

Resumen

El gasto público social es el principal factor de corrección de la desigualdad en la mayor parte de las economías de mercado y, por supuesto, también en España. Este trabajo analiza la evolución de dicho gasto durante los últimos dos decenios y realiza una interpretación de las tensiones asociadas a su crecimiento. A continuación se examina el efecto redistributivo del gasto social y sus limitaciones para afrontar el fuerte aumento de la desigualdad entre la población activa. La explicación debe buscarse en el desempleo, los bajos salarios y la insuficiente protección social de los hogares con personas en edad de trabajar, por lo que las políticas públicas deberían orientarse en esta triple dirección.

Palabras clave: gasto social, redistribución, desigualdad.

Abstract

Social spending is the main contributor reducing inequality in most market economies and, of course, also in Spain. This paper analyzes the patterns of social spending during the past two decades and makes an interpretation of the stresses associated with their growth. Then the redistributive effect of social spending and its limitations are discussed to deal with the sharp increase in inequality in the workforce. The explanation must be sought in unemployment, low wages and inadequate social protection of working age population, so that public policy should focus on this triple direction.

Key words: social spending, redistribution, inequality.

JEL classification: H50, i30.

GASTO SOCIAL, REDISTRIBUCIÓN Y DESIGUALDAD (*)

Eduardo BANDRÉS MOLINÉ

Universidad de Zaragoza y Funcas

I. INTRODUCCIÓN

ENTRE los argumentos a los que los economistas recurren para justificar la intervención del Estado en la economía, la redistribución de la renta ocupa un lugar destacado. Y como confirman numerosos trabajos empíricos, el gasto público social se ha mostrado como el componente más redistributivo del presupuesto público en la mayoría de los países avanzados; de modo principal, en los europeos.

Es verdad que el enorme desarrollo del gasto social en las economías de mercado no atiende únicamente a la reducción de la desigualdad. La seguridad económica, la mejora del potencial de crecimiento de la economía, o la búsqueda de la estabilidad social y política son también algunos de los fines que cabe atribuir al denominado Estado del bienestar y a su núcleo básico, formado por el gasto social. Pero, sin duda, el más controvertido de sus objetivos es el que tiene que ver con la distribución de la renta. Durante los seis últimos años, el debate social y político sobre la consolidación fiscal y el ajuste del gasto público en España se ha polarizado en la cuestión de sus efectos sobre la desigualdad. Este trabajo aspira precisamente a desvelar algunas de las relaciones no siempre bien comprendidas entre gasto social, redistribución y desigualdad en el marco de dos coyunturas económicas bien distintas: los años de la expansión y la posterior crisis económica. A tal fin, la siguiente

sección realiza una primera aproximación al tamaño del gasto público social en España, su composición y distribución por niveles de gobierno. A continuación, se estudia la dinámica del gasto con especial atención a los últimos dos decenios, con objeto de aislar sus dos componentes, tendencial y cíclico, y conocer mejor las tensiones subyacentes de su crecimiento. La cuarta sección lleva a cabo un análisis comparado del impacto redistributivo del sistema de impuestos y transferencias, así como de la evolución de la desigualdad de la renta de mercado y de la renta disponible durante los años de la crisis. Se advierte así que la desigualdad se ha extendido principalmente entre la población en edad de trabajar, por lo que la quinta sección introduce una descripción de los factores que están detrás del incremento de la desigualdad en dicho colectivo. El trabajo termina con un apartado de conclusiones.

II. EL GASTO PÚBLICO SOCIAL EN ESPAÑA. UNA PRIMERA APROXIMACIÓN

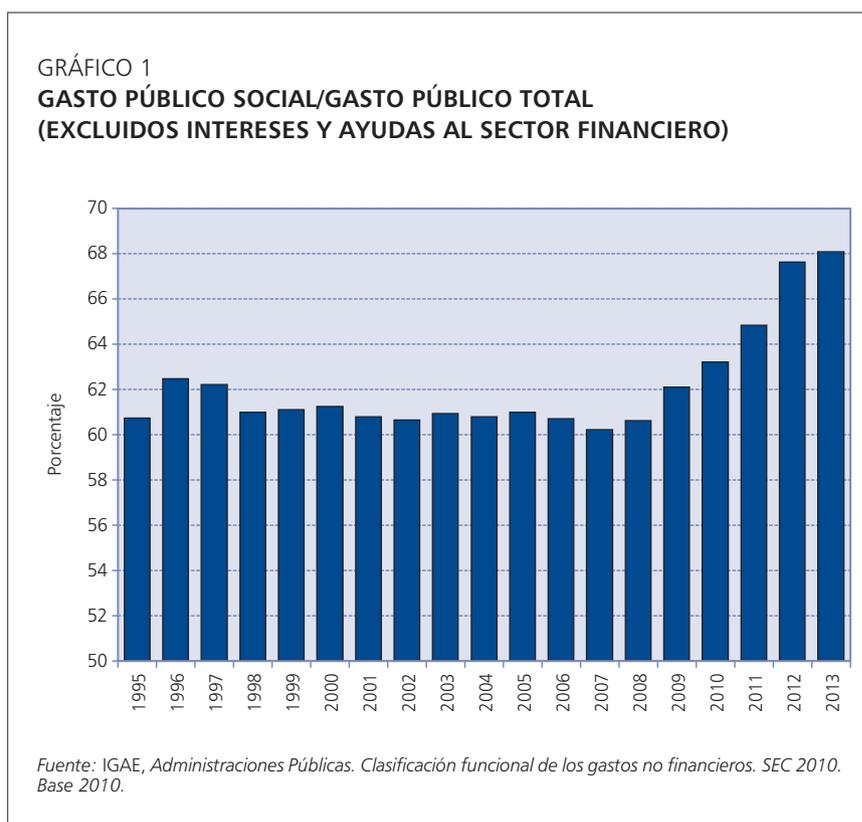
Con algunas variaciones, las distintas aproximaciones al concepto de gasto social se corresponden con un núcleo básico de prestaciones y servicios públicos que tiene que ver con la protección de las personas frente a riesgos y contingencias como la incapacidad, la pobreza, el desempleo o la vejez; así como con la cobertura de necesidades básicas como la educación o la salud. Se trata,

en suma, de un conjunto de prestaciones y servicios de cuyo comportamiento depende decisivamente la trayectoria futura del gasto público y la sostenibilidad de las finanzas públicas del país.

Para los países de la Unión Europea, las estadísticas de protección social se recogen en el sistema ESSPROS, mientras que en la OCDE es la base de datos SOCX la que reúne la información sobre gasto social de los países miembros. En nuestro caso, singularizamos bajo la definición de gasto público social la suma de las funciones 07. Salud, 09. Educación y 10. Protección social, de la clasificación revisada de Naciones Unidas de funciones de las Administraciones Públicas, tomando a tal efecto los datos de las *Cuentas de las Administraciones Públicas* elaboradas por la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE), según criterios de valoración del SEC-2010.

A lo largo de los dos últimos decenios el gasto público social en España se ha situado siempre por encima del 60 por 100 del gasto total –excluidos los intereses de la deuda pública y las ayudas extraordinarias al sector financiero–. Y se llega al máximo del 68 por 100 en el bienio 2012-2013 (gráfico 1).

Sin duda, desde una perspectiva de largo plazo, los cambios sociales y demográficos afectarán de manera directa a las estructuras de bienestar social a través de la presión sobre el gasto en pensiones, sanidad y cuidados de larga duración. Las proyecciones demográficas, la mayor incorporación de la mujer al mercado de trabajo y el posible debilitamiento de las redes familiares de protección generarán una demanda creciente de gasto social cuya finan-



ciación deberá recaer sobre los contribuyentes del mañana. Pero no hay que ir tan lejos: la orientación contractiva de la política presupuestaria y el establecimiento de límites constitucionales al déficit estructural han polarizado en los últimos años gran parte de los desacuerdos sobre la consolidación fiscal, precisamente por sus efectos sobre las prestaciones y servicios de tipo social. Y sin embargo, si los gobiernos pretenden llevar a cabo reformas en el sector público con vocación de permanencia, parece difícil alcanzar los objetivos propuestos sin hacer alusión al gasto social.

Vayamos, por tanto, a caracterizar primero la naturaleza y funciones del gasto social en España, así como sus principales magnitudes. El gasto público social ascendió en 2013 a 289.838 millones de euros, un 27,6 por 100 del PIB,

prácticamente la misma cifra que el año anterior, en que había alcanzado los 290.381 millones, un 27,5 por 100 del PIB. Apenas existen variaciones en esos dos años en las principales funciones de gasto, y al ser el año 2012 el último para el que se cuenta con la información desagregada de las *Cuentas de las Administraciones Públicas*, iniciaremos esta presentación refiriendo la composición del gasto público social a ese ejercicio presupuestario.

Como puede observarse en el cuadro n.º 1, el gasto en pensiones y otras prestaciones sociales sumaba en 2012 más de la mitad del gasto público social, concretamente el 51,3 por 100. A su vez, el gasto en salud absorbía el 22,2 por 100, el gasto en educación el 14,9 por 100 y el gasto en desempleo el 11,6 por 100. Sin embargo, estas proporciones eran diferentes antes de la irrup-

CUADRO N.º 1

GASTO PÚBLICO SOCIAL POR FUNCIONES Y NIVELES DE GOBIERNO (2012)
(CIFRAS EN MILLONES DE EUROS)

	Salud	Educación	Desempleo	Pensiones y otras prestaciones	SUMA	Porcentaje
A. Central	2.677	1.679	585	14.758	19.699	6,78
S. Social	1.470	7	32.488	118.313	152.278	52,44
CC.AA.	59.516	39.405	431	10.495	109.847	37,83
CC.LL.	816	2.206	30	5.505	8.557	2,95
SUMA	64.479	43.297	33.534	149.071	290.381	100,00
	22,20%	14,91%	11,55%	51,34%	100,00%	

Fuente: IGAE, Cuentas de las Administraciones Públicas 2012.

ción de la reciente crisis económica. En comparación con el periodo previo a la crisis, 2000-2007, el gasto medio en protección del desempleo entre 2008 y 2013 aumentó su peso sobre el gasto público social 3,75 puntos porcentuales, a costa principalmente del gasto en educación y, en menor medida, de salud y de pensiones y otras prestaciones (cuadro n.º 2).

Dado el elevado grado de descentralización del sector público español, conviene también conocer la distribución del gasto por niveles de gobierno. Los fondos de la Seguridad Social son el principal agente del gasto social en España, con un 52,4 por 100 del total, incluyéndose bajo tal denominación el sistema de la Seguridad Social propiamente dicho, que tiene como principales prestacio-

nes las pensiones, la cobertura por incapacidad temporal y otras similares, así como el Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE) que abona las prestaciones por desempleo, y el Fondo de Garantía Salarial (FOGASA). El segundo agente de gasto social son las comunidades autónomas (CC.AA.), con un 37,8 por 100 del total, liderando en España la prestación de los servicios de salud, educación y otros de tipo social como los vinculados a la atención a las personas dependientes. La Administración central representa el 6,8 por 100 del gasto, concentrado básicamente en las pensiones de funcionarios y algunas otras actividades en sanidad (hospitales de Defensa, por ejemplo) y educación [principalmente, becas (1)]. Por último, las corporaciones locales apenas llegan al 3,0 por 100, orientándose sobre

CUADRO N.º 2

COMPOSICIÓN DEL GASTO PÚBLICO SOCIAL
(PORCENTAJE SOBRE EL TOTAL, EUROS CONSTANTES)

	Salud	Educación	Desempleo	Pensiones y otros
Media 2000-2007	24,32	18,15	6,95	50,57
Media 2008-2013	23,51	16,02	10,70	49,77

Fuente: IGAE, Administraciones Públicas. Clasificación funcional de los gastos no financieros. SEC 2010. Base 2010.

todo a la atención a personas mayores o en riesgo de exclusión.

El gasto público social se compone de prestaciones en efectivo y en especie, estas últimas bien en forma de servicios públicos de producción directa, bien mediante conciertos y adquisición de servicios de iniciativa privada. El cuadro n.º 3 presenta la información indicando para cada función de gasto los principales capítulos de la clasificación económica. Como puede verse, el 57,5 por 100 del gasto público social está formado por prestaciones en efectivo que se destinan a las familias en forma de pensiones de toda clase, protección del desempleo, cobertura de las bajas laborales y ayudas frente a situaciones de especial necesidad. De naturaleza similar, las transferencias corrientes de educación se corresponden con las becas a estudiantes.

Dado que se trata de servicios intensivos en factor trabajo, la mayor parte del gasto en salud y educación se destina a las remuneraciones de los empleados públicos de ambos tipos de servicios, a la compra de bienes intermedios para los centros y, finalmente, a los convenios y conciertos con entidades privadas, así como al pago de una parte de las recetas de farmacia en el caso de la sanidad. En educación, predomina el capítulo de personal con más de las dos terceras partes del gasto corriente, mientras que en salud se sitúa en torno al 45 por 100. En conjunto, las remuneraciones de los asalariados suponen el 21,6 por 100 de todo el gasto público social.

En términos comparados y tomando como referencia el gasto público social (2) en relación con el PIB (gráfico 2), España se situaba, en el año inmediatamente anterior al inicio de la Gran Recesión, claramente por debajo, tanto de

CUADRO N.º 3

GASTO PÚBLICO SOCIAL POR FUNCIONES Y CAPÍTULOS (2012) (MILLONES DE EUROS)

	Salud	Educación	Desempleo	Pensiones y otros	SUMA	Porcentaje
Remuneración de asalariados	28.198	28.573	270	5.710	62.751	21,61
Consumos intermedios	15.493	4.297	48	4.096	23.934	8,24
Producción adquirida en el mercado	16.841	6.785	16	4.927	28.569	9,84
Prestaciones sociales en efectivo	1.432	0	33.148	132.490	167.070	57,53
Transferencias corrientes diversas	118	1.828	11	733	2.690	0,93
Otros gastos corrientes	138	137	30	130	435	0,15
EMPLEOS CORRIENTES	62.220	41.620	33.523	148.086	285.449	98,30
EMPLEOS DE CAPITAL	2.259	1.677	11	985	4.932	1,70
EMPLEOS NO FINANCIEROS	64.479	43.297	33.534	149.071	290.381	100,00

Fuente: IGAE, Cuentas de las Administraciones Públicas 2012.

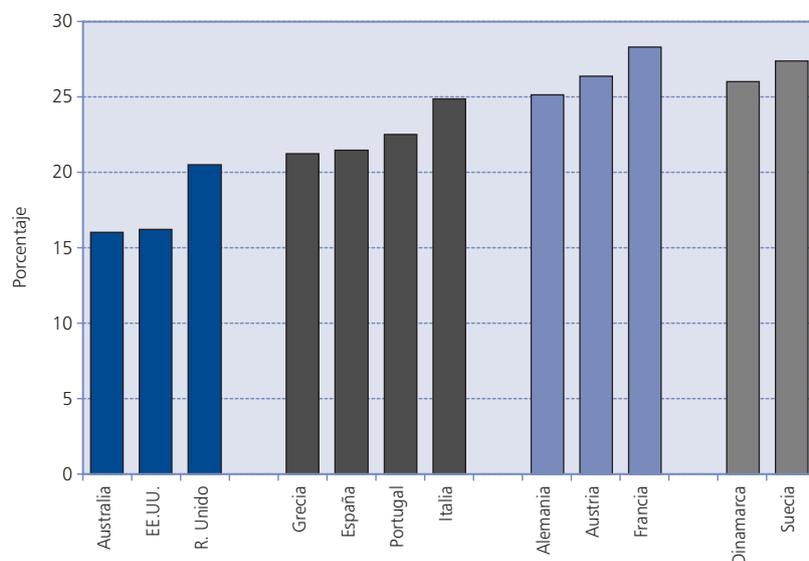
los países nórdicos (Suecia, Dinamarca) como de los que forman el denominado modelo continental de protección social (Francia, Alemania, Austria), por encima de los países anglosajones (Estados Unidos, Reino Unido, Canadá, Australia) y en un punto

intermedio entre los países mediterráneos (Italia, Grecia y Portugal). Al tomar como referencia temporal el año 2007 evitamos el efecto expansivo de las prestaciones por desempleo que, como se ha visto, aumentaron con fuerza en España a partir de 2008; de este

modo, la comparación está menos sesgada por ese gasto que, lejos de significar un rasgo positivo del Estado del bienestar, es más bien reflejo de las singularidades y deficiencias del mercado de trabajo español.

GRÁFICO 2

GASTO PÚBLICO SOCIAL EN ALGUNOS PAÍSES DE LA OCDE, 2007 (EN PORCENTAJE DEL PIB)



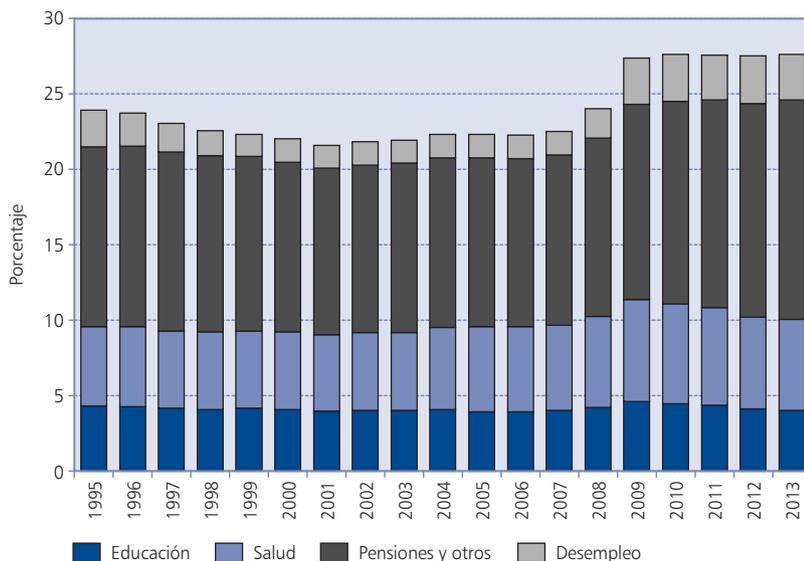
Fuente: OCDE, Social Expenditure Database (SOCX).

III. LA DINÁMICA DEL GASTO PÚBLICO SOCIAL

La trayectoria más reciente del gasto público social en relación con el PIB, tomando ambas magnitudes a precios corrientes, muestra una considerable estabilidad durante los años de la última etapa expansiva de la economía española, incluso con una leve caída en la segunda mitad de los años noventa del pasado siglo y situándose en cifras del 22 por 100 del PIB entre 1999 y 2007. Solo la llegada de la crisis a mediados de 2008 desbarataría el aparente equilibrio de la etapa anterior, al saltar en apenas tres años al 28 por 100 del PIB, en buena medida por el impacto del gasto en desempleo (gráfico 3).

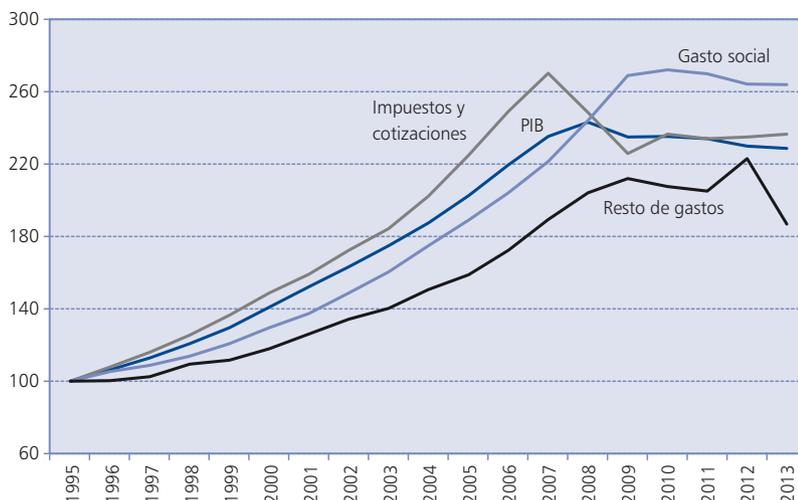
Por un lado, la dinámica del gasto acelera su crecimiento por efecto del componente automático que afecta sobre todo a pres-

GRÁFICO 3
GASTO PÚBLICO SOCIAL/PIB (PRECIOS CORRIENTES)



Fuente: IGAE, Administraciones Públicas. Clasificación funcional de los gastos no financieros. SEC 2010. Base 2010 e INE, Contabilidad Nacional de España, Base 2010.

GRÁFICO 4
EVOLUCIÓN DE INGRESOS Y GASTOS PÚBLICOS
(PRECIOS CORRIENTES. BASE 100 EN 1995)



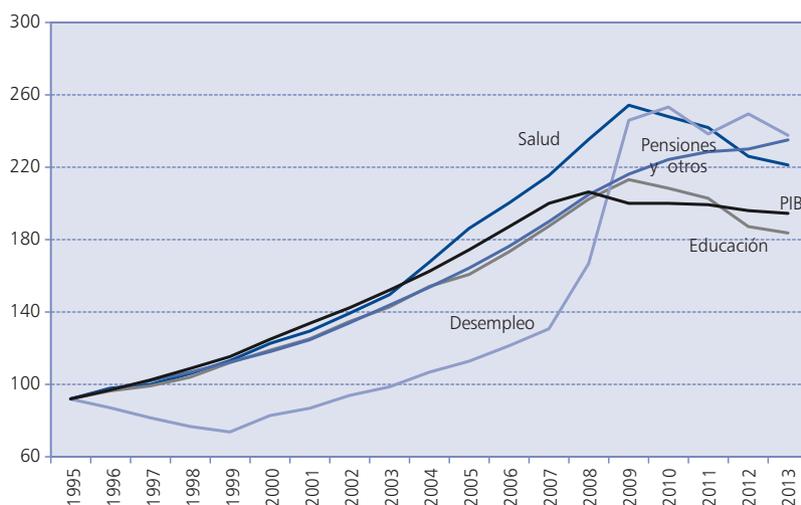
Fuente: IGAE, Administraciones Públicas. Clasificación funcional de los gastos no financieros. SEC 2010. Base 2010; IGAE, Operaciones no financieras SEC 2010. Base 2010; INE, Contabilidad Nacional de España, Base 2010.

taciones por desempleo, jubilaciones anticipadas y algunas otras prestaciones de menor entidad. Por otra, la caída misma del PIB y su estancamiento en términos nominales reducen la base de comparación de las magnitudes del gasto social. Como puede verse en el gráfico 4, las series de ingresos, gastos y PIB, tomadas todas ellas a precios corrientes –por cuanto la relación de las dos vertientes del presupuesto con la actividad económica se manifiesta en términos nominales–, confirmarían la existencia de dos etapas claramente diferenciadas. La primera, asociada al periodo de expansión, en la que el gasto social crece por debajo del PIB nominal y también por debajo de los ingresos públicos, si bien su pendiente es mayor que la del resto del gasto público. Y la segunda, ya en la crisis, en la que el PIB cae, los impuestos se desploman pero el gasto público mantiene la inercia de crecimiento del pasado, hasta la adopción de las primeras políticas de contención del gasto a partir del año 2010.

Una desagregación de las distintas funciones de gasto pone de relieve el comportamiento expansivo del gasto sanitario en los primeros años de siglo, y el posterior ajuste de este y del gasto educativo a partir de 2010. En cambio, las prestaciones en efectivo, como las pensiones, mantienen su trayectoria ascendente a pesar de la crisis, y el gasto en protección del desempleo sufre una explosión con la llegada de la crisis, iniciando un suave descenso cuando la situación económica comienza a mejorar (gráfico 5).

La literatura económica sobre el tamaño del gasto público pone de manifiesto la existencia de relaciones robustas en el largo plazo entre el crecimiento económico y la expansión de las activi-

GRÁFICO 5
EVOLUCIÓN DE LOS GASTOS SOCIALES
(PRECIOS CORRIENTES. BASE 100 EN 1995)



Fuente: IGAE, *Administraciones Públicas. Clasificación funcional de los gastos no financieros. SEC 2010. Base 2010*; IGAE, *Cuentas de las Administraciones Públicas*; INE, *Contabilidad Nacional de España, Base 2010*.

dades del Estado (3). La denominada *Ley de Wagner* ha sido objeto de contrastación en innumerables trabajos empíricos que, bajo diferentes modelos explicativos y con técnicas cada vez más sofisticadas, confirman dichas relaciones. Si el análisis se circunscribe al ámbito del gasto social, el gasto en prestaciones y servicios sociales se interpreta de dos maneras: como una demanda de seguridad económica ante las contingencias y riesgos de la sociedad moderna; o caracterizando determinadas actividades públicas como la educación, la sanidad o los cuidados de larga duración, como servicios con una alta elasticidad renta.

En consecuencia, resulta pertinente relacionar los datos de gasto público social y de renta per cápita con objeto de matizar el tamaño relativo del gasto al

hacer comparaciones entre países. Sin embargo, cuando procedemos a relacionar variables de gasto social y PIB por habitante la correlación es solo moderada para el gasto social total (público más privado) y se debilita cuando se toma únicamente el gasto público, al existir países que con niveles de renta per cápita similares dedican proporciones muy diferentes de su PIB al gasto público social (gráficos 6A y 6B). La conclusión es que a mayor nivel de renta por habitante, mayor peso del gasto social, aunque la proporción entre gasto público y gasto privado depende de factores institucionales que no tienen tanto que ver con la renta, como con el modelo de Estado del bienestar de cada país. En el gráfico 6B España se situaría ligeramente por encima de la línea de ajuste en cuanto al valor del gasto público social en el PIB, si bien dicha posición debe

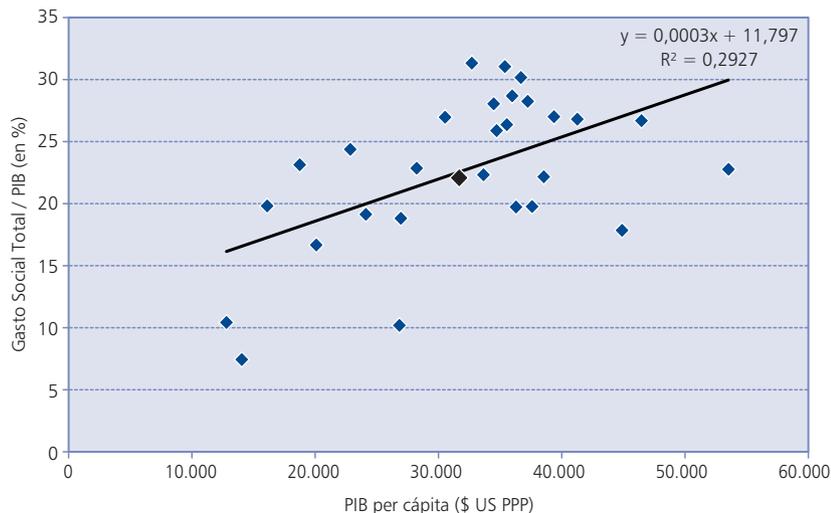
matizarse teniendo en cuenta el mayor peso relativo de las prestaciones por desempleo, el doble que la media de la Unión Europea en los años 2007 y 2008.

Por consiguiente, en la antecámara de la crisis y estableciendo una comparación con los demás países desarrollados, el tamaño del gasto público social en España se hallaba muy ajustado a la capacidad económica del país. Diríase que el esfuerzo de crecimiento del gasto llevado a cabo desde los inicios de la democracia nos había permitido disponer de un conjunto de prestaciones y servicios sociales equilibrado (con la probable excepción del desempleo) con nuestro nivel de renta y, por tanto, un poco menos avanzado que en otros países europeos más ricos; sin que tampoco pudieran anticiparse problemas de financiación a corto plazo como consecuencia de los progresos sociales alcanzados hasta entonces.

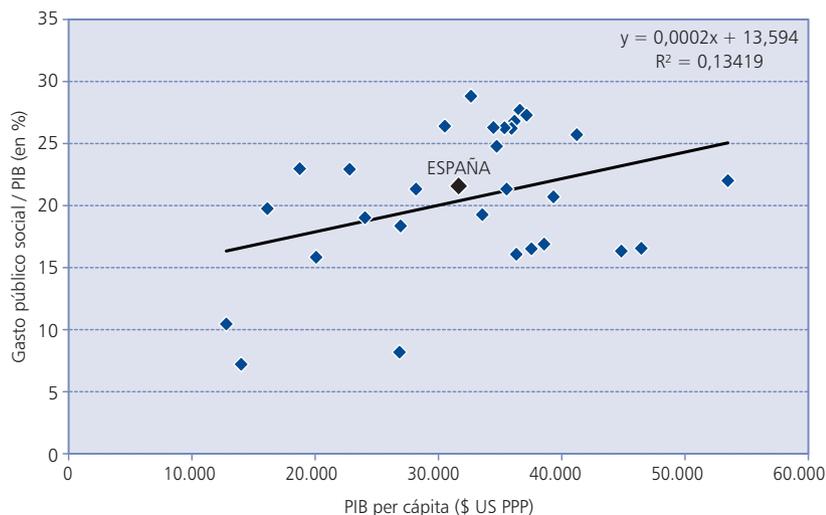
Resumiendo: a la luz de los datos anteriores, la interpretación más plausible sobre la dinámica del gasto público social durante los dos últimos decenios concluiría que hasta la llegada de la reciente crisis económica no parecía existir un problema de exceso de gasto en relación con la capacidad de la economía para financiarlo. De hecho, el gasto social se estabilizó en torno al 22-23 por 100 del PIB y su comportamiento estuvo en línea con la recaudación de impuestos y cotizaciones sociales. Solo el efecto de la profunda fase recesiva del último ciclo de la economía española habría roto el aparente equilibrio del pasado más inmediato. La pregunta inmediata es si bastaría con pequeños ajustes mientras aguardamos la consolidación de la actual fase de expansión económica para que las cosas vuelvan a la normalidad.

GRÁFICO 6

A) Gasto social total y PIB per cápita en la OCDE (2007)



B) Gasto público social y PIB per cápita en la OCDE (2007)



Fuente: Elaboración propia con datos de OECD, *Social Expenditure Database (SOCX)*.

nestar social, seguiría siendo una asignatura pendiente de la política española.

Si no nos convence esa perspectiva, las preguntas pasan a ser otras: ¿Existen motivos para pensar que son necesarias reformas estructurales en el ámbito del gasto social una vez superada la crisis económica? ¿Podemos hallarnos ante un problema de sostenibilidad del gasto? Para responder a estas preguntas, un punto de partida razonable es la descomposición del crecimiento del gasto social en dos factores: uno que recogería la tendencia asociada con factores estructurales (demográficos o de desarrollo económico, por ejemplo) y otro que se asociaría con el ciclo económico y su influencia sobre el gasto en determinados momentos.

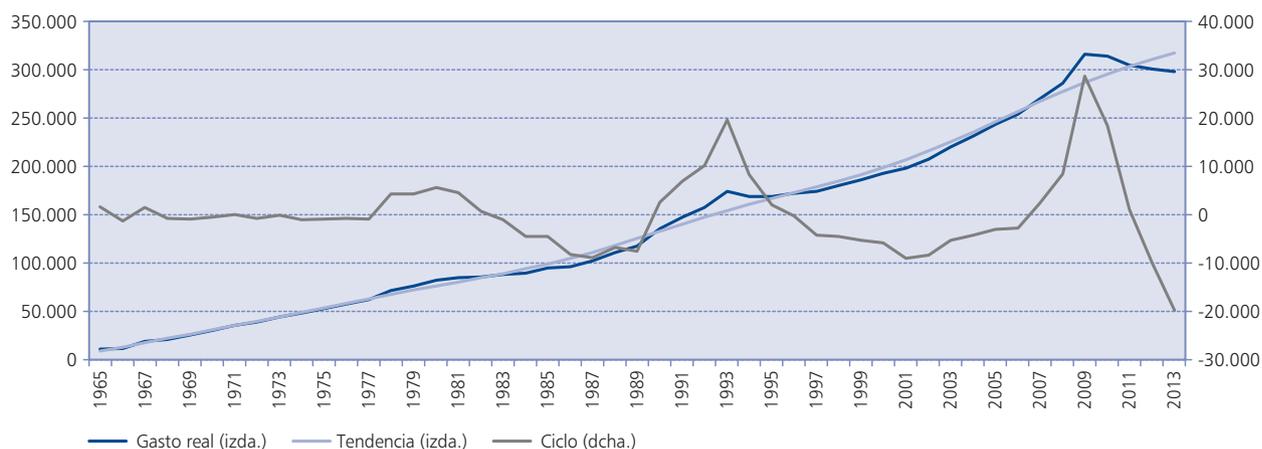
Con ese fin hemos identificado los componentes tendencial y cíclico del gasto público social mediante el filtro de Hodrick-Prescott, que es un método utilizado con frecuencia en el análisis de series temporales. La serie de gasto social utilizada (1965-2013), es la que ofrece la OCDE, corregida para sustraer los conceptos de prestaciones en especie de seguros sanitarios privados voluntarios y de las políticas activas de empleo, ya que ninguno de los dos forman parte de la definición de gasto social que hemos venido utilizando, con arreglo a las *Cuentas de las Administraciones Públicas* españolas. A su vez, hemos deflactado los datos de gasto mediante el Índice de Precios de Consumo, elaborado por el INE.

Como puede observarse en el gráfico 7, durante los años de expansión económica, el gasto público social realizado se sitúa ligeramente por debajo de tendencia, gracias al efecto favorable del ciclo económico, lo que

Recortes lineales, como los que afectan a la inversión pública, a los salarios de los empleados públicos o a las tasas de sustitución de los funcionarios, ¿serían suficientes para contener el déficit público y superar el bache de ingresos hasta que la economía vuelva a aumentar la recauda-

ción? Con la probable excepción de la reforma del sistema de pensiones, esta podría ser la interpretación de las políticas de consolidación fiscal por el lado del gasto adoptadas hasta la fecha. La verdadera reforma de la Administración Pública, y en particular de las instituciones de bie-

GRÁFICO 7
TENDENCIA Y CICLO DEL GASTO PÚBLICO SOCIAL (MILL. EUROS, PRECIOS DE 2010)



Fuente: Elaboración propia con datos de OCDE, *Social Expenditure Database (SOCX)*; INE, *Índice de Precios de Consumo*.

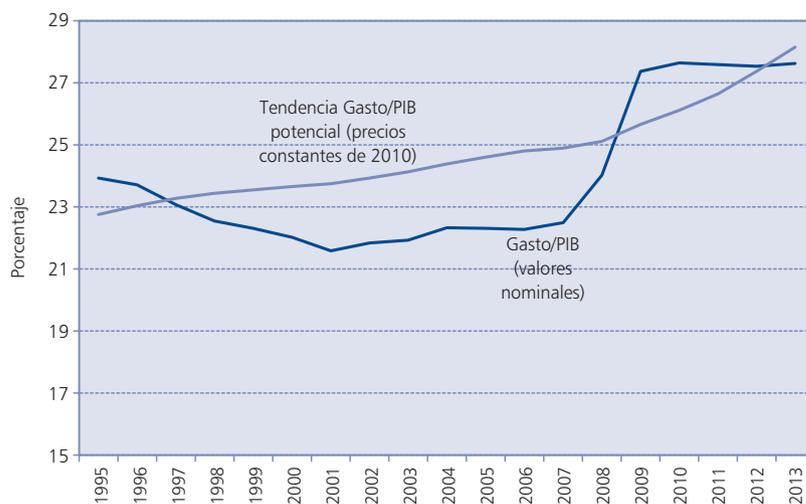
denotaría la existencia de un pequeño «exceso» de gasto «estructural». Por el contrario, con la llegada de la crisis y hasta 2012, el gasto efectivo supera al tendencial por efecto del ciclo económico. Es decir, el fuerte aumento del gasto realizado en términos de PIB no sería reflejo de un cambio permanente en la tendencia. Finalmente, aunque el efecto de los ajustes de gasto llevados a cabo desde 2010 parecería marcar una trayectoria de contención del gasto realizado, la tendencia estaría por encima de éste, y sería el efecto ciclo el que habría empujado hacia abajo el gasto.

A continuación, la comparación entre gasto público social y PIB se establece mediante una nueva ratio definida por el cociente entre la tendencia del gasto público social en términos reales –euros constantes de 2010– y el PIB potencial de la economía española estimado por la Comisión Europea (AMECO), también a precios constantes de

2010. El gráfico 8 corrobora lo señalado anteriormente. La aparente estabilidad del gasto públi-

co social entre 1996 y 2007 no fue tal, sino el espejismo de una situación marcada por una etapa

GRÁFICO 8
GASTO PÚBLICO SOCIAL/PIB: REALIZADO Y TENDENCIA



Fuente: Elaboración propia con datos de OCDE, *Social Expenditure Database (SOCX)*; INE, *Índice de Precios de Consumo*; Comisión Europea, *Base de datos AMECO*.

expansiva del ciclo económico que enmascaró la verdadera tendencia del gasto social, que siguió creciendo en relación con el PIB potencial. Y por la misma razón, el componente cíclico recesivo habría exagerado el aumento del gasto social en los años de la crisis. En todo caso, se aprecia un aumento de la pendiente de la línea de tendencia que podría advertir futuras tensiones del gasto estructural en el horizonte más inmediato.

Una forma de complementar el análisis de la tendencia del gasto público social es la realización de proyecciones de gasto vinculadas al envejecimiento de la población y a otros factores identificados como explicativos de cada tipo de prestación o servicio. Lo cierto es que los beneficiarios de cada clase de gasto social vienen en gran medida determinados por la edad, de modo que resulta factible vincular la evolución de una parte del gasto futuro con la composición de la pirámide poblacional y manejar así unas primeras cifras sobre las ulteriores necesidades de financiación.

Las proyecciones demográficas efectuadas por organismos públicos y privados coinciden en que, si nada lo remedia, se producirá un crecimiento notable de la relación de dependencia de la población mayor de 65 y 75 años respecto a la población ocupada. El último informe de la Comisión Europea (2015) sobre envejecimiento prevé que la población mayor de 65 años en España pasará del 18 por 100 en 2013 al 28 por 100 en 2035 y al 30 por 100 en 2060, y lo que es más indicativo todavía del proceso: los mayores de 80 años aumentarán desde el 5,6 por 100 en 2013 al 8,5 por 100 en 2035 y al 15 por 100 en 2060. Entre tanto, la población entre 15 y 65 años, sobre la

que se asienta la gran mayoría de la población activa y el empleo, descenderá desde el 67 por 100 al 60 por 100 y al 56 por 100 en los años antes señalados. Y si tomamos en consideración las previsiones sobre evolución de las tasas de actividad y de empleo en los diferentes segmentos de edad, se concluye que la ratio de dependencia económica de la población mayor de 65 años, definida como el porcentaje de población inactiva mayor de esa edad respecto a la población ocupada entre 15 y 74 años (ampliando de este modo la duración de la vida laboral) pasará de un 48 por 100 en 2013 a un 55 por 100 en 2035 y a un 65 por 100 en 2060.

En un escenario con esas características, el gasto social aumentaría y, por el contrario, la población ocupada, sobre la que ha de girar la mayor parte de la carga tributaria, retrocedería. Cuando las proyecciones demográficas se combinan con otros supuestos de naturaleza macroeconómica sobre el crecimiento potencial del PIB, el empleo y la productividad, se pueden formular hipótesis sobre la evolución previsible del gasto social en una determinada economía.

Tomando como base el año 2013, la Comisión Europea (2015)

estima que tanto el gasto sanitario como el gasto en cuidados de larga duración aumentarán entre 1,4 y 2,8 puntos de PIB hasta 2035 y entre 1 y 2 puntos más hasta 2060. Por el contrario, la función de gasto que mayor preocupación generaba en anteriores informes de la Comisión, las pensiones –pues podían llegar al 15 por 100 del PIB en 2060– tras las reformas de 2011 y 2013 el gasto se contendrá en términos muy parecidos a los actuales, contemplándose incluso una leve reducción de su peso relativo no tanto por la vía de las pensiones de jubilación, sino por las de invalidez y viudedad. Finalmente, la Comisión Europea prevé una reducción del gasto educativo y en protección del desempleo. El resultado de todo ello es que en el horizonte de 2035 el peso del gasto público social sobre el PIB sería similar o incluso ligeramente inferior al actual, una vez se recupere el empleo. A su vez, a la altura de 2060 habría aumentando pero situándose, en el caso de mayor crecimiento, en el 28 por 100 del PIB (cuadro n.º 4).

De todos modos, en el caso de gastos como el sanitario, es difícil anticipar el coste derivado de la incorporación del progreso técnico; aunque las proyecciones efectuadas por ejemplo por la

CUADRO N.º 4

**PROYECCIONES DEL GASTO PÚBLICO SOCIAL
(EN PORCENTAJE DEL PIB)**

	2013	2035	2060
Pensiones	11,8	11,5	11,0
Sanidad	5,9	6,8/7,9	6,9/8,6
Cuidados de larga duración	1,0	1,4/1,8	2,6/4,1
Educación	4,6	3,2	3,7
Desempleo	2,2	0,7	0,5
TOTAL	25,5	23,6/25,1	24,7/27,9

Fuente: Comisión Europea (2015).

OCDE (Maisonneuve y Oliveira, 2013) contemplan dos escenarios alternativos, de contención y de presión de costes, que sumados al efecto demográfico situarían el crecimiento del gasto público sanitario en 2060 entre el 8,5 por 100 y el 12,3 por 100 del PIB, muy por encima de las previsiones de la Comisión Europea. En el mismo trabajo, en cambio, el gasto en cuidados de larga duración se quedaría en el 1,6 por 100 del PIB en el escenario de contención de costes y en el 2,0 por 100 en el de presión de costes.

IV. DESIGUALDAD Y REDISTRIBUCIÓN

El impacto redistributivo del gasto social se suele medir comparando el índice de desigualdad en la distribución de la renta disponible –generalmente el índice de Gini– con el índice de desigualdad que hubiera existido en la renta de mercado (rentas primarias) de no mediar ese gasto público social; es el conocido índice de Reynolds-Smolensky. Sin entrar en consideraciones técnicas, el efecto redistributivo depende de dos factores: la progresividad de cada tipo de prestación o de servicio, es decir, su capacidad para beneficiar en mayor proporción a los estratos inferiores de renta –índice de Kakwani–, y el tamaño del gasto. Cuanto más progresiva sea una determinada prestación y mayor volumen de gasto represente, mayor será su impacto redistributivo.

Los estudios sobre los efectos redistributivos de los ingresos y gastos públicos pueden clasificarse en dos grandes grupos: los basados en modelos econométricos, en los que la desigualdad toma como variables explicativas distintos capítulos del presupuesto público, y los modelos de

microsimulación, en los que se examina en detalle la incidencia de impuestos y gastos entre los hogares, ordenados por su nivel de renta de mercado.

Los estudios basados en *modelos econométricos* tratan de contrastar las relaciones entre un conjunto de variables representativas de la estructura del sistema fiscal y de las políticas de gasto público, y alguna variable que mide la desigualdad en la distribución personal de la renta, mediante modelos multivariantes en los que se incluyen además otras variables de control con efectos sobre la desigualdad (PIB per cápita, composición de la población, tasa de paro, nivel educativo, apertura exterior, cambio técnico, etc.). Por regla general, se trata de modelos de corte transversal o con datos de panel, con muestras de países en distintos momentos del tiempo.

Las ventajas de este tipo de análisis son dos. Por una parte, no es preciso realizar supuestos de ninguna clase sobre incidencia del gasto o de los impuestos, para los que pequeños cambios pueden alterar abiertamente los resultados: pensemos por ejemplo en la incidencia de las cotizaciones sociales o del impuesto sobre sociedades. Y por otra, los modelos capturan también los efectos de equilibrio general del sistema de impuestos y transferencias sobre el comportamiento de los agentes económicos en relación, por ejemplo, con la oferta de trabajo o la tasa de ahorro, lo que puede alterar la distribución de las rentas primarias (renta de mercado).

Sin embargo, los modelos econométricos también presentan problemas. La variedad de especificaciones, las definiciones alternativas de variables (que sue-

len ser muy agregadas), muestras de países y periodos temporales, la calidad de la información y los procedimientos de estimación (advértase de la posible endogeneidad de las variables fiscales o de transferencias), pueden dar lugar a resultados muy diferentes entre sí y escasamente robustos. Resultados que, por otra parte, no siempre son fáciles de interpretar cuando se obtienen a partir de regresiones sobre muestras de decenas de países con situaciones económicas, políticas e institucionales muy distintas, a pesar de que algunas técnicas de estimación controlan por efectos fijos de país.

En todo caso, la mayoría de estos trabajos alcanza conclusiones muy parecidas (véase, por ejemplo, Martínez-Vázquez, Vulovic y Moreno-Dodson, 2012):

— Los impuestos directos son más redistributivos que los indirectos. En particular, el impuesto sobre la renta personal suele ser el más progresivo. El impuesto sobre sociedades también tiene capacidad redistributiva.

— Los impuestos indirectos, como el IVA o los impuestos sobre consumos específicos, son generalmente regresivos o a lo sumo proporcionales, de modo que un aumento de la recaudación por esa vía incrementa la desigualdad o no la modifica, respectivamente.

— Las cotizaciones sociales dan lugar a aumentos de la desigualdad.

— Las transferencias sociales reducen la desigualdad, tanto las prestaciones en efectivo, como los gastos en educación y sanidad.

— El efecto redistributivo de los gastos sociales es mayor que

el de los impuestos, aunque no siempre y dependiendo de cada tipo de impuesto y de prestación social.

— Los programas de gasto social con comprobación de recursos destinados a las personas con menores ingresos no siempre reducen la desigualdad, por los desincentivos a que pueden dar lugar en relación con la búsqueda de empleo de los trabajadores con menor nivel de formación.

— Los programas de gasto universales, de gran tamaño, influyen decisivamente en la reducción de la desigualdad.

El problema, sin embargo, es no solo identificar el sentido de los cambios sobre la desigualdad provocados por modificaciones en la estructura del sistema fiscal o en las políticas sociales, sino medir, cuantificar el impacto y, por tanto, poder establecer comparaciones sobre la eficacia redistributiva de cada instrumento.

En términos generales, y en lo que se refiere a los países avanzados, distintos estudios ponen de manifiesto que entre mediados de los años ochenta del siglo pasado y mediados del primer decenio de este, la desigualdad de la renta de mercado aumentó, aunque el efecto conjunto de impuestos y gastos sociales redujo una parte del aumento de esa desigualdad, concretamente algo menos de la mitad (Caminada, Goudswaard y Wang, 2012; Bastagli, Coady y Gupta, 2012). Por consiguiente, la desigualdad de la renta disponible aumentó a pesar del efecto compensador del sistema de impuestos y transferencias. Pero es importante destacar que a lo largo de esas dos décadas se advierte una reducción del poder redistributivo

de la política fiscal, en parte por la disminución de la progresividad de la imposición sobre la renta y en parte por la menor generosidad de determinadas prestaciones, como la de desempleo. En el contexto europeo tiene también relevancia el análisis de las diferencias existentes en la redistribución interregional que tiene lugar en cada país a partir de las políticas sociales y de los instrumentos de redistribución personal, tal como han puesto de relieve Lago-Peñas, Prada y Vaquero (2015).

Los *modelos de microsimulación*, por su parte, gozan de una creciente popularidad, sobre todo desde que organismos internacionales como la OCDE o la Unión Europea publican con periodicidad informes comparativos sobre la desigualdad y los efectos de las políticas de ingresos y gastos públicos.

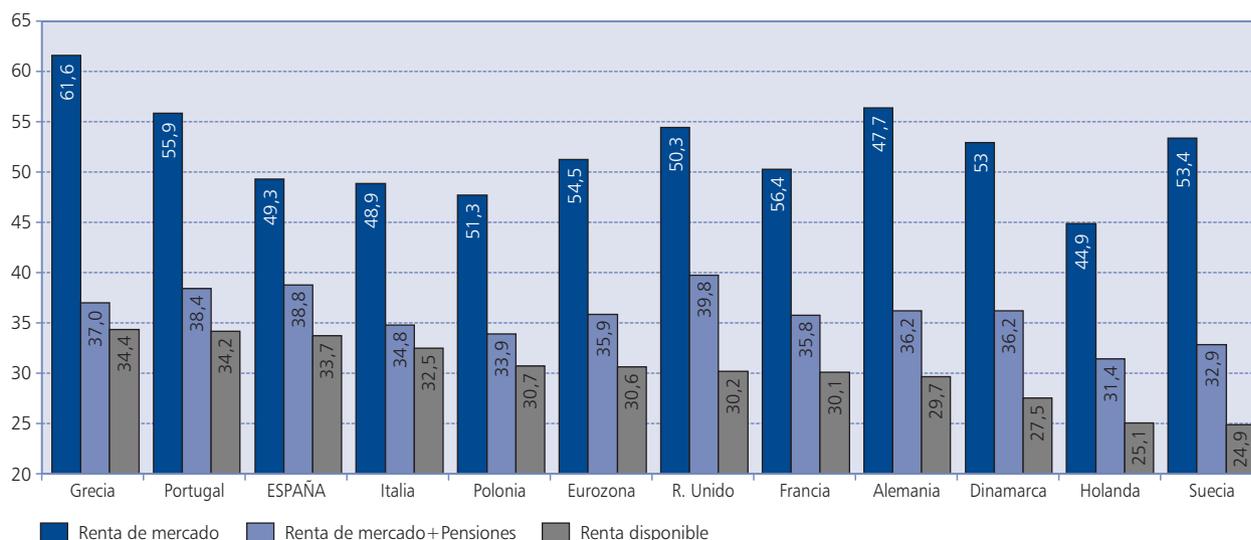
Aunque la necesidad de limitar el espacio de las investigaciones nos obliga en ocasiones a seleccionar aspectos parciales de las políticas redistributivas, lo cierto es que el análisis de los efectos de los impuestos y los gastos sociales sobre la distribución personal de la renta debería realizarse de forma conjunta, teniendo en cuenta que impuestos que tomados aisladamente resultan regresivos pueden terminar aumentando la redistribución si financian gastos muy progresivos.

Una primera aproximación a los resultados conjuntos del sistema de impuestos y transferencias para los países de la Unión Europea se obtiene a partir de las estadísticas sobre renta y condiciones de vida EU-SILC de Eurostat. Como puede verse en el gráfico 9, la desigualdad que tendría lugar bajo el contrafactual de inexistencia de transferencias monetarias e impuestos sobre los

hogares, medida por el índice de Gini, sería especialmente alta en Grecia, Alemania, Portugal y Suecia, mientras que estaría por debajo de la media de la eurozona en Holanda, Polonia, Italia y España. Sin embargo, la toma en consideración de las pensiones públicas como fuente de ingresos de los hogares reduce la desigualdad en una media del 30 por 100 para el conjunto de la eurozona, con cifras especialmente altas allí donde la desigualdad de partida era mayor (4). Por su parte, el efecto neto de las demás transferencias sociales menos los impuestos y cotizaciones sociales sobre los hogares, da lugar a la renta disponible, cuya desigualdad es, como cabe esperar, mucho menor. El sistema es especialmente redistributivo en Suecia, Reino Unido, Dinamarca y Holanda, con España muy próxima a la media de la eurozona, e Italia, Polonia, Grecia y Portugal con cifras mucho menores. El resultado final deja a España entre los países con mayor nivel de desigualdad en la renta disponible (en un grupo del que forman parte los demás países mediterráneos, frente a la situación más igualitaria de los nórdicos) y con un menor efecto conjunto redistributivo del sistema de impuestos y transferencias.

Si tomamos una perspectiva temporal con el punto de partida en el último año antes de la reciente crisis económica se observa una tendencia creciente en la desigualdad de la renta de mercado (un 8,6 por 100 en seis años), con un aumento también en los primeros momentos de la desigualdad en la renta de mercado sumadas las pensiones, pero que se frena a partir de 2012, y finalmente con un empeoramiento continuado de la distribución de la renta disponible (5) hasta 2014 (gráfico 10).

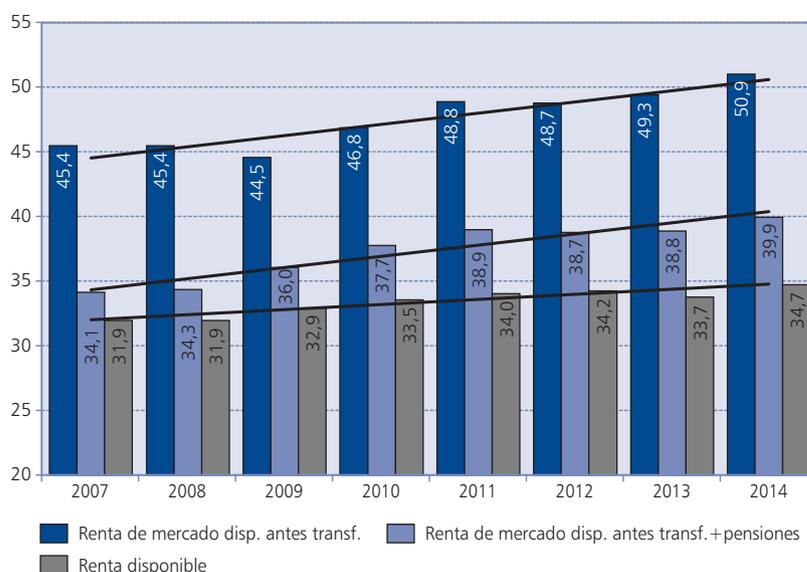
GRÁFICO 9
ÍNDICE DE GINI PARA DISTINTOS CONCEPTOS DE RENTA (2013)



Fuente: Eurostat, *EU-Statistics on Income and Living Conditions (SILC)*.

Uno de los resultados esperados de los datos anteriores es el efecto determinante de las pensiones públicas como factor de reducción de la desigualdad. Es evidente que en la comparación entre la renta de mercado y las demás magnitudes de renta de los hogares, las pensiones tienen un gran impacto dado el elevado peso que representan en los ingresos de los hogares encabezados por pensionistas. Téngase en cuenta que en España el gasto en pensiones públicas se sitúa en torno al 12 por 100 del PIB, que una de cada cinco personas percibe alguna pensión pública y la cuarta parte de la población depende económicamente de las pensiones como fuente principal de ingresos de sus hogares. Adicionalmente, el sistema de pensiones tiene, por sí mismo, un importante componente redistributivo, de modo que la dispersión de las pensiones públicas es considerablemente menor que la de los salarios que las precedieron.

GRÁFICO 10
EVOLUCIÓN DEL ÍNDICE DE GINI PARA DISTINTOS CONCEPTOS DE RENTA

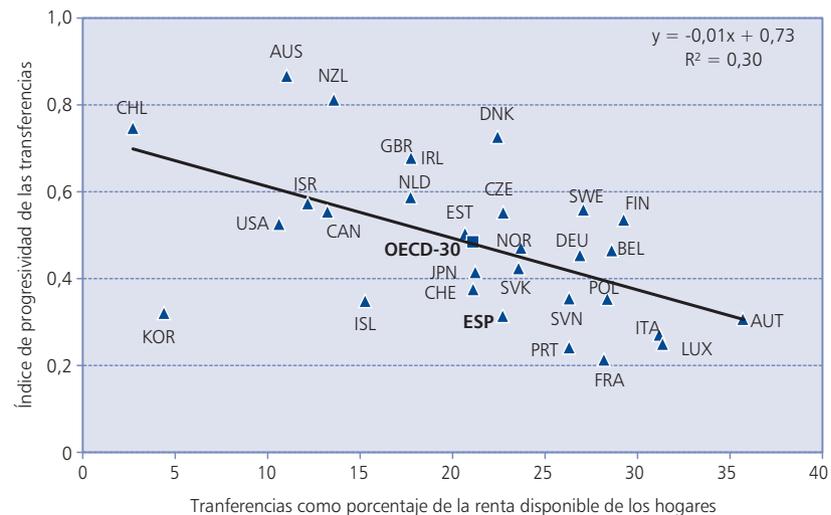


Fuente: Eurostat, *EU-Statistics on Income and Living Conditions (SILC)*.

Trabajos anteriores de la OCDE revelan que en todos los países, con la excepción de Estados Unidos, la reducción de la desigualdad propiciada por las prestaciones en efectivo que perciben las familias es mayor que la que consigue el sistema tributario: su efecto igualador es más del doble. Pero en España esta tendencia habría sido mucho más acentuada (cuatro veces superior en el gasto), lo que pondría de manifiesto la muy escasa capacidad redistributiva de impuestos y cotizaciones sociales frente al gasto social. En suma: más de un 80 por 100 de la reducción de la desigualdad a través del sistema de impuestos-transferencias proviene de las transferencias (especialmente de las pensiones) y solo un 20 por 100 de los impuestos (véase OCDE, *Income Distribution and Poverty Database*). Otros trabajos en cambio, con datos del *Luxembourg Income Study* (LIS), concluyen que los impuestos apenas representan el 15 por 100 del efecto redistributivo conjunto del sistema impuestos-transferencias en la muestra de países estudiada, pero en España ese porcentaje sería tan solo un 1 por 100 (Wang y Caminada, 2011). Un serio aviso sobre la casi nula progresividad del sistema fiscal en su conjunto.

También con datos de la OCDE, y centrando el análisis exclusivamente en las transferencias en efectivo, la posición comparativa de España mejora levemente, alcanzando un impacto redistributivo superior al de Italia, Portugal o Estados Unidos y muy parecido al de Japón, Francia o Canadá, aunque por debajo de Alemania, Holanda, Austria, Reino Unido, Suecia o Dinamarca. La razón no está tanto en el tamaño del gasto en relación con la renta disponible de las familias, como en la baja progresividad de las presta-

GRÁFICO 11
PROGRESIVIDAD Y TAMAÑO DE LAS PRESTACIONES SOCIALES EN EFECTIVO



Fuente: Tomado de Joumard, Pisu y Bloch (2012), pág. 13.

ciones sociales en efectivo (véase el gráfico 11). Así, pues, gastar más no siempre equivale a generar un impacto redistributivo mayor: Italia, España y Francia tienen gastos sociales en efectivo mayores que el Reino Unido o Estados Unidos, pero su índice de progresividad es sustancialmente más bajo. Es la combinación de ambos factores (volumen de gasto y progresividad) la que determina el efecto redistributivo.

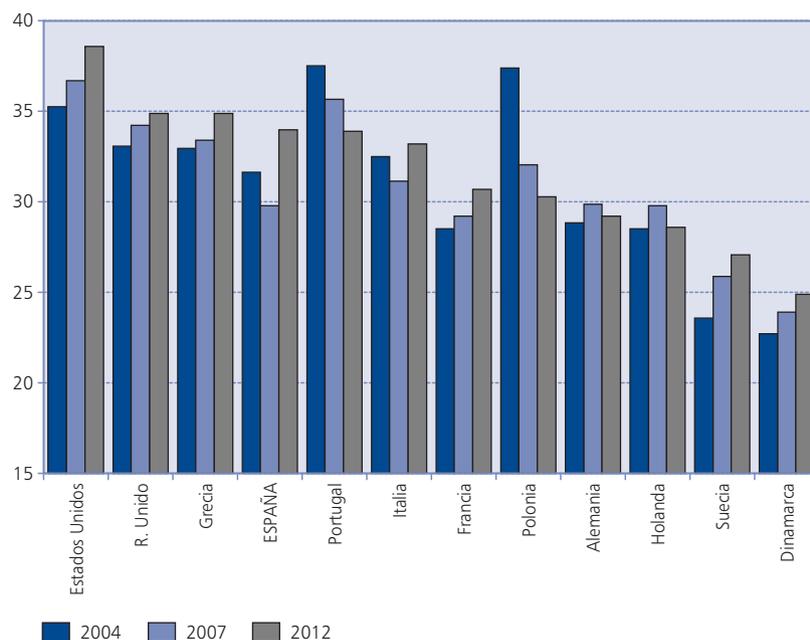
En todo caso, basar el efecto redistributivo del gasto social casi exclusivamente sobre la progresividad es propio de los modelos estructurados en la comprobación de recursos de los beneficiarios y en el carácter selectivo de las prestaciones (Estados Unidos, Australia, Canadá, Corea, Chile). Se argumenta, con razón, que dichos modelos arrastran numerosos problemas: la pérdida del apoyo político de las clases medias, que quedan excluidas, la

menor calidad de las prestaciones y servicios –solo para pobres–, la estigmatización de los beneficiarios, los elevados costes de transacción y, finalmente, el escaso impacto global sobre la desigualdad, al girar sobre un volumen de gasto público muy reducido. Posiblemente, las diferencias entre unos y otros países se deban también a las distintas ponderaciones asignadas a la responsabilidad individual y a la solidaridad social, fruto de la diferente tradición cultural.

V. DESIGUALDAD ENTRE LA POBLACIÓN EN EDAD DE TRABAJAR

Una forma de comprender mejor los mecanismos redistributivos de las políticas fiscales es dividiendo la población en dos grupos en función de la edad, situando en el primero a la población en edad de trabajar (18-65 años) y en el segundo a la

GRÁFICO 12
ÍNDICE DE GINI DE LA RENTA DISPONIBLE
(POBLACIÓN EN EDAD DE TRABAJAR, 18-65 AÑOS)



Fuente: OECD, *Income Distribution Database*.

población retirada (mayores de 65 años). A partir de los datos de la OCDE, los resultados de esta comparación confirman los obtenidos anteriormente. Si nos centramos en el colectivo de población en edad de trabajar, España aparece también a la cabeza de la desigualdad y, sobre todo, con un aumento de la misma en el periodo de la Gran Recesión (gráfico 12). Es más, la desigualdad en la distribución de la renta disponible entre los pensionistas es prácticamente igual que antes de la crisis, si bien la correspondiente a quienes se encuentran en edad de trabajar, como ya se ha dicho, aumentó, concretamente un 14,1 por 100 entre 2007 y 2012, mientras que el segundo país de la muestra seleccionada en que más creció fue Italia, con un 6,5 por 100.

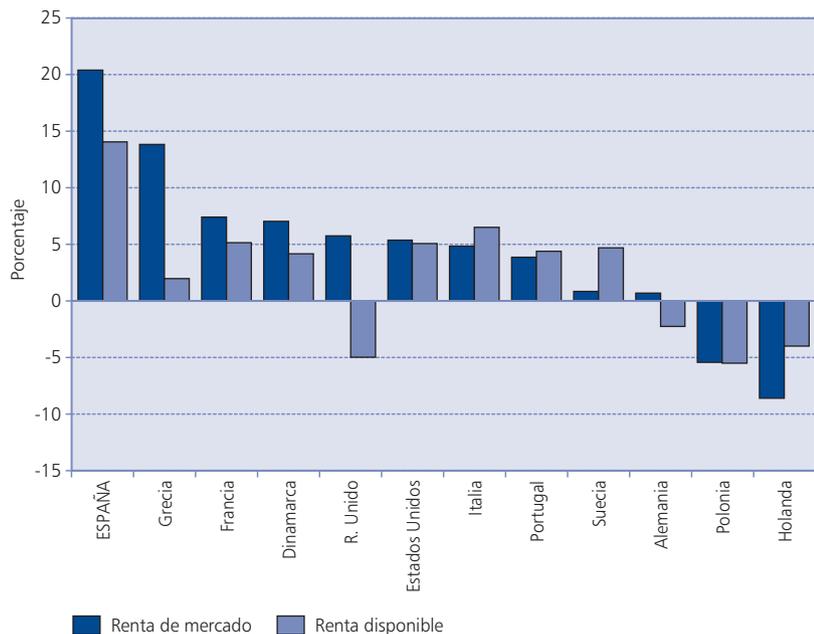
La clave, por tanto, de las tendencias de la desigualdad en España en el reciente periodo de crisis está en la población activa y no en los jubilados y demás pensionistas. Y ha de tratarse de una clave muy singular, porque tiene en España una especial importancia en comparación con los demás países avanzados. Lo acontecido tiene dos vectores explicativos: el aumento de la desigualdad de los ingresos del trabajo provocado por el desempleo, la precariedad laboral y la desigual evolución salarial por niveles de renta, y la limitada capacidad de las políticas redistributivas, tanto por el lado de los impuestos como por el de las transferencias a hogares sin presencia de pensionistas. Como puede apreciarse en el gráfico 13, España es el país donde más aumenta la

desigualdad de la renta de mercado para el colectivo de población en edad de trabajar, pero incluso después de la acción compensadora de impuestos y transferencias, el aumento de la desigualdad de la renta disponible tampoco tiene parangón en la muestra seleccionada.

No obstante, el impacto del sistema de impuestos y transferencias sobre la desigualdad entre la población en edad de trabajar incluso habría crecido desde 2007 hasta 2010, tanto si se mide en términos de la diferencia entre los índices de Gini de la renta de mercado y de la renta disponible, como si se hace a través del porcentaje de disminución del índice de Gini de la renta de mercado (gráfico 14); y se habría mantenido después en 2011 y 2012. Estos resultados son coincidentes con los de Bontout y Lokajickova (2013), para quienes las medidas de consolidación fiscal adoptadas en España hasta mediados de 2012 habrían sido neutrales en términos distributivos de renta disponible. De ello se derivan dos conclusiones principales. La primera es que, a pesar de que han compensado una parte, las políticas redistributivas no han sido capaces de contrarrestar todo el crecimiento de la desigualdad de las rentas primarias entre la población en edad de trabajar. La segunda es que la causa principal del aumento de la desigualdad debe buscarse en el proceso de formación de la renta de mercado y principalmente en el mercado laboral, puesto que las rentas del trabajo de la población entre 18 y 64 años representan el 85 por 100 de la renta de mercado.

Si bien el análisis de la formación de las rentas primarias —y en particular de las derivadas del trabajo— excede el objeto de

GRÁFICO 13
EVOLUCIÓN DEL ÍNDICE DE GINI 2007-2012 CORRESPONDIENTE
A LA POBLACIÓN EN EDAD DE TRABAJAR (EN PORCENTAJE SOBRE 2007)



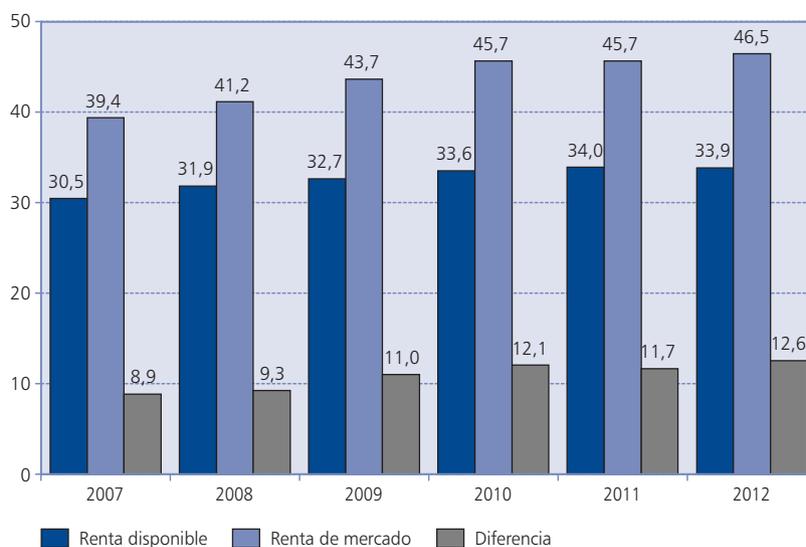
Fuente: OCDE, *Income Distribution Database*.

(D9/D1), se debió en un 85 por 100 al efecto del desempleo y en el 15 por 100 restante al aumento de la dispersión salarial entre los ocupados. Ambos porcentajes son prácticamente iguales cuando la ratio se establece entre el límite inferior del decil octavo y el límite superior del decil tercero (D7/D3), en la denominada desigualdad de la clase media.

Asimismo, tomando como base la *Muestra Continua de Vidas Laborales*, Fernández Kranz (2105) examina la evolución de los ingresos del trabajo en términos reales entre 2008 y 2013, estableciendo la diferencia entre *stayers* (los que mantienen su puesto de trabajo durante al menos dos años consecutivos en la misma empresa, y que suponen un 63 por 100 de la muestra) y *movers* (los que llevan menos de dos años contratados, y que representan el 37 por 100). La caída media del salario anual

este artículo, sí vale la pena referirse siquiera de forma tangencial a esta cuestión, que tiene dos factores explicativos: el empleo y los salarios. La distribución de la renta de mercado de los hogares está, por tanto, condicionada de modo principal por el acceso al empleo de sus miembros y por los salarios percibidos. El efecto del desempleo como determinante de la desigualdad en las economías avanzadas se confirma, entre otros, en el trabajo de Woo, Bova, Kinda y Zhang (2013). A su vez, un reciente informe de la Oficina Internacional del Trabajo (ILO, 2015) muestra que el aumento de la desigualdad originado en el mercado de trabajo en España, medido por el cambio en la ratio entre el límite inferior del decil con mayores ingresos y el límite superior del decil con menores ingresos

GRÁFICO 14
EVOLUCIÓN DEL ÍNDICE DE GINI DE LA POBLACIÓN EN EDAD DE TRABAJAR



Fuente: OCDE, *Income Distribution Database*.

bruto en ese intervalo de tiempo en el primero de los casos fue del 1,6 por 100, mientras que para los *movers* llegó hasta el 17 por 100. Pero lo que resulta aún más significativo por sus efectos sobre la desigualdad es la diferente intensidad de la caída según la posición de los *movers* en la escala salarial. Así por ejemplo, en el primer quintil de este grupo de trabajadores correspondiente a 2008, el descenso de los ingresos brutos reales entre ese año y 2013 superó el 21 por 100, siendo de un 11 por 100 para los situados en el cuarto quintil. Al analizar los ingresos en función de una serie de características observables del trabajador y la empresa, Fernández Kranz (2015) muestra que un 60 por 100 de la variación de ingresos entre los *movers* se explica por la disminución del número de días trabajados, mientras que el descenso de la retribución contribuiría con un 30 por 100 y, sin embargo, el trabajo a tiempo parcial sería un factor de mucha menor relevancia. Cuando se compara entre trabajadores con contratos indefinidos y temporales, también el número de días trabajados se convierte en la principal causa del descenso de ingresos especialmente para los temporales. En suma: la clave de la desigualdad en el mercado de trabajo estaría en primer lugar y de forma destacada en el desempleo y la inactividad, y en segundo lugar, en los ajustes salariales.

VI. CONCLUSIONES

El gasto social representa en España más de las dos terceras partes del gasto público (excluidos los intereses de la deuda), si bien en los años previos a la crisis económica se situaba ligeramente por encima del 60 por 100. Aunque tras dicha denominación

se encuentran prestaciones y servicios de muy distinta naturaleza, cuya gestión corresponde además a administraciones diferentes, existe una lógica común que identifica al conjunto de las funciones de gasto social con las instituciones básicas de protección y redistribución que conforman el Estado del bienestar. Por eso tiene sentido analizar la situación actual y la dinámica reciente del gasto público social con el foco puesto en sus efectos sobre la desigualdad, especialmente cuando los recortes, ajustes y reformas dirigidos a recuperar el equilibrio presupuestario han estimulado un debate sobre el tamaño del gasto y su sostenibilidad financiera en un escenario marcado por cambios sociales y demográficos que afectarán de forma directa al sistema público de bienestar social.

El estudio de la composición y de la evolución reciente del gasto público social ha sido el objeto de la primera parte de este trabajo. A tal fin, se ha pretendido identificar el componente cíclico del gasto, para aislar así la tendencia que vendría a recoger los factores de estructurales que están detrás de su evolución. Si bien en términos de su participación en el PIB el gasto público social ha mantenido una gran estabilidad hasta la irrupción de la crisis económica en 2008, y también en comparación con el nivel de desarrollo económico (PIB per cápita), el gasto social en España se ajusta con bastante precisión a lo que cabe inferir del contexto de los países avanzados, lo cierto es que, separando los factores cíclicos, se detectan tensiones de fondo en el crecimiento del gasto que podrían desencadenar escenarios de difícil sostenibilidad financiera en el futuro.

La segunda parte de este trabajo se ha dedicado a analizar las

relaciones entre gasto social, redistribución y desigualdad, habida cuenta de la importancia que tienen las prestaciones y servicios sociales como mecanismo de redistribución en las economías de mercado. El crecimiento de la desigualdad en España durante los últimos años se sitúa a la cabeza de Europa y no parece, por tanto, que las políticas públicas, y en especial el sistema de impuestos y transferencias, hayan sido capaces de compensar los efectos negativos de la crisis sobre la distribución personal de la renta. Sin embargo, cuando se divide la población en dos grupos en función de la edad (población en edad de trabajar y población retirada), se observa que la desigualdad apenas ha cambiado en el colectivo de personas mayores de 65 años, concentrándose en cambio de forma muy severa entre los que tienen de 18 a 65 años.

Las políticas de redistribución basadas en el presupuesto público no han sido suficientes para frenar el crecimiento de la desigualdad entre la población en edad de trabajar. A pesar de que han reducido el impacto de la crisis sobre las rentas primarias, los límites impuestos al crecimiento del gasto y la reducida progresividad de algunas prestaciones han impedido una mayor corrección de la desigualdad. Pero la verdadera razón del aumento de la desigualdad ha estado, precisamente, en el mercado de trabajo: primero, y de forma principal, por el crecimiento del desempleo y segundo, por la mayor intensidad de la reducción de los salarios entre los trabajadores situados en la escala inferior de ingresos.

La conclusión de este trabajo es que, en el presente, el principal factor determinante de la desigualdad en España está en el interior del mercado de trabajo: en

el desempleo y también, aunque en menor medida, en el proceso de formación de salarios entre los trabajadores con menores oportunidades de empleo. Considerando que las tendencias de fondo del gasto social anticipan la necesidad de continuar los esfuerzos de reforma de la provisión, financiación y gestión de los servicios y prestaciones sociales, en un escenario presupuestario limitado, la política redistributiva debería focalizar sus esfuerzos en la creación de empleo y en la sostenibilidad de las rentas de los hogares en edad activa, arbitrando mecanismos de reparto más equilibrados entre las rentas del trabajo y del capital, así como sistemas de protección activa de carácter progresivo para quienes, a pesar de todo, se sitúan en los márgenes de la pobreza económica.

NOTAS

(*) Agradezco los comentarios y sugerencias de los coordinadores de este número de PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA, JORGE MARTÍNEZ-VÁZQUEZ y SANTIAGO LAGO, así como las observaciones de LOLA GADEA, DESIDERIO ROMERO, LUIS AYALA, un revisor anónimo y los participantes en el Seminario sobre *Gasto público en España: presente y futuro*, organizado por Funcas y RIFDE en Santiago de Compostela los días 27 y 28 de mayo de 2015.

(1) Las becas y ayudas al estudio no están descentralizadas en España, si bien las comunidades autónomas han desarrollado sistemas de becas complementarios a los de la Administración General del Estado; no obstante, en torno al 85 por 100 del gasto público destinado a becas y ayudas al estudio corresponde al Ministerio de Educación. Véase Ministerio de Educación, Cultura y Deporte (<http://www.mecd.gob.es/servicios-al-ciudadano-mecd/estadisticas/educacion/recursos-economicos/gasto-publico/2013.html>)

(2) La definición de gasto público social de la OCDE es diferente de la que hemos aplicado con anterioridad a partir de la información suministrada por la IGAE. A tal efecto, puede consultarse por ejemplo OCDE (2007).

(3) A tal efecto, véase GADEA, CUENCA y BANDRÉS (2006).

(4) El examen del efecto redistributivo de los sistemas de pensiones requeriría un enfoque de ciclo vital que tomase en consideración el componente de transferencia que se obtiene por comparación entre las contribuciones capitalizadas y las pensiones descontadas en el momento de la jubilación. En un sentido más amplio, el análisis del impacto redistributivo del conjunto del gasto social podría referirse al ciclo vital del individuo. El procedimiento se basa en modelos de microsimulación dinámicos en los que se asignan probabilidades a los posibles eventos que transcurren a lo largo de la vida de las personas en función de las características de cada uno. Por desgracia, existen pocos trabajos empíricos que investiguen la redistribución vitalicia a que da lugar el sector público, aunque sí se cuenta con algunos, referidos principalmente a países anglosajones (Estados Unidos, Reino Unido, Australia, Irlanda), así como a Suecia, Italia y Holanda (véase O'DONOGHUE, 2001 y STAHLBERG, 2008).

(5) Para un examen de los efectos de la crisis económica sobre la distribución personal de la renta en España en el contexto internacional, véase AYALA (2013).

BIBLIOGRAFÍA

- AYALA, L. (2013), «Crisis económica y distribución de la renta: una perspectiva comparada», *Papeles de Economía Española*, 135: 2-19.
- BASTAGLI, F.; COADY, D., y GUPTA, S. (2012), Income inequality and fiscal policy, *IMF Staff Discussion Note 12/08*, junio, International Monetary Fund.
- BONTOUT, O., y LOKAJICKOVA, T. (2013), Social protection budgets in the crisis in the EU, European Commission, *Working Paper 1/2013*
- CAMINADA, K.; GOUDSWAARD, K., y WANG, C. (2012), «Disentangling Income Inequality and the Redistributive Effect of Taxes and Transfers in 20 LIS Countries Over Time», *LIS Working Paper* nº 581, septiembre.
- COMISIÓN EUROPEA (2015), The 2015 Ageing Report. Economic and budgetary projections for the 28 EU Member States (2013-2010), *European Economy*, 3/2015.
- FERNÁNDEZ KRANZ, D. (2015), «Ingresos salariales en España durante la crisis económica: ¿ha sido efectiva la reforma de 2012?», *Cuadernos de Información Económica*, 246: 35-46.

GADEA, M.D.; CUENCA, A., y BANDRÉS, E. (2006): «The Welfare State and economic growth in Europe», *Public Finance/Finances Publiques*, 54 (3-4): 154-191.

ILO (2015), *Global Wage Report 2014/2015. Wages and income inequality*, International Labour Organization, Geneva.

JOUMARD, I.; PISU, M., y BLOCH, D. (2012): «Income redistribution via taxes and transfers across OECD countries», *Less income inequality and more growth-are they compatible?*, Part III, Economics Department Working Paper nº 126, OCDE.

LAGO-PEÑAS, S.; PRADA, A., y VAQUERO, A. (2015), «On the size and determinants on inter-regional redistribution in European countries over the period 1995-2009», *Empirica*, 42 (4): 845-864.

MAISONNEUVE, C., y OLIVEIRA MARTINS, J. (2013), Public spending on health and long-term care: a new set of projections, *OECD Economic Policy Papers*, 6, junio.

MARTÍNEZ-VÁZQUEZ, J.; VULOVIC, V., y MORENO-DODSON, B. (2012), «The Impact of Tax and Expenditure Policies on Income Distribution: Evidence from a Large Panel of Countries», *Hacienda Pública Española/Review of Public Economics*, 200: 95-130.

O'DONOGHUE, C. (2001), «Redistribution over the lifetime in the Irish tax-benefit system: an application of a prototype dynamic microsimulation model for Ireland», *The Economic and Social Review*, 32 (3), october.

OCDE (2007), *The social Expenditure database: An interpretative Guide*, OCDE.

STAHLBERG, A. C. (2008), «Redistribution across the life course in social protection systems: an overview», en OECD, *Modernising social policy for the new life course*: 201-221.

WANG, C., y CAMINADA, K. (2011), Disentangling income inequality and the redistributive effect of social transfers and taxes in 36 LIS countries, *LIS Working Papers Series*, nº 567.

WOO, J.; BOVA, E.; KINDA, T., y ZHANG, Y.S. (2013), Distributional consequences of fiscal consolidation and the role of fiscal policy: what do the data say?, *IMF Working Paper WPI/13/195*, International Monetary Fund.