los recursos para las AA.PP. previstos a partir de aquellos cuadros macroeconómicos disponibles, y pese a la crisis vivida, no suponen variaciones anuales claramente por encima del crecimiento del PIB real, incluso tras el esfuerzo de consolidación fiscal notable tras el último ejercicio liquidado, y ante un escenario de elevada inflación.

Cuadro 3. Perspectivas económicas

	2021	2021	2022	2023	2024	2025
	<i>Nivel</i>	<i>Variación anual (%)</i>				
1. PIB real	104	5,1	4,3	3,5	2,4	1,8
2. PIB nominal	1.205	7,4	8,5	5,9	4,3	3,7
3. Gasto en consumo final nacional privado	100	4,6	4,1	2,7	1,2	1,3
4. Gasto en consumo final de las AAPP	113	3,1	2,0	2,2	2,1	0,4
5. Formación bruta de capital fijo	115	4,3	9,3	7,5	3,3	2,9
6. Variación de existencias (% del PIB)		0,5	0,0	0,0	0,0	0,0
7. Exportación de bienes y servicios	106	14,7	7,8	6,2	6,3	4,4
8. Importación de bienes y servicios	111	13,9	9,1	6,5	4,7	3,4
9. Demanda nacional final (contribución)		4,1	4,6	3,6	1,8	1,4
10. Variación de existencias (contribución)		0,5	0,0	0,0	0,0	0,0
11. Saldo exterior (contribución)		0,5	-0,3	-0,1	0,6	0,4

Fuente: INE. Niveles en base 100=2015 salvo PIB nominal (miles de millones de euros)

Con ello, en los escenarios anteriores, las funciones fiscales más vinculadas al Estado del Bienestar se prevén ‘pierdan pie’ y no mejoren respecto de la situación pandémica (2020-21), cuando habían registrado en su conjunto aumentos de entre tres y cuatro puntos del PIB debido al gasto excepcional para hacer frente al COVID. La crisis energética y la inflación generalizada posiblemente agravarán aquellos escenarios.

Cuadro 4. Gasto COVID por Subsectores de las AA PP

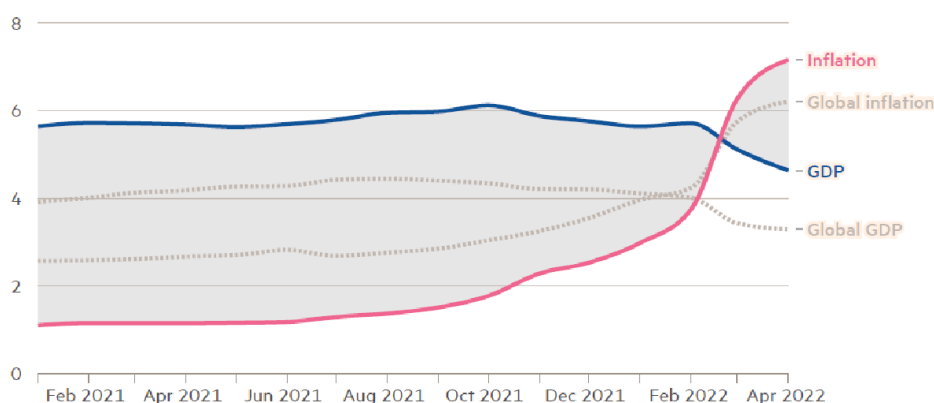
	2020	2021		2020	2021
	<i>Millones de euros</i>		<i>Variación anual (%)</i>	<i>% del PIB</i>	
Administración Central	41.042	33.414	-18,6	3,7	2,8
Fondos de la Seguridad Social	27.831	10.496	-62,3	2,5	0,9
Comunidades Autónomas	13.360	18.305	37,0	1,2	1,5
Entidades Locales	1.254	745	-40,6	0,1	0,1
Consolidaciones	39.612	27.232	-31,3	3,5	2,3
Total	43.875	35.728	-18,6	3,9	3,0

Fuente: Intervención General de la Administración del Estado

Y esta es la previsión pese al importante aumento de ingresos producido por encima del aumento del gasto público (8 puntos de diferencia entre el incremento de ambas magnitudes en el último año liquidado), y habiendo registrado un importante esfuerzo en la capacidad de financiación del sector público. No obstante, un aumento de la recaudación no acompañado por un aumento de la productividad está destinado a ser transitorio, al estar influido por una inflación elevada y sectorialmente asimétrica que, a la vez, será más influyente en las cifras del presente curso 2022.



Gráfico 1. España en comparativa



Fuente: Consensus Economics. Financial Times; Alan Smith & Valentina Romei

Cuadro 5. Las Cuentas de las AAPP 2021

	2020	2021		2020	2021
	Millones de euros		Variación anual (%)	% del PIB	
Ingresos	465.499	526.957	13,2	41,5	43,7
Ingresos impositivos	256.441	295.769	15,3	22,9	24,5
Impuestos directos	125.341	143.540	14,5	11,2	11,9
Impuestos indirectos	126.474	146.157	15,6	11,3	12,1
Impuestos sobre el capital	4.626	6.072	31,3	0,4	0,5
Cotizaciones sociales	162.215	172.460	6,3	14,5	14,3
Otros ingresos	46.843	58.728	25,4	4,2	4,9
Gastos	580.699	609.776	5,0	51,8	50,6
Remuneración de asalariados	140.454	147.363	4,9	12,5	12,2
Consumos intermedios	65.909	70.521	7,0	5,9	5,9
Prestaciones sociales	228.628	228.227	-0,2	20,4	18,9
Intereses	25.237	26.085	3,4	2,2	2,2
Subvenciones	21.452	18.718	-12,7	1,9	1,6
Transferencias sociales en especie (vía mercado)	33.607	35.789	6,5	3,0	3,0
Recursos propios de la UE: IVA y RNB	11.041	12.915	17,0	1,0	1,1
Formación bruta de capital fijo	29.718	32.152	8,2	2,6	2,7
Ayudas a la inversión y otras transferencias de capital	13.566	25.520	88,1	1,2	2,1
Otros gastos	11.087	12.486	12,6	1,0	1,0
Capacidad (+) / Necesidad (-) de Financiación	-115.200	-82.819	-28,1	-10,3	-6,9
Saldo neto de las ayudas financieras	-2.140	-1.298	-39,3	-0,2	-0,1
Capacidad (+) / Necesidad (-) de Financiación ⁽¹⁾	-113.060	-81.521	-27,9	-10,1	-6,8

(1) Sin el saldo neto de las ayudas financieras.

Fuente: Intervención General de la Administración del Estado

La traducción de la evolución anterior traducida en categorías funcionales de gasto puede observarse en el Cuadro siguiente. En efecto, el gasto en Sanidad y Protección social se prevé que pierda peso en el PIB en beneficio de Defensa, pero dentro de una tónica global de disminución en la importancia relativa del gasto público sobre el PIB (51,8% en 2020 vs. 44,3% en 2025).

Cuadro 6. Peso esperado de la evolución del gasto en funciones (% PIB)

Funciones	% del PIB							
	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
1. Servicios públicos generales	5,6	5,4	5,9	5,8	5,8	5,6	5,4	5,2
2. Defensa	0,9	0,9	0,9	1,0	1,0	1,1	1,2	1,2
3. Orden Público y seguridad	1,8	1,8	2,1	2,1	2,0	1,9	1,8	1,8
4. Asuntos económicos	4,3	4,2	5,9	6,5	5,9	4,9	4,2	4,0
5. Protección del medio ambiente	0,9	0,9	1,0	1,0	1,6	1,4	0,9	0,9
6. Vivienda y servicios comunitarios	0,4	0,4	0,5	0,5	0,6	0,5	0,4	0,4
7. Sanidad	6,0	6,1	7,6	7,4	7,1	6,9	6,7	6,7
8. Actividades recreativas, cultura y religión	1,1	1,2	1,3	1,2	1,2	1,1	1,0	1,0
9. Educación	4,0	4,0	4,6	4,5	4,5	4,3	4,1	4,1
10. Protección social	16,9	17,4	22,1	20,7	19,4	19,4	19,1	19,1
Gasto total	41,8	42,3	51,8	50,6	48,9	47,0	44,9	44,3

Fuente: Ministerio de Hacienda y Función Pública

Dicho panorama se refleja también en las previsiones de sostenibilidad del gasto sanitario por CC.AA., con territorios autonómicos que, con la financiación actual y la evolución de sus cuadros macroeconómicos y escenarios demográficos, estarían abocados a un cierto colapso de sus sistemas sanitarios. La influencia de la inflación elevada actual en sueldos y salarios de los profesionales sanitarios, aún con reivindicaciones de mejora explícitas tras la pandemia, está por ver.

Cuadro 7. Indicador de Sostenibilidad del gasto en Sanidad para los períodos 2019-2069 y 2019-2030 (ENG)

	Health expenditure as a percentage of GDP in 2019 (%)	Authors' estimates		AWG's estimates	
		Change 2019-2069 (pp)	Change 2019-2030 (pp)	Change 2019-2070 (pp)	Change 2019-1930 (pp)
Spain	5.81^(*)	1.57	0.98	1.33	0.48
Andalucía	6.25		1.15		
Aragón	5.68		0.81		
Asturias	7.33		1.31		
Baleares	5.12		0.84		
Canarias	6.81		1.42		
Cantabria	6.46		1.26		
Castilla y León	6.46		1.09		
Castilla-La Mancha	6.96		1.23		
Cataluña	4.74		0.73		
Valencia	6.20		1.08		
Extremadura	8.42		1.48		
Galicia	6.35		1.00		
Madrid	3.63		0.59		
Murcia	7.42		1.24		
Navarra	5.14		0.84		
País Vasco	5.34		0.89		
La Rioja	5.29		0.88		

^(*) The starting point of the AWG projections in the AR 2021 was 5.69.

 Fuente: A Blanco y V de Domingo, 2021²

² Véase *Health in the European Semester. The sustainability of health expenditure in Spain after the covid-19 pandemic* A Blanco y V de Domingo, 2021. The Working Papers of Directorate-General for Budget are not official statements of the Ministry of Finance and Public Function. Dec 2021. <https://www.sepg.pap.hacienda.gob.es/sitios/sepg/es-ES/Presupuestos/DocumentacionEstadisticas/Documentacion/paginas/documentosdetrabajo.aspx>



Dicho cuadro general para las finanzas públicas es probable que se mantenga en la medida que se respeten los compromisos con Bruselas en lo que concierne al elemento de cierre, que no es sino el del control del endeudamiento público.

Cuadro 8. Deuda pública

% de PIB, salvo indicación en contrario

	2021	2022	2023	2024	2025
1. Ratio deuda / PIB	118,4	115,2	112,4	110,9	109,7
2. Variación en la ratio deuda / PIB	-1,5	-3,3	-2,8	-1,5	-1,1
<i>Contribuciones a la variación en la ratio deuda / PIB</i>					
3. Saldo presupuestario primario	4,7	2,8	1,7	1,3	0,9
4. Intereses pagados	2,2	2,2	2,2	2,1	2,1
5. Efecto del crecimiento nominal del PIB	-8,3	-9,3	-6,4	-4,7	-3,9
6. Otros factores (ajuste stock-flujo)	-0,1	1,0	-0,2	-0,2	-0,2
p.m.: Tipo de interés implícito	1,9	2,0	2,0	1,9	1,9

Fuente: Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital

Y siendo los saldos de las AA PP del tono de los aquí recogidos:

Cuadro 9. Saldo de las Administraciones Públicas en 2021

% del PIB

	2020	2021
Administración Central	-7,7	-6,1
Comunidades Autónomas	-0,2	0,0
Corporaciones Locales	0,3	0,3
Seguridad Social	-2,6	-1,0
Total Administraciones Públicas	-10,3	-6,9
<i>Saldo neto de las ayudas financieras</i>	<i>-0,2</i>	<i>-0,1</i>
Total Administraciones Públicas (1)	-10,1	-6,8

(1) Sin el saldo neto de las ayudas financieras.

Fuente: Intervención General de la Administración del Estado

Hasta aquí lo datos, a partir de los cuales nos hacemos las siguientes preguntas:

- ¿Qué consideración nos merecen éstos para juzgar consecuentemente la evolución de las finanzas públicas en el sostenimiento del Estado del Bienestar?
- ¿Puede y tiene sentido planificar la protección social en desconexión de los grandes parámetros de la economía? ¿Lo puede solucionar una reforma fiscal?
- ¿Hasta qué punto un sector público que no ahorra para los llamados 'rainy days' cuando las cosas van mal puede actuar contracíclicamente sin mutualizar sus intervenciones en 'pool' de riesgos mayores como permite la Unión Europea?
- ¿Será la crisis hoy en ciernes provocada por razones geopolíticas la que finalment marque la sostenibilidad de nuestro estado de bienestar tal como lo tenemos hoy configurado?



2. CONSIDERACIONES, VALORACIONES Y ORIENTACIONES PARA EL ANÁLISIS

1. Cuidado con extraer conclusiones definitivas para las posibilidades de mantener la protección social a partir de los registros de una pandemia tan grave (*extreme event*: no anticipable, global, de duración indeterminada) como la vivida, proyectando sin más sus efectos a otras situaciones (crisis financiera o tecnológica, o desastres medioambientales). Al ser tan inesperada como disruptiva, proyectando el deseo de retornar a la normalidad que tenemos ciudadanos y representantes gubernamentales que tendemos a borrar los aspectos más negativos de la experiencia vivida, incluidos aquellos que mayor atención debieran recibir ante situaciones futuras. Y con la paradoja sociológica de los cambios: los más frágiles y a quien más convendría ahora la preparación de salvaguardas (adaptación a cambios tecnológicos y de estilos de vida) son los que primero aceptan regresar a su fragilidad anterior, ante la falta de conocimiento de alternativas que les podrían resultar más atractivas. Así, debería ser prioritaria la adaptación a la nueva realidad para que futuras pandemias o shocks similares no impacten de una manera tan negativa a la economía y a la salud, más que un regreso a la vieja realidad en términos de protección social.
2. La magnitud de los impactos ha sido enorme. Ciertamente, cosas que tenían que pasar simplemente se han acelerado (el trabajo a distancia, coworking por días, mayor uso de tecnologías digitales). La respuesta pública en recursos e intervenciones regulatorias ha sido también enorme. Inyecciones billonarias de recursos (con profusión de gasto cuando se ha podido y financiación mancomunada europea a coste nulo o bajo), actuaciones poco discriminadas (ERTES y ayudas a todos los sectores, aun contando éstos con resiliencias diferentes), sin afinar entre colectivos destinatarios (el trabajo a distancia era menos fácil para algunos trabajadores que se exponían a mayores contagios, sin compensación con prima de riesgo adicional) y con extensiones en el tiempo de algunos programas no siempre justificadas a la hora de decidir en qué momento dar por finalizada la ayuda (véase Romer & Romer, 2022)³. Se han inundado los mercados con liquidez, no siempre reflejada en gasto (la oscilación de la tasa de ahorro de las familias ha sido extraordinaria) y el momento de la explosión de la demanda dormida ha coincidido con restricciones en la oferta (gas, transporte, algunas materias primas), causando un impacto inflacionista extraordinario. Son estas restricciones de oferta, pues, y no el sobreestímulo de la demanda, el germen de tan elevada inflación. Así, son necesarias intervenciones centradas en dinamizar la oferta y/o incentivar el uso y desarrollo de alternativas productivas para frenar el auge de los precios.
3. Especialmente erróneo puede resultar el pensar que la globalización ha quedado finiquitada y que aquellas formas de keynesianismo tan burdo (hasta el envío de cheques) hayan venido para quedarse. El cúmulo de deuda pública, los flujos de movimiento de capital al albur de tipos de interés bajos a la búsqueda de primas de riesgo, no son síntoma de algo sostenible en el tiempo sin que cause daños colaterales. Pensar en un Estado del Bienestar que se mantenga sobre la base del déficit público, aun coyunturalmente bien cubierta la deuda generada en los mercados de capitales, es una insensatez. Más aún, las intervenciones anteriores pueden dejar una huella negativa de abuso moral en el trabajo, de subvenciones empresariales laxas y estados que pueden gastar aún sin los costes fiscales de tener que recaudar. Es necesario, pues, que los *policy-makers* tengan en mente el equilibrio de cuentas, especialmente por la parte del gasto dada la pasada coyuntura pandémica, en pro de al menos sostener una deuda pública que, con la perspectiva de que los tipos de interés oficiales se incrementen en respuesta a una mayor inflación, será cada vez más cara.

³ A *Social Insurance Perspective on Pandemic Fiscal Policy: Implications for Unemployment Insurance and Hazard Pay*, Christina D. Romer and David H. Romer; *Journal of Econ Perspectives* issue 2, Spring 2022.



4. En el foco más cercano al gasto sanitario se ha instalado la imagen de los estragos causados por la pandemia en forma de una asistencia primaria desbordada, en la que se amontonaban solicitudes de trámites administrativos con enfermos de COVID-19 sin que se atendiesen sus llamadas; una salud pública con expertos agazapados entre políticos y militares con epidemiólogos mediáticos a la carta y expertos 'de bandera' (autonómica); y una asistencia hospitalaria en la línea de frente 'rescatadora' de las urgencias, con tecnología y capital humano de primera, pese a los daños colaterales soslayados en la sanidad pública por falta de atención a otras patologías y que ahora emergen. Justo la imagen más contraproducente para lo que debiéramos de hacer en 'post pandemia', en previsión de nuevas situaciones que cuestionen la salud global. De modo similar, ante el caos vivido en residencias de ancianos, puede resultar contraproducente su supuesta solución por la vía de su mayor 'sanitarización' o 'medicalización'.
5. La mayor parte de las políticas de bienestar están en manos de las CC.AA., que siguen sometidas a un sistema de financiación caducado y una limitación explícita en su capacidad de gasto. Tal como hemos visto en la Tabla 1, algunas Comunidades a la vista de su envejecimiento relativo, capacidad fiscal y necesidades de gasto proyectadas van a tener problemas de sostenibilidad. Continúa mientras tanto una situación interina de renovación, parcial al menos, de fondos COVID, y contando con los márgenes de financiación de los fondos de ayuda europea, en especial de los fondos REACT, y en cierto modo por la entrada de nueva inversión y reposición del hasta el momento descuidado stock de capital público. Ante la necesidad de ejecutar fondos *Next Generation* sin filtros añadidos por parte de los interventores públicos, su traslado de la responsabilidad de ejecución hacia las CC.AA. ha abierto aquellos márgenes. Esta situación negligencia en cierta medida las necesidades de gasto corriente que de ello se derivarán y que no podrán ser financiadas por fondos europeos al no tratarse de gastos de capital.
6. Salvado el corto plazo de la legislatura, el problema se traslada al medio plazo cuando en 2027 ya no quepa aplicar fondos europeos. El cortoplacismo que embarga la política española tendrá en las tensiones de gasto su mayor expresión, manteniendo como se mantiene hoy la falta de acuerdos generales mínimamente intertemporales (también en materia de pensiones y control de la deuda pública). La imposibilidad de negligir a perpetuidad la necesidad de actuar con responsabilidad fiscal obligará a dejar de lado los criterios electoralistas y cortoplacistas más pronto que tarde.
7. Y todo ello con una presión fiscal difícil de aumentar si no es 'ajustándola' por el lado del incumplimiento, y ante una creciente demanda de redistribución que no se traduce en la aceptación de sacrificios fiscales. En este contexto, el foco se debería centrar en aspectos de fiscalidad y redistribución por el lado del gasto social (educación, sanidad y dependencia), en el bienestar intergeneracional que ello soslaya, vista la evolución del mercado de trabajo y la capacidad de dar respuesta a las aspiraciones colectivas de bienestar en una sociedad cada vez más longeva.



3. LOS NUEVOS FOCOS DE ANÁLISIS PARA EL BIENESTAR

3.1. REFORMA FISCAL Y REDISTRIBUCIÓN

Como bien documenta el *Libro Blanco por la Reforma Tributaria*, existe entre la población española la percepción de una creciente desigualdad y la necesidad de hacer más redistributivo nuestro sistema fiscal.

El sentimiento generalizado evidencia esta situación, aunque los datos no diagnostican exactamente eso. A pesar de las crisis, la desigualdad en la renta final disponible, sobre la que han incidido el gasto público y los impuestos actuales, se muestra prácticamente estable, gracias precisamente a las prestaciones sociales, ya que la desigualdad en patrimonios es mucho menor en España que en la mayoría de los países, debido a la extensión de la propiedad de las viviendas de muchas familias.

Mucha información sobre la creciente desigualdad es puntual, aunque vergonzosa (las retribuciones directas e indirectas de algunos directivos son escandalosas), y la narrativa tiene referentes de EE. UU. y de algún otro país que han inspirado la literatura económica más internacional (Piketty y otros) más afortunadamente que nuestra estadística. Pero la percepción está ahí y, en consecuencia, el reclamo en favor de un sistema fiscal más redistributivo.

Un vistazo a la realidad nos demuestra que esto no es ni sencillo ni tiene un recorrido claro en el mundo tributario. En España, atendiendo a la recaudación, sabemos que las cotizaciones (un impuesto proporcional sobre las nóminas que grava el empleo) son más importantes que los dos impuestos sobre la renta juntos. De entre ellos, en lo que afecta a las personas físicas, se grava más a las rentas del trabajo que del capital, por lo que muy progresivo este impuesto no puede acabar siendo. No es que los gobiernos de los países de todo tipo hayan enloquecido con el discurso de derechas: es que el capital, de lo contrario, se deslocaliza a toda prisa. En cuanto a la fiscalidad sobre el consumo -IVA, especiales y toda la imposición medioambiental que nos espera- irremediablemente es y será regresiva, ya que pagan en proporción a su renta más impuestos indirectos los pobres que los ricos.

Si queremos pues luchar por reducir la desigualdad, siempre un objetivo socialmente deseable, debemos hacerlo por otras vías ajenas a la tributaria. Nos conviene en cualquier caso un buen sistema fiscal ajustado a la evolución de la economía. Primero, el sistema debe recaudar de forma eficiente y suficiente para sufragar el gasto social, junto con una gestión eficiente de la recaudación. Segundo, las actuaciones a realizar en el campo de la política pública dependen de qué desigualdad focalizamos.

Desglosamos a continuación diferentes acciones en función del tipo de desigualdad a abordar:

- Ayudar a los que están peor se puede realizar desde la fase de entrada al mundo del trabajo, con más educación, formación laboral, buenas políticas activas de empleo, asistenciales (sanidad, rentas de reinserción); en la esfera productiva con regulación de salarios mínimos y garantías laborales, y finalmente complementar la estrategia de ayuda a los grupos de renta inferior con transferencias sociales de renta corrigiendo todo lo que no haya podido corregirse en las fases anteriores. Muy poco, por ejemplo, se buscaría manipulando impuestos.
- Si nos inquieta la desigualdad por la desaparición preocupante de las clases medias, las actuaciones razonables de 'preproducción' empezarían por una mejor calidad de la educación superior, que en la fase de mercado favorezca la creación de trabajo cualificado, así como por unas relaciones laborales más con-



venidas y un capital compartido bajo formas cooperativas. Y sólo como complemento o salvaguardia, disponer de redes de seguridad final para garantías básicas.

- Por último, si preocupa el creciente peso de los más ricos, cada vez más polarizados, lo que se puede focalizar en las fases previas a la producción es el impuesto de sucesiones, en el papel de igualar mejor a los entrantes en la carrera de la vida, haciendo una sociedad más meritocrática que legitime los logros de cada uno; en la fase del mercado, por su parte, hay que centrarse en las normativas antiabuso, de dominio monopolístico y el ventajismo político que suelen favorecer a las clases más privilegiadas. Y al final, según los resultados anteriores, de las rentas salidas del mercado, el impuesto de patrimonio.

Nótese que casi todas las actuaciones requeridas lo son por el lado del gasto y de la regulación, y que solamente se mencionan dos impuestos que, sin embargo, en algunos países están siendo cuestionados.

En definitiva, es a través de las transferencias y servicios públicos, y la sanidad aquí tiene un papel fundamental, que hay que buscar el vestido a medida para apaciguar la desigualdad que afecta a los más frágiles -no a través de hacer crecer o eliminar algunos impuestos de forma indiscriminada- y asegurar un sistema tributario que funcione recaudando sin distorsionar de forma indeseada el buen funcionamiento de la economía. La eficiencia asignativa requiere eliminar distorsiones entre activos y dentro de los tipos de un mismo activo (financieros o reales, convencionales o criptoactivos), entre las formas de la actividad empresarial (societaria, personal o autónoma), sobre las deslocalizaciones territoriales, contra las estratificaciones de bases que reprochan el crecimiento empresarial, frente a la utilización de diferentes regímenes de estimación (módulos, indirectos), de deducciones y bonificaciones -un día introducidas y nunca más evaluadas, sin saber sobre su razón de ser-, o manteniendo tipos impositivos por categorías de bienes que acaban tergiversando la coherencia de las políticas de producción y consumo.

3.2. ENVEJECIMIENTO DEMOGRÁFICO Y MERCADO LABORAL

El impacto del envejecimiento demográfico en todos los órdenes de la vida, también en la actividad económica, es ya una realidad. Estos aumentos de longevidad no sólo cuestionan las políticas de protección social, sino también la realidad de nuestras empresas, que deben adaptarse a la transformación etaria. Ello coincide con la dificultad de entrada de jóvenes incluso con las mejores tasas de formación y preparación. Además, los cambios implican a menudo incidencias sectoriales bastante diferentes dadas las tasas de participación específicas por edad, ya sea de entradas o de salidas en el mercado laboral; en este último caso, tanto en prejubilaciones en algunos sectores como en alargamientos de la vida laboral en otros. Un reto importante para las organizaciones es, por tanto, reaccionar a esta incidencia desigual de la edad en la fuerza de trabajo, a la vista, entre otros factores, de cómo afecta el envejecimiento de la mano de obra a los costes laborales, la productividad y la sostenibilidad de la empresa. Y por supuesto, a la vista de cómo la sociedad responderá a la nueva situación de quien debe, puede, o quiere trabajar más años, a partir de su expectativa de vida ganada.

En cualquier caso, la 'neutralidad' de la edad en el mundo del trabajo es, todavía hoy, un sueño. La política pública en cuanto a los trabajadores de mayor edad ha pasado de un énfasis en la jubilación anticipada, como instrumento de ajuste de la fuerza de trabajo, supuestamente con la externalidad positiva de la entrada de jóvenes parados, hacia la promoción de índices más elevados de participación en el mercado laboral. Las iniciativas públicas de algunos países (una muy buena reflexión se puede encontrar en O. Blanchard y J. Tirole (2021), *Major Future Economic Challenges, France Stratégie*) promueven medidas para combatir la discriminación por edad y cambiar la actitud pública hacia los trabajadores mayores en lo que respecta



al régimen de pensiones, junto con la flexibilización de horarios y la reducción de la semana laboral. Para nuestros mayores, una mejor atención sanitaria para las enfermedades crónicas, una mejor formación continua y prácticas laborales más flexibles haría más atractivo seguir trabajando a edades avanzadas, reduciendo la carga del sistema de pensiones y mejorando sus ingresos.

Es evidente que este nuevo contexto hace necesario examinar los reajustes de los empresarios frente a la nueva situación y la política pública de incentivación al trabajo (*Workfare*). Estos incluyen la modificación tecnológica de las tareas y condiciones laborales, la adopción de fases ocupacionales más adaptadas a la edad desde la perspectiva de una vida profesional activa más larga en el seno de la empresa, y reformas de las prestaciones sociales asociadas al trabajo. Lo han remarcado varios estudios recientes⁴. La mayoría de ellos analizan cómo varía la participación laboral y el tipo de trabajo realizado con la edad utilizando, por ejemplo, datos del *Programa para la Evaluación de Competencias Adultas de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE)* o según las Estrategias de Empleo en servicios públicos en la Unión Europea (PES-EU), y concretando con qué políticas públicas debe acompañarse.

Estos textos documentan que, en el futuro, la capacidad de realizar trabajo físico, la comprensión lectora y numérica o la habilidad para utilizar nuevas tecnologías se deteriorarán en las personas adultas. Por otra parte, gracias a las experiencias acumuladas, los trabajadores de mayor edad -una proporción importante de los que permanecerán en buena salud- podrán desarrollar otras funciones a partir de una mayor capacidad para planificar, orientar y supervisar. Con entornos laborales flexibles, a través de esquemas de jubilación que incorporen especificidades relativas a las habilidades de cada uno y referidas a diferentes empleos y/o acompañadas de un aumento de la formación continuada, debería ser posible ajustar nuestras empresas a los cambios demográficos. Por el lado de la oferta, conviene empezar a pensar en qué acciones necesita una pequeña y mediana empresa para afrontar la transformación de su capital humano actual para favorecer la continuidad deseada de participación en el mundo laboral de los trabajadores. El *mix* de competencia tecnológica y experiencia debe poder equilibrarse.

Por último, es necesario confrontar los cambios en la protección social que deben facilitar los distintos procesos de adaptación. Por ello, son necesarias otras palancas en la renta, para el bienestar a lo largo del ciclo vital de los trabajadores (liquidación de patrimonios flexibles, rentas de los ahorros), que se puedan instrumentar, a partir de cambios en la vida laboral. Y es que para algunas actividades, envejecimiento y productividad van a la vez; en otros, el *gap* tecnológico las dificulta. También, la posibilidad del trabajo realizado en casa permite evitar la dificultad de la movilidad y del transporte, además de poder favorecer, al menos teóricamente, una mejor conciliación familiar.

⁴Véase para España el Boletín Económico del BdE a '*Envejecimiento, productividad y situación laboral*' de B. Anghel y A. Lacuesta, 1/2020. También A. Fernández y J. M. Montero (2021) '*Un análisis sectorial de los retos futuros de la Economía española*'. Banco de España, Documentos Ocasionales, N.º 2133.

Para la **Unión Europea**: European Network of Public Employment Services (PES), '*Strategies in Support of an Ageing Workforce*'. Study report, Nov 2019.

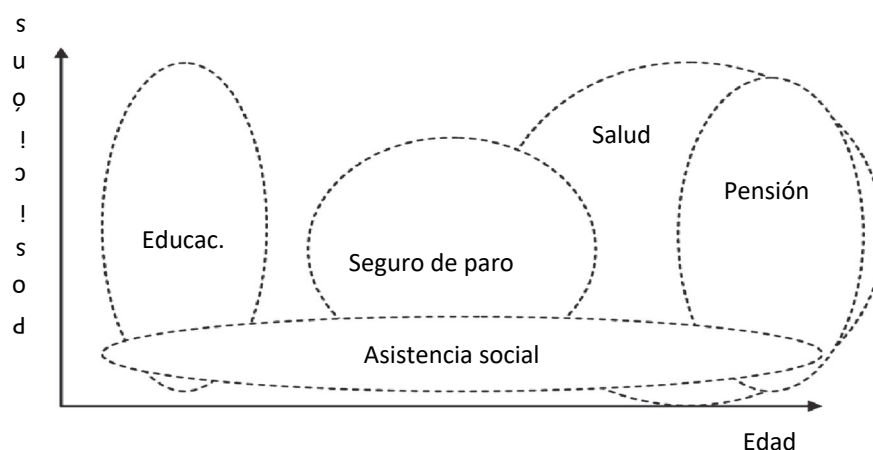
Para **EE. UU**: *How are employers responding to an aging workforce?* Robert I. Clark y Beth M. Ritter. Working paper 26633: <http://www.nber.org/papers/w26633>. También en el **World Bank** Group Flagship Report: <http://documents.worldbank.org/curated/en/816281518818814423/pdf/2019-WDR-Report.pdf>. Y con trabajos académicos de L. Romeu Gordo y V. Skirbekk (2013). '*Skill demand and the comparative advantage of age: job tasks and earnings from the 1980s to the 2000s in Germany*', *Labour Economics*, vol. 22: <https://ec.europa.eu/eurostat/web/experimental-statistics/labour-market-transitions>.



3.3. EL FOCO INTERGENERACIONAL

El balance intergeneracional de una sociedad está compuesto por un conjunto de activos y pasivos; algunos de ellos públicos, otros puramente privados. Algunos activos son directamente productivos (patrimonio material) mientras que otros son externos (los institucionales o del entorno de los negocios). Unos afectan a la estructura social (los valores básicos que fundamentan los activos, así como en el capital social) mientras que otros son coyunturales (las responsabilidades asumidas en cada momento por los miembros de la comunidad, como sucede en el seno de las familias). Todos ellos están interrelacionados en las causas e inciden en el bienestar, pero son diferentes en cuanto a su procedencia, así como en los instrumentos de intervención pública posible para mejorarlos desde cada uno de los campos por separado. Entre los pasivos señalemos el legado de una generación sobre la otra en términos de la huella medioambiental (carbón, ozono, clima); almacenamiento de desechos y reciclaje; la pérdida irreparable de biodiversidad...; y entre las económicas, destaquemos la obsolescencia del capital humano, el paro de los más jóvenes, la carga de la deuda y el déficit de las pensiones en un sistema de reparto.

Gráfico 2. Las compensaciones a lo largo del ciclo vital individual



Fuente: Elaboración Propia

En la interrelación de activos y pasivos encontramos causa común en un determinado capital social acumulado, una cierta responsabilidad social corporativa (la conciencia al menos), el stock de formación y educación de la población, la capacidad de generación de energías limpias, las infraestructuras físicas maduras, el flujo consolidado de ayudas a los niños en estadios prematuros de la vida, el alivio de la carga de nuestros mayores, una cierta fiscalidad contra la acumulación desigual de la riqueza, unas estructuras familiares protectoras, restricciones a los derechos testamentarios (legítimas y similares) y una red básica universal de protección social frente a contingencias catastróficas.

De modo que, por ejemplo, lo que en el pasado podía suponer un acuerdo de financiación de la educación primero, y emancipación después, a cambio del retorno del equivalente a una pensión vitalicia (intrafamiliar, con el cuidado de padres a hijos y viceversa), o de transferencia del patrimonio a cambio de un fondo perdido (hasta el fallecimiento del contratante a un tercero), o actualmente desde una especie de contrato social por el que es el Estado quien sufraga muchos de aquellos servicios (políticas activas de ocupación para jóvenes y cuidados de dependencia de nuestros mayores) y recupera con posterioridad su coste con la tributación de



los activos ocupados y causahabientes, ya sea a resultas de su productividad (renta), o de la transmisión de patrimonios (tasando herencias).

Factores externos pueden mover la dinámica de activos y pasivos en una dirección que rompe equilibrios pasados. Esto es lo que quieren preservar distintos criterios, como el de la llamada 'regla de Musgrave'⁵ que procura una ratio constante de bienestar en términos de beneficios sociales netos de pasivos, y rentas netas de activos, a lo largo del tiempo. Así, en el sistema de reparto de la seguridad social, el 'desbalance' lo provocaría, entre otros, el hecho de que la carga de pensionistas sobre cotizantes varía con el peso demográfico relativo (esperanza de vida al alza y natalidad a la baja), o la evolución de la productividad de la economía. Sin el mencionado ajuste, el mantenimiento a lo largo del ciclo vital de una pensión definida, más la presión política resultante de la gestión política del desajuste, conduce a un crecimiento del endeudamiento que aumenta los pasivos para las nuevas generaciones.

En el flujo de transacciones de ambos lados del balance, como instrumentos que los interrelacionan, encontramos los impuestos/transferencias, monetarias y en especie, ya resultado de la actuación pública (externa) y de las donaciones y legados mortis causa en la parte interna (familias).

En un texto reciente, Nolan et. Al. (2020)⁶ analizan el papel de las transferencias en la redistribución de la riqueza intergeneracional a partir del *Euro-zone Household Finances and Consumption Survey* por algunos países europeos -incluye España-, y lo comparan en el período 2010-14 con otros países occidentales. Es remarkable la importancia en cuanto al número de receptores (un tercio de todos los hogares), más en los países europeos analizados que en Estados Unidos (35 vs 19%), y dentro de los primeros, la mayor relevancia de las herencias respecto a las donaciones. En España, las donaciones tienen una significación mínima. Los receptores beneficiarios de aquellas transferencias son los adultos por encima de 65 años mayormente, en especial en Francia e Italia, y el 1% de los individuos de mayor renta con la mayor proporción (en España, como en Estados Unidos, con cifras más altas). Más aún si la gradación se hace por riqueza, ya que la decila superior alcanza dinásticamente una proporción muy significativa (España de nuevo está al nivel de Estados Unidos). El impacto sobre la acumulación de riqueza familiar de las transmisiones es, sin embargo, menor en España que entre los países comparados; probablemente en razón del tipo de activo transferido (real, vivienda propia) que, dada la presencia de este tipo de propiedad entre muchos niveles de renta, genera un efecto menos *desigualador* de la riqueza acumulada.

Entre los efectos intergeneracionales no deseados (desequilibrios) encontramos los relativos al cambio climático y la sostenibilidad medioambiental, los déficits entre recursos y gastos, la deuda pública y el deterioro, en su caso, del nivel de capital físico (infraestructuras), humano (formación), público (institucional), tecnológico (progreso económico) y social (o comunitario). Estos déficits incluyen la pérdida de biodiversidad, de patrimonio cultural y medioambiental. También en la esfera individual debe considerarse la emancipación de la persona, la capacidad de formar un hogar y una familia si así se desea, o de encontrar un empleo digno en el mercado de trabajo.

⁵ Regla de Musgrave (Activos-Pasivos: trabajadores/pensionistas): Consiste en establecer como referente una ratio por defecto de posiciones relativas, de modo que la relación entre contribuciones (cotizaciones) / beneficios (pensiones) mantenga constante el coeficiente de ingresos (netos) per cápita de la población activa con los beneficios (netos) per cápita de los jubilados. Una vez fijado la ratio, los impuestos se ajustarían periódicamente para acoger los cambios demográficos y de productividad. Si la población envejece, aumentaría la fiscalidad, pero bajarían las pensiones, por lo que todos 'perderían' en la misma proporción. Las mejoras de productividad irían en sentido contrario.

⁶ B. Nolan, J. C. Palomino, P. Van Kerm y S. Morelli (2020), "The wealth of families: The intergenerational transmission of wealth in Britain in comparative perspective", Nuffield Foundation and INET at the Oxford Martin School. También N. Folbre y D. Wolf (2019), "The Intergenerational Welfare State". Population and Development Review, Vol. 38.



Algunas de las variables de control posibles para detectar los grados de responsabilidades públicas y privadas, a efectos de incidir con las políticas públicas correspondientes, si se desearan recuperar algunos de los equilibrios mencionados, serían las siguientes: el balance del consumo y el ahorro individual, el precio del carbón a la economía, el consumo doméstico e industrial de energía bruta, los indicadores de confianza y seguridad existente en la comunidad, y el peso de la transferencia global de riqueza al futuro. También una menor prevalencia de la enfermedad por mejores estilos de vida, la evolución de los stocks de capital público y privado de la economía, los derechos devengados a pensiones (la mayor o menor tasa interna de rendimiento en las prestaciones públicas, de acuerdo con el diferencial observado respecto a las utilidades alternativas), las mejoras generacionales en educación (inversiones públicas y privadas) y en la atención a los niños (de acuerdo con los datos de ocupación del tiempo, por ejemplo, entre escuela y familia). Por último, conviene considerar también las transferencias en curas informales, familiares o de voluntariedad comunitarias, a niños, personas mayores y desvalidos, con distinto grado de altruismo.

4. RESUMEN Y CONCLUSIONES

En resumen: la compleja situación socioeconómica actual implica grandes esfuerzos para garantizar la sostenibilidad del estado de bienestar, a la vista de los cambios demográficos y la evolución de la economía, para poder afirmar que las finanzas públicas, tal y como las tenemos hoy en España, vayan a poder sufragarlo.

En cualquier caso, una política pública efectiva se ha de acercar más a las realidades del mercado de trabajo y a los intereses y necesidades de una sociedad cada vez más longeva. Y ello tanto para lo bueno (hacer partícipes a todos los ciudadanos de las ganancias de productividad y los avances de la economía) como para lo malo (restablecer los balances generacionales para no hipotecar el futuro de los jóvenes). Ello requiere pactar reglas de aplicación intertemporal (como la de Musgrave, aquí expuesta) que saquen a las intervenciones públicas del cortoplacismo político.



REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Anghel, B., & Lacuesta Gabarain, A. (2020). Envejecimiento, productividad y situación laboral. *Boletín económico/Banco de España [Artículos]*, n. 1, 2020.
- Blanco, Á., & de Domingo, V. (2021). Health in the European Semester. The sustainability of health expenditure in Spain after the covid-19 pandemic. *Working Papers of Directorate-General for Budget, Gobierno De España, D-2021-03*.
- Cerezo, A. F., & Montero, J. M. (2021). Un análisis sectorial de los retos futuros de la economía española. *Documentos ocasionales-Banco de España*, (33), 1-34.
- Clark, R., & Ritter, B. (2020). How are employers responding to an aging workforce? *Working Paper 26633*. <https://doi.org/10.3386/w26633>
- Folbre, N., & Wolf, D. (2013). The Intergenerational Welfare State. *Population and Development Review*, 38, 36–51. <http://www.jstor.org/stable/23655285>
- Gordo, L. R., & Skirbekk, V. (2013). Skill demand and the comparative advantage of age: Jobs tasks and earnings from the 1980s to the 2000s in Germany. *Labour Economics*, 22, 61–69. <https://doi.org/10.1016/j.labeco.2012.09.003>
- Mosley, H., & Dohse, K. (2019). PES Strategies in Support of an Ageing Workforce: Study Report. *Publications Office of the European Union, 2019*.
- Nolan, B., Palomino, J., van Kerm, P., & Morelli, S. (2020). *The wealth of families: the intergenerational transmission of wealth in Britain in comparative perspective*. Technical Report. Nuffield Foundation. London. <https://www.nuffieldfoundation.org/project/the-intergenerational-transmission-of-family-wealth>
- Romer, C. D., & Romer, D. H. (2022). A social insurance perspective on Pandemic fiscal policy: Implications for unemployment insurance and hazard pay. *Journal of Economic Perspectives*, 36(2), 3–28. <https://doi.org/10.1257/jep.36.2.3>
- World Bank. 2019. *World Development Report 2019: The Changing Nature of Work*. Washington, DC: World Bank. doi:10.1596/978-1-4648-1328-3. License: Creative Commons Attribution CC BY 3.0 IGO