PAPELES
DE ECONOMÍA ESPAÑOLA

PRESENTE Y FUTURO DE LA SEGURIDAD SOCIAL

funcas

PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA es una revista que edita trimestralmente Funcas. La revista pretende ofrecer una información rigurosa y responsable de los problemas económicos españoles. Cinco son los criterios a los que PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA desea ajustar su contenido.

- La plena libertad intelectual de quienes colaboran en sus páginas.

- La responsabilidad de las opiniones emitidas y el respaldo riguroso de las afirmaciones realizadas mediante datos y pruebas que avalen los planteamientos efectuados y las soluciones propuestas.

- El compromiso de las opiniones con los problemas planteados. La economía española se encuentra ante uno de los mayores retos de su historia, y dar opiniones comprometidas en estos momentos es obligación ineludible de los profesionales más cualificados.

- La búsqueda y la defensa de los intereses generales en los problemas planteados.

- La colaboración crítica de los lectores, para que nuestros Papeles se abran al diálogo y la polémica, si fuera preciso, para buscar soluciones a problemas de la economía española.

PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA se ofrece como un medio de expresión a cuantos se interesen por nuestros temas económicos, cumpliendo con el único requisito de la previa aceptación de las colaboraciones remitidas por el Consejo de Redacción que, sin embargo, respetuoso con la libertad intelectual no modificará las ideas, opiniones y juicios expresados por los autores ni tampoco se solidarizará con ellas.

PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA está abierta a la colaboración de todos los investigadores que deseen aportar sus trabajos sobre temas referentes a la economía española. Los envíos de originales deberán hacerse al Departamento de Edición y Documentación de Funcas, Caballero de Gracia, 28. 28013 Madrid.

PAPELES
DE ECONOMÍA ESPAÑOLA

161

2019

ISSN: 0210-9107

PATRONATO

Isidro Fainé Casas
(Presidente)
José María Méndez Álvarez-Cedrón
(Vicepresidente)
Fernando Conlledo Lantero
(Secretario)

Carlos Egea Kravel
Miguel Ángel Escotet Álvarez
Amado Franco Lahoz
Manuel Menéndez Menéndez
Pedro Antonio Merino García
Antonio Pulido Gutiérrez
Victorio Valle Sánchez
Gregorio Villalabeitia Galarraga

PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA

DIRECTORES

Eduardo Bandrés Moliné
José Félix Sanz Sanz

CONSEJO DE REDACCIÓN

Carlos Ocaña Pérez de Tudela
(Director)
Santiago Carbó Valverde

Elisa Chuliá Rodrigo
Juan José Ganuza
Raymond Torres

COORDINADORA DE EDICIÓN Y DOCUMENTACIÓN

Myriam González Martínez

PORTADA

Funcas

EDITA

Funcas
Caballero de Gracia, 28. 28013 Madrid

IMPRIME

Advantia Comunicación Gráfica

Depósito legal: M. 402-1980
ISSN: 0210-9107
Precio del número impreso: 20 €
Versión digital: Gratuita
Periodicidad: Trimestral
Materia: Seguridad Social
Disponible en formato digital: www.funcas.es

FSC
www.fsc.org
MIXTO
Papel procedente de fuentes responsables
FSC® C103654

© Funcas. Todos los derechos reservados. Queda prohibida la reproducción total o parcial de esta publicación, así como la edición de su contenido por medio de cualquier proceso reprográfico o fónico, electrónico o mecánico, especialmente imprenta, fotocopia, microfilm, *offset* o mimeógrafo, sin la previa autorización escrita del editor.

PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA, N.º 161, 2019. ISSN: 0210-9107

«Presente y futuro de la Seguridad Social»

coordinado por Eduardo Bandrés Moliné

SUMARIO

INTRODUCCIÓN EDITORIAL

Presente y futuro de la Seguridad Social V

COLABORACIONES

I. SITUACIÓN Y RETOS ACTUALES DE LA SEGURIDAD SOCIAL

Las cuentas de la Seguridad Social: 2 *Eduardo Bandrés Moliné*

Situación actual y perspectivas del sistema público español de pensiones: 17 *Miguel Ángel García Díaz*

Pensiones del siglo XXI: 29 *J. Ignacio Conde-Ruiz*

Elementos de una reforma sostenible de las pensiones: 42 *Juan Francisco Jimeno Serrano*

Compatibilizando pensiones por discapacidad y empleo en España: 55 *Miguel Ángel Malo, Begoña Cueto y Vanesa Rodríguez*

Las cotizaciones sociales en España y la Unión Europea: simulando algunas posibles reformas: 71 *Oscar Bajo Rubio y Antonio Gómez Gómez-Plana*

Igualdad de género y Seguridad Social: 85 *Margarita León*

El envejecimiento de la población española y su impacto macroeconómico: 100 *Josep Mestres Domènech*

II. RETOS FUTUROS DEL SISTEMA DE PROTECCIÓN SOCIAL

Las cuentas nacionales de transferencias: aplicaciones y resultados para España: 114 *Gemma Abio, Concepció Patxot, Elisenda Rentería, Meritxell Solé y Guadalupe Souto*

Inmigración y sostenibilidad del Estado de bienestar en España tras la Gran Recesión: 138 *María Bruquetas y Francisco Javier Moreno*

Sostenibilidad del sistema de atención a la dependencia: 164 *Júlia Montserrat Codorniu*

Nuevas formas de empleo y protección social: 186 *Raymond Torres*

Coste y efectos redistributivos de diversos esquemas de subsidio salarial en el IRPF: simulaciones con microdatos tributarios: 195 *Fernando Rodrigo Sauco y Eduardo Sanz Arcega*

La renta básica universal a debate: contexto, experiencias y simulaciones: 221 *Nuria Badenes Plá Borja Gambau-Suelves y María Navas Román*

INTRODUCCIÓN EDITORIAL

PRESENTE Y FUTURO DE LA SEGURIDAD SOCIAL

EL 11 de marzo de 1919 se aprobaba en España el primer seguro social obligatorio, el denominado Retiro Obrero. Primer antecedente del actual sistema público de pensiones, su implantación tuvo mucho que ver con la creciente conflictividad social del país, aunque el preámbulo de la norma se refería a consideraciones de justicia social y de sustitución de la beneficencia por un régimen de previsión basado en la contribución de los beneficiarios. El texto del anteproyecto había sido elaborado por el Instituto Nacional de Previsión siguiendo las conclusiones de la Conferencia de Seguros Sociales celebrada en Madrid en octubre de 1917.

Cien años después, la cobertura de la Seguridad Social española alcanza a más de nueve millones de pensionistas y el importe medio de las pensiones de jubilación supera con creces los 1.100 euros mensuales. El sistema protege también frente a contingencias relacionadas con la incapacidad permanente para el trabajo, la viudedad y la orfandad, cuyas condiciones han sido progresivamente mejoradas con el transcurso del tiempo. Y más allá del ámbito de las pensiones, la Seguridad Social compensa la pérdida de ingresos por incapacidad temporal y favorece la compatibilidad de la vida laboral y familiar con prestaciones por maternidad y paternidad, cuidado de familiares, nacimiento y adopción. A lo largo de su historia, la Seguridad Social española tuvo también encomendada la protección del desempleo, hasta 1978, y la sanidad, hasta 2002. En la actualidad, el sistema proporciona prestaciones económicas financiadas principalmente por cotizaciones y, en menor medida, por impuestos.

Como sistema de seguridad social, sus funciones no terminan con el aseguramiento obligatorio de los trabajadores para proporcionarles una cobertura ante contingencias que dan lugar a una pérdida de ingresos. Hay en los sistemas públicos una vocación de atender los estados de necesidad de la población, y por ese motivo el modelo está trufado de mecanismos no estrictamente contributivos. Tanto la financiación como las prestaciones persiguen objetivos redistributivos, entre generaciones y dentro de una misma generación. El impacto redistributivo del sector público a través de los ingresos públicos y de las transferencias monetarias se produce, de modo muy principal, a través de la Seguridad Social, fundamento básico del Estado de bienestar.

En el momento presente, el núcleo principal de los problemas de la Seguridad Social está conformado alrededor del concepto de sostenibilidad. La propia maduración del sistema y el agotamiento del dividendo demográfico conducen a un desequilibrio financiero que necesita ser corregido en su estado actual y, más aún, en su proyección futura. El análisis técnico de los problemas y de las alternativas existentes no puede esconder el hecho de que estamos ante un ejercicio de elección colectiva y como tal debe ser abordado por los representantes políticos y por la sociedad en su conjunto.

EN EL MOMENTO PRESENTE EL NÚCLEO PRINCIPAL DE LOS PROBLEMAS DE LA SEGURIDAD SOCIAL ESTÁ CONFORMADO ALREDEDOR DEL CONCEPTO DE SOSTENIBILIDAD

El presente número de PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA aborda con un total de catorce trabajos los retos actuales y futuros del sistema de Seguridad Social. El contenido se organiza en dos partes. La primera está dedicada a analizar los problemas y retos más inmediatos del sistema en su configuración actual, orientada casi exclusivamente a la financiación y la gestión de las prestaciones económicas. Entre estas, son sin duda las pensiones contributivas la principal herramienta de protección social en España, tanto por el número de beneficiarios como por el gasto comprometido, y al mismo tiempo son también la clave de la sostenibilidad financiera del sistema. Tras un primer trabajo introductorio sobre las cuentas de la Seguridad Social, otros tres artículos se dedican a analizar la situación reciente y las perspectivas del sistema de pensiones. Y un cuarto trabajo examina las pensiones por discapacidad, mucho menos tratadas en el ámbito académico, pero cuya relevancia se relaciona no solo con el volumen de las prestaciones, sino con sus implicaciones sobre la oferta de trabajo de los beneficiarios. La financiación de la Seguridad Social se aborda también en un artículo en el que se ponen de manifiesto los efectos que tendrían sobre el empleo algunas propuestas de reducción de las cotizaciones y su sustitución por impuestos indirectos. La primera parte concluye con un artículo sobre igualdad de género y Seguridad Social y con otro, que abre paso al siguiente bloque, referido al impacto macroeconómico del envejecimiento de la población, escenario que debe contemplarse al abordar los retos de futuro del sistema.

La segunda parte del número incluye seis artículos cuyo contenido supera el perímetro actual de la Seguridad Social española. El primero utiliza la metodología de las cuentas nacionales de transferencia para, entre otras cosas, ilustrar el efecto que tiene el sistema de impuestos y transferencias sobre los distintos perfiles de la población según su edad. El trabajo siguiente incluye una revisión de los efectos de la inmigración sobre el Estado de bienestar, antes y después de la Gran Recesión, habida cuenta del papel que puede desempeñar como mecanismo de rejuvenecimiento poblacional y, por tanto, de financiación de las prestaciones a través del aumento del empleo. El sistema de

atención a la dependencia es objeto de atención en un artículo donde se realiza una proyección del gasto en cuidados de larga duración. Finalmente, los tres últimos artículos tienen una finalidad prospectiva, con ensayos que desbordan el marco actual del sistema de prestaciones sociales. El primero repasa los efectos de las nuevas formas de empleo sobre la protección social, tanto desde el punto de vista de la cobertura de las contingencias como de la financiación general del sistema. El segundo simula los efectos de los complementos salariales en el IRPF como fórmula de reducción de la pobreza de los asalariados con bajos ingresos. Y finalmente el tercero examina las implicaciones presupuestarias y redistributivas de la renta básica universal, como alternativa de los actuales programas de sustitución y mantenimiento de rentas.

El trabajo de **Eduardo Bandrés Moliné** repasa la evolución de las cuentas de la Seguridad Social desde 1977, con especial atención a las prestaciones económicas y a los problemas de insuficiencia financiera que han precisado la ayuda el Estado. Desde el lado del gasto, el sistema de protección social proporciona una amplia cobertura en materia de pensiones, tanto en la población protegida como en la cuantía, pero se separa de la media europea en atención a la familia, a la infancia y a la dependencia, aun cuando esta última no forme parte de su ámbito competencial. Si bien en los comienzos del periodo democrático la Seguridad Social abarcaba también la protección del desempleo, la sanidad y los servicios sociales, la reorganización institucional primero, y los traspasos de funciones y servicios a las comunidades autónomas después, dieron lugar a la actual configuración del sistema, donde las prestaciones económicas, y en particular las pensiones, son el eje de su actividad protectora. Pero ya en el momento presente, aun sin concluir el proceso de transición demográfica que conducirá a un aumento todavía mayor de la tasa de dependencia, la Seguridad Social arrastra un déficit en su segmento contributivo situado en torno al -1,4 por 100 del PIB: probablemente el principal problema de la hacienda pública española. El artículo concluye que las medidas por la vía del aumento de ingresos no serán suficientes para afrontar el escenario demográfico y económico de los próximos treinta años.

Tres artículos abordan, precisamente, los problemas actuales y las perspectivas de las pensiones de la Seguridad Social. El primero de ellos, de **Miguel Ángel García Díaz,** comienza con un análisis retrospectivo de las pensiones contributivas, con atención a su situación comparativa –muy favorable en términos de tasas de sustitución– con los demás países de la Unión Europea. La maduración del sistema ha conducido, a pesar de las reformas implementadas, a una insuficiencia de ingresos para atender las obligaciones de gasto. El problema no

es solo la cobertura del déficit actual, sino su evolución futura ante las dificultades para alcanzar un sistema suficiente y sostenible con un reparto equitativo de beneficios y esfuerzos entre generaciones. Incluso en un escenario demográfico favorable, todos los trabajos examinados conducen a un fuerte aumento del gasto en pensiones respecto al PIB que, de no mediar medidas correctoras, obligaría a repercutir la carga financiera sobre las siguientes cohortes poblacionales, limitando gravemente su renta disponible y su nivel de vida. La sociedad española, concluye el autor, se enfrenta así a un trilema: mantener la generosidad del sistema, hacerlo financieramente sostenible y alcanzar la equidad entre generaciones. El problema es que, como en cualquier trilema, solo dos de las opciones pueden alcanzarse, o hay que llegar a un compromiso de cumplimiento parcial entre las tres.

De forma similar, **J. Ignacio Conde-Ruiz** muestra que la tasa de sustitución media del sistema de pensiones no puede mantenerse si se quiere preservar su sostenibilidad financiera. El aumento del empleo, de los salarios y de las cotizaciones no sería suficiente para afrontar el crecimiento previsto del gasto si, además, quiere preservarse el poder adquisitivo de las pensiones existentes. Y no parece factible que la financiación mediante impuestos generales pueda ir demasiado lejos, aun siendo de ayuda, dados los problemas de déficit público y las necesidades de otras partidas de gasto. La propuesta de un sistema de cuentas nocionales reforzaría su contributividad y permitiría la sostenibilidad financiera, introduciendo factores de ajuste automático en función de los cambios demográficos y económicos. Sin embargo, ello no evitaría la necesidad de reducir la tasa de sustitución, actuando sobre los parámetros que determinan la pensión inicial y sobre la edad de jubilación. Finalmente, cabe plantearse también la introducción de un sistema de capitalización complementario gestionado por la propia Seguridad Social y cuyo fondo pudiese ser utilizado durante la vida laboral para mejorar la cualificación del trabajador.

EN EL NUEVO CONTEXTO DEMOGRÁFICO Y ECONÓMICO NO ES POSIBLE MANTENER LA TASA DE SUSTITUCIÓN DE LAS PENSIONES

Afrontar, por tanto, una reforma sostenible del sistema de pensiones se convierte en un objetivo irreemplazable. Pero el nuevo contexto demográfico y socioeconómico dificultará aún más el proceso de reforma. El artículo de **Juan Francisco Jimeno Serrano** se refiere a la desaparición del dividendo demográfico con el aumento de la tasa de dependencia, al impacto de la nueva revolución tecnológica (digitalización, robotización, inteligencia artificial) sobre el empleo y los salarios, y al aumento continuado de la esperanza de vida. En ese escenario, no es posible mantener la tasa de sustitución actual, de modo que hay que poner en marcha una transición viable hacia un sistema que sea sostenible. Ello exige ajustes que pueden afectar en parte a la generación actual de jubilados y en parte también a los que

están próximos a serlo, implementando reformas paramétricas en el actual sistema o mediante el cambio hacia otro de contribución definida. Sea como fuere, siempre existirá un problema distributivo –con un componente técnico, pero también político– que consiste en cómo repartir los costes del ajuste entre generaciones y dentro de cada generación, para seguir proporcionando unas pensiones adecuadas en un contexto de largos periodos de jubilación y cambios en el mercado de trabajo asociados a la nueva revolución tecnológica.

Aunque menos analizadas por la literatura que las pensiones de jubilación, las pensiones por incapacidad permanente total tienen la peculiaridad de ser compatibles con el empleo, de modo que se conciben como complementarias de los ingresos salariales. Sin embargo, la mayor parte de los estudios muestran un efecto desincentivo de las mismas sobre la oferta de trabajo, actuando como vía para la jubilación anticipada. Ello supondría que no se estaría logrando mantener en el empleo a las personas con discapacidad, que es uno de los principales objetivos de las políticas laborales de integración dirigidas a estas personas. El artículo de **Miguel Ángel Malo, Begoña Cueto** y **Vanesa Rodríguez** profundiza en este análisis; sus estimaciones revelan que, si bien la cuantía de este tipo de pensiones puede desincentivar la participación laboral, el efecto no es lineal ni se produce de forma generalizada, ya que depende del diseño del acceso y mantenimiento de la pensión. Son los trabajadores más próximos a la edad de jubilación y con bajos salarios previos los que en mayor medida dejan de compatibilizar el empleo con la pensión: la cuantía (según el porcentaje de la base reguladora), la edad, el nivel de cualificación y el tiempo que transcurre desde el reconocimiento de la pensión son factores determinantes para la compatibilización. En todo caso, los autores reconocen que el análisis de las pensiones por discapacidad no puede limitarse a la consideración de sus efectos sobre el empleo, sino como un ingrediente muy importante en el bienestar de personas que se encuentran entre las más vulnerables.

La financiación de las prestaciones de la Seguridad Social mediante cotizaciones ha suscitado el debate, en más de una ocasión, de los posibles efectos negativos de las mismas sobre la actividad económica y el empleo, proponiendo, por tanto, su sustitución en parte por un aumento de la fiscalidad indirecta. El trabajo de **Oscar Bajo Rubio** y **Antonio Gómez Gómez-Plana** analiza los efectos de una reducción de las cotizaciones sociales a cargo de los empresarios, acompañada o no de un incremento en los tipos de los impuestos indirectos. Aunque el impacto directo de una disminución de las cotizaciones es una reducción del coste laboral y un aumento de la demanda de trabajo, la compensación mediante mayores impuestos indirectos tiene el efecto

contrario. Las simulaciones realizadas mediante un modelo de equilibrio general muestran que una reducción de las cotizaciones a cargo de los empresarios tendría efectos moderados sobre la actividad económica y muy ligeras reducciones en la tasa de paro, especialmente cuando el descenso de ingresos ha de compensarse con un aumento de la imposición indirecta. El trabajo se completa con el análisis de los efectos que tendría sobre la economía española una reducción de cotizaciones en los demás países de la Unión Europea. En este supuesto, dichos efectos solo serían significativos, aunque de pequeña magnitud, en el caso de plena movilidad internacional de los factores productivos.

Los principios de igualdad y no discriminación por razón de sexo contemplados en la Constitución de 1978 dieron lugar a diversas reformas de la legislación laboral y de seguridad social, que van desde pequeños ajustes normativos hasta la incorporación de nuevos derechos como resultado del profundo proceso de cambio sobre el papel de la mujer acaecido en España en los últimos dos decenios. **Margarita León** inicia su artículo examinando la situación de las mujeres en el mercado laboral, donde pese a los progresos alcanzados siguen existiendo situaciones de segregación ocupacional así como una mayor participación en trabajos a tiempo parcial de manera involuntaria, es decir, por la imposibilidad de encontrar un trabajo a tiempo completo. Todo ello tiene efectos sobre el acceso a las prestaciones y otros derechos sociales. El trabajo estudia también los principales hitos legislativos en materia de protección a la maternidad y a la paternidad y en los permisos parentales, así como las condiciones laborales relativas al embarazo, la lactancia o el cuidado de menores con enfermedades graves y personas dependientes en el ámbito familiar, aspectos donde se han producido avances muy significativos que han contribuido a dar respuesta a problemáticas sociales ignoradas hasta el momento. Finalmente se realiza un repaso de las prestaciones económicas familiares y de las deducciones fiscales, donde los progresos iniciales se vieron alterados por las políticas de austeridad adoptadas durante la Gran Recesión, y donde las cantidades asignadas están aún lejos de las que destinan en promedio los demás países europeos avanzados.

Varios son los trabajos de este número de PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA que toman en consideración el proceso de envejecimiento poblacional que, de forma particularmente intensa, afecta a la práctica totalidad de países europeos y también a España. Sus efectos directos sobre el sistema de protección social no son, sin embargo, los únicos que condicionarán el nivel de vida de los españoles. **Josep Mestres Domènech** realiza una estimación del impacto del envejecimiento sobre la tasa de crecimiento del PIB y del PIB per cápita bajo

distintos escenarios sobre inmigración y tasa de empleo. El artículo examina también distintas acciones que podrían paliar las consecuencias del envejecimiento sobre el crecimiento económico, como el aumento de la participación laboral entre colectivos como mujeres y mayores de 55 años, el alargamiento de la vida laboral, la gestión de los flujos migratorios o la mejora de la productividad.

El envejecimiento de la población española y europea exigirá, con total seguridad, un replanteamiento de muchas de las actuales estructuras del sistema de protección social. Mientras el dividendo demográfico y el crecimiento económico lo hicieron posible, las transferencias de renta hacia las personas mayores podían atenderse sin grandes tensiones financieras, tanto por el aumento de la población activa como por el crecimiento de la productividad. Sin embargo, la fuerte transición demográfica que soportan los países avanzados pone en tela de juicio el mantenimiento de unas transferencias intergeneracionales tan elevadas. El artículo de **Gemma Abio, Concepción Patxot, Elisenda Rentería, Meritxell Solé** y **Guadalupe Souto** utiliza la metodología de las cuentas nacionales de transferencias para examinar los efectos de los tres principales mecanismos de reasignación de recursos entre generaciones: la familia, el mercado a través del ahorro y las transferencias públicas. La diferencia entre la renta y el consumo, en cada momento del tiempo, da lugar al saldo de ciclo vital que cuando es negativo (déficit) debe ser financiado por alguno de los tres mecanismos señalados. Entre las numerosas aplicaciones que pueden obtenerse con este tipo de cuentas están los perfiles por edad de los impuestos pagados y de las transferencias recibidas. En conjunto, se aprecia en la gran mayoría de los países un fuerte sesgo de la protección social a favor de las personas mayores, que se ha acentuado durante la crisis económica, así como la dependencia de los niños respecto de los ingresos familiares, con muy escasa aportación de las prestaciones públicas. Otra de las aplicaciones realizadas descompone el dividendo demográfico en un efecto-edad y un efecto-educación. En el momento actual, el efecto de la mejora educativa, decreciente en el tiempo, no será suficiente para compensar el fuerte proceso de envejecimiento, de modo que si bien las nuevas generaciones pudieran ser más productivas, ello no será suficiente para mantener el dividendo demográfico del pasado.

LA LIMITADA INTENSIDAD PROTECTORA PARA LA POBLACIÓN INMIGRANTE OBSTACULIZA SU ENRAIZAMIENTO Y COMPROMETE SU APORTACIÓN AL MANTENIMIENTO DE LA TASA DE DEPENDENCIA DEMOGRÁFICA

Las relaciones entre la inmigración y el sistema de protección social suelen contemplarse, de modo un tanto reduccionista, como un recurso que permita frenar el aumento futuro de la tasa de dependencia y, por tanto, contribuir al aumento de la ocupación y de los ingresos de la Seguridad Social para coadyuvar a la financiación del sistema de pensiones. Sin embargo, el papel de la inmigración en la economía

y el Estado de bienestar va más allá de esa estrecha visión. **María Bruquetas Callejo** y **Francisco Javier Moreno Fuentes** desarrollan un análisis de las interacciones entre la inmigración y el sistema de protección social, destacando el balance de las mismas en las distintas áreas de las políticas sociales (prestaciones, servicios sociales, sanidad, cuidados de larga duración) y tratando de atisbar el horizonte y las condiciones bajo las que podrían afrontarse los futuros flujos migratorios. Antes de la última crisis económica, las instituciones del Estado de bienestar protegieron relativamente bien a la población inmigrante ante los riesgos sociales tradicionales; después, a pesar del aumento de las prestaciones por desempleo y de las ayudas ante estados de necesidad, es razonable pensar que el balance siguió siendo favorable para el sistema, principalmente por el escasísimo número extranjeros pensionistas. Pero las necesidades sociales derivadas del paro, la precariedad y las nuevas formas de empleo, que afectan con especial intensidad a los inmigrantes, no han sido adecuadamente atendidas por el sistema de protección social, tanto por las políticas de austeridad implementadas como por los condicionantes estructurales para acceder a los servicios y prestaciones sociales. Señalan los autores que la limitada intensidad protectora para la población inmigrante obstaculiza el enraizamiento de esta población y compromete su aportación al mantenimiento de la tasa de dependencia, lo que exige políticas dirigidas a los colectivos más vulnerables ante las transformaciones tecnológicas y económicas.

Aunque situado fuera del ámbito institucional y presupuestario de la Seguridad Social, el sistema de atención a la dependencia -configurado en España como una extensión de los servicios sociales de las comunidades autónomas- es uno de los ejes del modelo de protección social contemporáneo y cabe esperar que el aumento del número de personas en situación de dependencia, muy vinculado al proceso de envejecimiento, eleve la presión sobre el presupuesto público, sea cual sea el nivel de gobierno al que se asigne la responsabilidad de financiarlo. **Júlia Montserrat Codorniu** lleva a cabo una estimación de los costes de las prestaciones de atención a la dependencia, así como de las necesidades futuras, bajo supuestos de reversión de los recortes iniciados en 2012 y teniendo en cuenta los escenarios demográficos para los próximos decenios. Cuestión importante es la participación de cada uno de los actores en la financiación, que se carga casi en sus dos terceras partes sobre los presupuestos autonómicos. La opción por un modelo no contributivo financiado por impuestos y adscrito a las administraciones regionales provoca abundantes retrasos en la asignación de prestaciones y abre importantes interrogantes sobre su sostenibilidad futura. El debate va más allá de las posibles fórmulas impositivas o contributivas adoptadas para atender las necesidades

del envejecimiento de la población y debe también extenderse al papel que ha de desempeñar la participación de los beneficiarios en el coste, situando el problema en la consideración del sistema de atención a la dependencia como una rama de la protección social.

El sistema de protección social está basado en su vinculación con el mercado de trabajo, y en particular, en una caracterización del mismo basada en trabajadores asalariados con contratos estables a tiempo completo y en empresas geográficamente determinadas. Ello permitió gestionar con bastante estabilidad tanto el flujo de ingresos por cotizaciones como los derechos prestacionales de los beneficiarios. Sin embargo, las nuevas formas de empleo, ya presentes en la economía actual, representan un cambio disruptivo en las condiciones en las que se ha sustentado la protección social. El artículo de **Raymond Torres** se refiere a estas nuevas formas de empleo entre las que cabe citar el trabajo autónomo dependiente, el trabajo interino y temporal, el de tiempo parcial, los nómadas laborales, las plataformas o los contratos de cero horas. Las implicaciones para la protección social afectan al menos a tres tipos de cuestiones: la cobertura de estos colectivos, por ejemplo ante situaciones de enfermedad o desempleo; la financiación del sistema de Seguridad Social a partir de un flujo de cotizaciones menos estables y probablemente inferiores; y finalmente, la sustitución entre estas y otras posibles formas de empleo en respuesta a los cambios normativos dirigidos a mejorar las condiciones de los trabajadores afectados. Las consecuencias de estas profundas transformaciones del mercado de trabajo impactan de lleno en los mecanismos de protección social y condicionan tanto el acceso y la cuantía de las prestaciones, como las aportaciones necesarias para la financiación de los sistemas de reparto.

UNA RENTA BÁSICA UNIVERSAL PODRÍA REDUCIR DE FORMA SUSTANCIAL LOS ÍNDICES DE DESIGUALDAD Y DE POBREZA, PERO EL COSTE FISCAL SERÍA DE TAL DIMENSIÓN QUE IMPOSIBILITARÍA SU APLICACIÓN

Entre las secuelas de la Gran Recesión, la presencia de una elevada proporción de hogares con baja intensidad laboral y de trabajadores empleados en situación de pobreza suscita el debate sobre la posible implantación en España de medidas de apoyo a las rentas del trabajo, como los complementos salariales. La propuesta tendría incluso mayor espacio para su aplicación si la nueva revolución tecnológica reduce los ingresos de los hogares derivados de su participación laboral. El trabajo de **Fernando Rodrigo Sauco** y **Eduardo Sanz Arcega** describe los efectos de varios esquemas de subsidio salarial aplicables al caso español, con atención a su impacto en las diferentes comunidades autónomas. Puesto que su introducción se llevaría a cabo a través del impuesto sobre la renta de las personas físicas, se simulan los costes recaudatorios y el potencial redistributivo de los mismos, tomando en consideración bien la renta individual, bien la renta salarial del conjunto del hogar. Los resultados muestran que

con una merma recaudatoria que dependería del esquema elegido y de los mecanismos de compensación que pudiesen establecerse, tendría lugar una reducción significativa de los índices de desigualdad, mucho más intensa en aquellas comunidades autónomas donde los salarios medios son más bajos. Cuestiones a analizar serían la posible absorción de una parte del complemento por las empresas en forma de menores salarios o sus potenciales desincentivos sobre la oferta de trabajo, factores ambos que afectarían a los resultados redistributivos.

La renta básica universal representa una alternativa completa al modelo de protección social vigente en la mayor parte del mundo, al reemplazar a gran parte del actual sistema de prestaciones. Frente a las transferencias públicas basadas en cotizaciones previas o en criterios de necesidad, la renta básica se caracteriza por su cobertura universal y por la incondicionalidad, como una herramienta de lucha contra la pobreza. Su revitalización en el debate académico tiene lugar ante las consecuencias que sobre el empleo y los salarios puede tener la automatización y robotización de numerosas tareas productivas, así como las aplicaciones de la inteligencia artificial. En un mundo con menos empleo y con mayor precariedad, la renta básica universal –dicen sus defensores– sería el instrumento para garantizar un nivel de vida digno y ampliar la libertad de elección a todos los ciudadanos. **Nuria Badenes Plá, Borja Gambau-Suelves** y **María Navas Román** llevan a cabo un ejercicio de microsimulación para España sobre la base de distintos escenarios de sustitución de las actuales prestaciones, cuantificando su progresividad, efectos redistributivos e incidencia sobre la tasa de pobreza. Bajo el supuesto de no aumentar el coste presupuestario de las prestaciones a las que sustituiría y teniendo también en cuenta las implicaciones del nuevo sistema sobre la recaudación en la imposición sobre la renta, el resultado es que no habría apenas cambios en los indicadores de desigualdad, si bien existirían grandes cambios entre ganadores y perdedores. Por último, los autores realizan una estimación del coste en escenarios alternativos en los que el objetivo fuese una prestación equivalente al indicador de renta de efectos múltiples (IPREM) o al umbral de pobreza. En esos casos, los índices de desigualdad y de pobreza se reducen de forma muy sustancial, pero el coste fiscal, en el actual contexto presupuestario, sería de tal dimensión que, en la práctica, imposibilitaría su aplicación.

COLABORACIONES

I.
SITUACIÓN Y RETOS ACTUALES DE LA SEGURIDAD SOCIAL

LAS CUENTAS DE LA SEGURIDAD SOCIAL

Eduardo BANDRÉS MOLINÉ (*)

Funcas

Resumen

La Seguridad Social española afronta un serio problema de desequilibrio financiero. Este trabajo realiza un análisis retrospectivo de las cuentas de la Seguridad Social desde 1977, con especial atención al desarrollo de las prestaciones económicas y de sus mecanismos de financiación, donde destaca en los últimos años la creciente importancia de las aportaciones del Estado para hacer frente a la insuficiencia de las cotizaciones. Los logros alcanzados en materia de pensiones revelan, sin embargo, los huecos del sistema en protección a la familia, infancia o atención a la dependencia. El déficit presente y, sobre todo, el que se anticipa en el futuro, exige reformas inmediatas que permitan distribuir los costes del ajuste entre las distintas generaciones.

Palabras clave: Seguridad Social, prestaciones sociales, cotizaciones.

Abstract

Spanish Social Security faces a serious problem of financial imbalance. This paper carries out a retrospective analysis of Social Security accounts since 1977, with special attention to the development of social benefits and their financing. In recent years, the growing importance of central government loans to cope with the insufficiency of social contributions has been highlighted. The achievements in pensions reveal, however, the system gaps in protection of the family, childhood or long-term care. The present deficit and, above all, the one that is anticipated in the future, requires immediate reforms that allow for the distribution of adjustment costs among the different generations.

Keywords: social security, social benefits, social contributions.

JEL classification: H55, H62.

I. INTRODUCCIÓN

LA Seguridad Social es la institución pública que gestiona un mayor presupuesto en España. En el año 2018, 148.369 millones de euros, un 30 por 100 del gasto consolidado de todas las administraciones públicas, correspondieron a las actividades desempeñadas por el sistema de Seguridad Social, casi totalmente en forma de prestaciones económicas a los hogares. Su principal función consiste en el aseguramiento y previsión frente a la pérdida de ingresos a que da lugar la vejez, la enfermedad y en general la incapacidad, al tiempo que protege a los familiares también por la pérdida de ingresos en caso de fallecimiento del titular. El término «seguridad» hace referencia a la naturaleza contributiva de la institución, cuya financiación se basa primordialmente en las cotizaciones de los asegurados y en la relación de estas con las potenciales prestaciones. A su vez, el término «social» implica la obligatoriedad del aseguramiento y la contribución solidaria como posibles mecanismos de redistribución. Las prestaciones, por tanto, se pagan en forma de pensiones de jubilación, incapacidad, viudedad y orfandad, así como de compensaciones temporales por incapacidad, maternidad, paternidad y similares. En un sentido más amplio, la Seguridad Social comprende también la cobertura del riesgo de desempleo y, de hecho, la nomenclatura de los denominados fondos de la Seguridad Social incluye entre ellos las prestaciones por desempleo. Incluso en los sistemas de corte continental europeo se incluía hasta hace algún tiempo la atención sanitaria de los trabajadores y de sus familias. Por su parte, la financiación se obtiene de las cotizaciones de trabajadores y empresarios, y de forma complementaria, de los impuestos generales del Estado.

La historia de la Seguridad Social en Europa es el resultado de las decisiones de gobiernos y regímenes de muy distinto signo que, con diferentes motivaciones y objetivos, trataron de dar respuesta a las necesidades sociales y políticas derivadas de la industrialización y el desarrollo económico. A comienzos del siglo pasado surgieron en España los primeros seguros sociales. De entonces proceden las leyes de accidentes de trabajo de 1900 y 1922, la creación del Instituto Nacional de Previsión en 1908, la instauración del retiro obrero obligatorio en 1919 o la regulación del seguro de maternidad en 1923 y 1929. En esos momentos iniciales, la legislación española de previsión social no se separa demasiado de la mayor parte de los países europeos, excepción hecha de Alemania cuyo desarrollo era mucho mayor (1). La II República trató de coordinar y unificar el entramado de seguros sociales existente mediante un sistema completo de Seguridad Social con mayor presencia de financiación pública, pero el proyecto no llegó a aprobarse.

La cronología española de protección social se desengancharía de Europa, como en tantas otras cosas, durante el largo paréntesis impuesto por la Guerra Civil y el primer franquismo. La creación del mutualismo laboral en 1946, el seguro de enfermedad, el subsidio familiar, el seguro obligatorio de vejez e invalidez o el de desempleo darían lugar al desarrollo de una mayor acción protectora, pero descoordinada, gestionada por organizaciones separadas y muy desigual entre los colectivos protegidos. A mediados de los años sesenta, la realidad era la de un rudimentario conjunto de seguros sociales inconexos y un limitado suministro colectivo de servicios sanitarios y sociales. Las prestaciones apenas alcanzaban el 3,5 por 100 del producto interior bruto (PIB), mientras en los países de la OCDE se triplicaba con creces ese registro.

El franquismo, sin embargo, no fue insensible a las necesidades sociales asociadas a las profundas transformaciones de la llamada «década del desarrollo». En 1963 se aprueba la Ley de Bases de la Seguridad Social, cuya aplicación efectiva, tras no pocas disensiones en el seno del régimen, se inicia en 1967, significando el cambio desde un conjunto de seguros sociales insuficientes y desiguales a un sistema de Seguridad Social que tenía como objetivo la homogeneidad en cuanto a afiliación, financiación, contingencias y prestaciones. El tránsito se completaría en 1972 con la Ley de Financiación y Perfeccionamiento de la Acción Protectora del Régimen General de la Seguridad Social, que amplió la acción protectora, reformó el sistema de cotizaciones y comprometió al Estado en la financiación de la Seguridad Social.

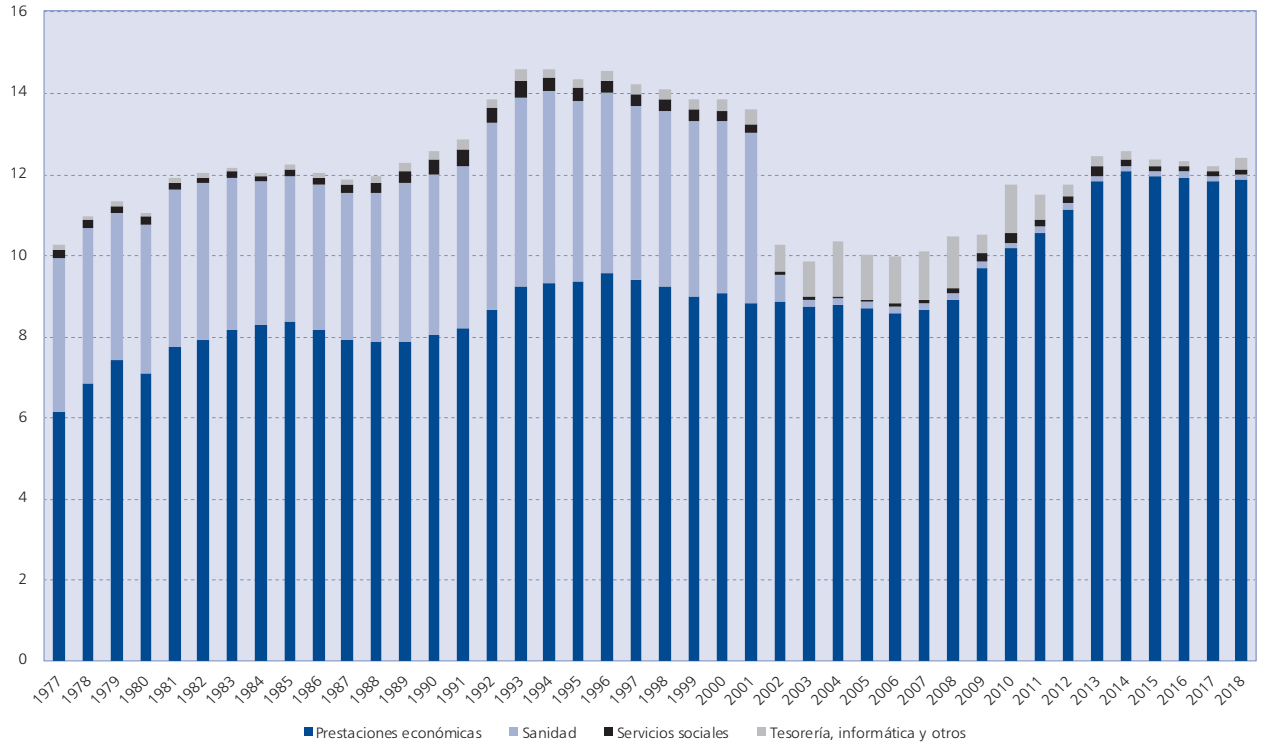
Como en todo proceso de maduración de los sistemas de Seguridad Social –cuando el «dividendo demográfico» es elevado–, la protección de la vejez se fue extendiendo a colectivos con períodos de cotización muy limitados, como los agricultores por cuenta propia o los trabajadores autónomos, al tiempo que se redujeron las exigencias en las pensiones de viudedad e invalidez. En 1974 se crearon los complementos para las pensiones que no alcanzaban los mínimos estipulados y a partir de 1975 se generalizó la política de revalorizaciones a todas las pensiones, otorgando un tratamiento prioritario a las de menor cuantía. También en sanidad, la disponibilidad de recursos procedentes de las cotizaciones sociales posibilitó la construcción de una amplia red hospitalaria con la que atender a una población protegida cada vez mayor: en 1976 la tasa de cobertura alcanzaba ya al 80 por 100 de la población española.

En 1977, el año de celebración de las primeras elecciones libres tras el franquismo, el gasto no financiero consolidado de la Seguridad Social (excluida la protección por desempleo) ya suponía el 10,3 por 100 del PIB. Sin embargo, los rasgos del sistema todavía denotaban la existencia de importantes deficiencias: fraccionamiento de los mecanismos de previsión, diversidad de colectivos protegidos, desigualdad de condiciones, fuertes gastos de gestión, y utilización de las reservas acumuladas para la financiación privilegiada de empresas públicas –principalmente del Instituto Nacional de Industria– y, en algunos casos, privadas.

En 1978 se lleva a cabo una importante reforma de la estructura y funcionamiento del sistema de Seguridad Social, con la segregación y unificación de los servicios de empleo en el Instituto Nacional de Empleo (Inem), que se constituye como organismo autónomo administrativo, independiente, por tanto, de la seguridad social. A su vez, la nueva organización institucional delimita tres áreas funcionales: salud, seguridad social y servicios de asistencia social, y se crean el Instituto Nacional de la Salud (Insalud), el Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS) y el Instituto Nacional de Servicios Sociales (Inserso), a los cuales se asignan las correspondientes responsabilidades de gestión (2).

En 2001 se completaría el traspaso de funciones y servicios de la sanidad pública a las comunidades autónomas. La asistencia sanitaria de la Seguridad Social quedó limitada a partir de entonces al Instituto Nacional de Gestión Sanitaria (Ingesa), el Instituto Social de la Marina (ISM) y las mutuas colaboradoras con la Seguridad Social. El Ingesa realiza la gestión de las prestaciones sanitarias en Ceuta y Melilla, además de tener encomendadas determinadas funciones de ámbito estatal en materia de salud pública y sanidad exterior. El ISM apenas reúne las labores de sanidad marítima en aguas internacionales y mediante buques de salvamento, así como la asistencia sanitaria a los trabajadores y beneficiarios del Régimen Especial de Trabajadores del Mar en la Comunidad de Madrid. Finalmente, las mutuas gestionan las prestaciones sanitarias derivadas de las contingencias de accidente de trabajo y enfermedad profesional, así como el seguimiento de la incapacidad temporal por enfermedad común de trabajadores

GRÁFICO 1
GASTO CONSOLIDADO DEL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL, POR ÁREAS DE GASTO (PORCENTAJE DEL PIB)



Nota: El descenso de gasto de los años 2002 y 2003 se debe al traspaso de las funciones y servicios del Insalud a las comunidades autónomas y, en mucha menor medida, a la incorporación de los servicios sociales autonómicos en el nuevo modelo de financiación aprobado en 2001.

Fuente: Cuentas y Balances de la Seguridad Social, Intervención General de la Seguridad Social.

por cuenta ajena y propia. En el área de los servicios sociales, la práctica totalidad del gasto está encomendada al Instituto de Mayores y Servicios Sociales (Imserso), destacando las prestaciones económicas en Ceuta y Melilla, así como las acciones en materia de envejecimiento activo, servicios residenciales y de ayuda a domicilio, turismo y termalismo social.

Este trabajo realiza un análisis de las principales magnitudes de la Seguridad Social, su trayectoria desde 1977 y su situación actual. La sección segunda se dedica al examen del gasto y de las prestaciones asociadas al mismo. La sección tercera estudia la problemática de la financiación, donde destaca en los últimos años la importancia creciente de las aportaciones del Estado para hacer frente a la insuficiencia de las cotizaciones. De ahí deriva el desequilibrio financiero de la Seguridad Social, que es objeto de atención en la sección cuarta. Finalmente, la sección quinta se corresponde con un breve apartado de conclusiones.

II. GASTO Y PRESTACIONES ECONÓMICAS

Una primera aproximación a la evolución del gasto de la Seguridad Social puede verse en el gráfico 1. Aunque no es hasta 1980 cuando la protección del desempleo se desvincula de las cuentas de la Seguridad Social, para homogeneizar la serie excluimos ya desde 1977 tanto el gasto en desempleo como las cotizaciones destinadas al mismo. De este modo, la trayectoria del gasto de la Seguridad Social entre 1977 y 2018 puede dividirse en dos etapas, cuya separación viene delimitada por las transferencias de sanidad a las comunidades autónomas y por la incorporación de los servicios sociales autonómicos en el nuevo modelo de la financiación aprobado en 2001, dando lugar a un descenso del gasto en 2002 y 2003, precisamente como resultado de dichas transferencias. Así, por

ejemplo, el gasto en asistencia sanitaria pasa de 29.332 millones de euros en 2001 a 1.421 en 2003, y el gasto en servicios sociales, de 1.656 millones a 558. El gasto no financiero del sistema de Seguridad Social, que había llegado a superar el 14 por 100 del PIB en los años centrales del decenio de 1990 –al incluir la sanidad—, se queda ligeramente por encima del 10 por 100 del PIB en el decenio de 2000. En conjunto, las prestaciones sanitarias quedan reducidas al 1,1 por 100 del gasto consolidado de la Seguridad Social en los últimos cinco años, e igual porcentaje representa el gasto en servicios sociales. En el reparto del gasto por áreas, la distribución se completa con el 2,1 por 100 del gasto consolidado correspondiente a tesorería, informática y otros servicios funcionales comunes (3).

Como puede verse también en el gráfico 1, la consecuencia más ostensible de la reordenación de competencias señalada fue la concentración de las funciones de la Seguridad Social en el ámbito de las prestaciones económicas. Mientras en los decenios de 1980 y 1990 el gasto en prestaciones económicas representaba alrededor de dos terceras partes del gasto total del sistema (con la sanidad ligeramente por encima del 30 por 100), en 2002 ascendía ya al 86 por 100, y la propia dinámica de las prestaciones, principalmente de las pensiones, ha situado finalmente el gasto en prestaciones económicas en el 96 por 100 del total durante los últimos años.

En suma: el sistema español de Seguridad Social que, en su configuración inicial derivada de la aplicación de la Ley de Bases de la Seguridad Social a partir de 1967, afrontaba la gestión de prestaciones de asistencia sanitaria, protección del desempleo, pensiones de vejez, invalidez y supervivencia, incapacidad temporal, prestaciones familiares, asistencia y servicios sociales, se fue desprendiendo de la atención sanitaria, de la protección del desempleo y de la mayor parte de la asistencia y servicios sociales, de modo que más del 95 por 100 del gasto consolidado del sistema se destina al área de prestaciones económicas. Estas serán, por tanto, objeto central de análisis en esta sección.

CUADRO N.º 1

PRESTACIONES SOCIALES DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS, 2018

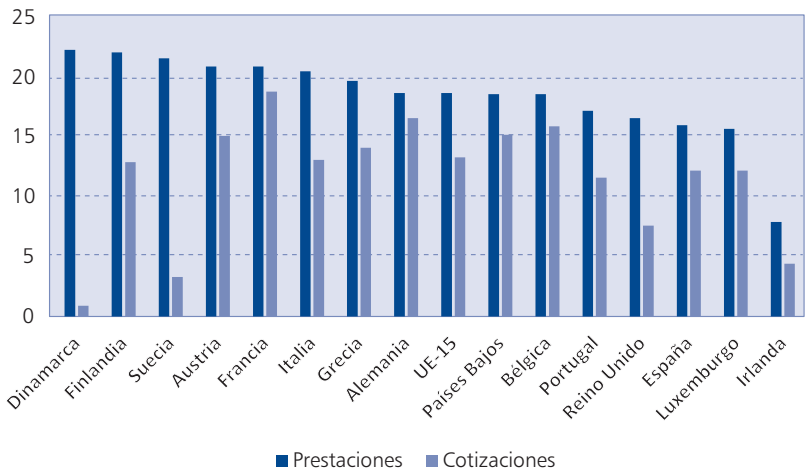
	MILLONES DE EUROS	*PORCENTAJE*
Estado	16.705	9,03
Organismos Administración Central	2.348	1,27
Comunidades autónomas	4.037	2,18
Corporaciones locales	549	0,30
Fondos de la Seguridad Social	161.454	87,23
Servicio Público de Empleo Estatal	*17.513*	*9,46*
Fondo de Garantía Salarial	*438*	*0,24*
Sistema de la Seguridad Social	**143.503**	**77,53**
Total administraciones públicas	*185.093*	*100,00*

Fuentes: Avance de la actuación económica y financiera de las administraciones públicas 2018 y *Operaciones no financieras de las administraciones públicas 2018,* IGAE.

El Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales (SEC 2010) denomina «prestaciones sociales» a las transferencias a los hogares por medio de sistemas organizados colectivamente o por unidades de las administraciones públicas, destinadas a aliviar la carga financiera que representa la cobertura de una serie de riesgos o de necesidades: enfermedad, invalidez, accidente laboral o enfermedad profesional, vejez, supervivencia, maternidad, cargas familiares, fomento del empleo, desempleo, vivienda, educación y pobreza. En lo que concierne a las administraciones públicas españolas las prestaciones sociales comprenden tanto transferencias corrientes financiadas mediante cotizaciones obligatorias y vinculadas a estas como otras no condicionadas al pago previo de cotizaciones y vinculadas en cambio a la evaluación de la renta disponible (las que el SEC 2010 denomina «asistencia social»).

Para contextualizar las prestaciones del Sistema de Seguridad Social, puede tomarse como referencia el gasto realizado por el conjunto de las administraciones públicas españolas en prestaciones sociales durante 2018 –en términos de contabilidad nacional–, que ascendió a 185.093 millones de euros –un 37,05 por 100 del gasto público total, equivalente a un 15,3 por 100 del PIB y al 25,3 por 100 de la renta disponible bruta de los hogares–. De esa cifra, 143.503 millones de euros (un 77,5 por 100) correspondieron al sistema de la Seguridad Social (cuadro n.º 1). Fuera del ámbito del sistema quedan, como principales prestaciones, las pensiones y ayudas a funcionarios del Estado, las prestaciones de asistencia social de las comunidades autónomas y corporaciones locales, y la protección al desempleo del Servicio Público de Empleo Estatal.

GRÁFICO 2
GASTOS DE PROTECCIÓN SOCIAL EN LA UE-15 (EXCLUYENDO SANIDAD, DESEMPLEO Y VIVIENDA) Y COTIZACIONES SOCIALES NETAS (PORCENTAJE DEL PIB)



Fuente: Sistema Europeo de Estadísticas Integradas de Protección Social, SEEPROS (Eurostat).

Una comparación con los países de la UE-15 en términos del Sistema Europeo de Estadísticas Integradas de Protección Social (SEEPROS), pero excluyendo del cómputo asistencia sanitaria, desempleo y vivienda, pone de relieve que, tomando como referencia el año 2016, las prestaciones sociales españolas estarían 2,7 puntos porcentuales del PIB por debajo de la media de la UE-15 (gráfico 2). Aunque una parte de esa diferencia se debe a la función de Vejez, que incluye las pensiones de jubilación, esta se ve compensada por el mayor peso que en España tiene la función de Supervivientes, integrada principalmente por pensiones de viudedad de personas mayores de 65 años. Donde sí se aprecia con claridad una menor protección es en las funciones de Familia e hijos y de Exclusión social: en el primer caso, 1,2 puntos del PIB (la mitad que en la UE-15) y en el segundo, 0,2 puntos (la tercera parte).

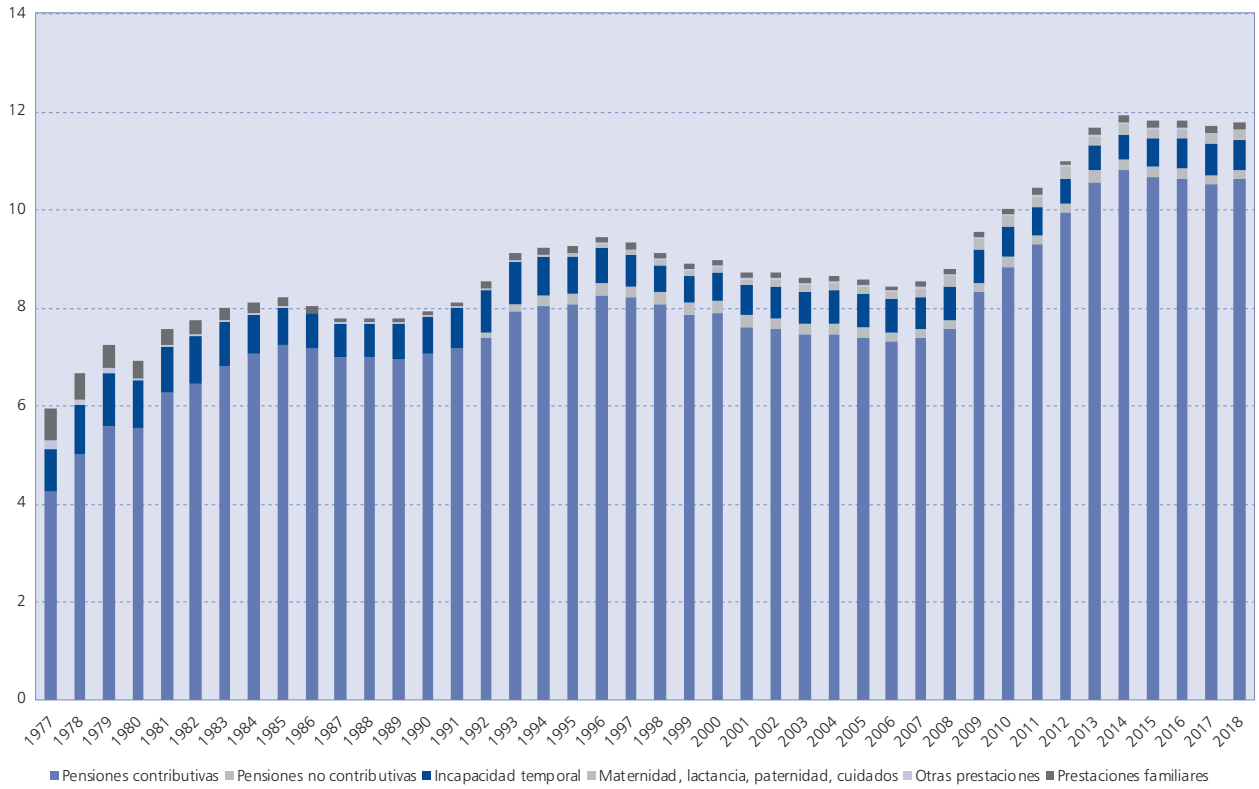
Los datos de las *Cuentas y Balances de la Seguridad Social* permiten conocer con detalle la evolución de las que dichas *cuentas* denominan «prestaciones económicas». En 1977 las prestaciones económicas (sin incluir la protección por desempleo, aunque entonces estaba también dentro del sistema), suponían el 5,95 por 100 del PIB. En 2018, esa misma ratio se situaba en el 11,80 por 100, el doble que cuarenta años antes, lo que da una idea del enorme esfuerzo realizado en materia de protección social a lo largo de esos años (gráfico 3). Su trayectoria está marcada por la correspondiente a las pensiones contributivas, que en ese año representaban el 71,65 por 100 del gasto en prestaciones económicas y en 2018 alcanzaban ya el 90,06 por 100 del mismo. En particular, las pensiones contributivas de jubilación suman por sí solas el 63,66 por 100 del gasto en prestaciones económicas, las de viudedad el 15,68 por 100 y las de incapacidad el 9,16 por 100.

Entre las restantes prestaciones económicas sobresalen los pagos por incapacidad temporal, que suponen el 5,25 por 100 del total. Se trata de una prestación de duración limitada que cubre la pérdida de rentas ocasionada por enfermedad o accidente mientras se está recibiendo asistencia sanitaria. Su gestión se ha ido concentrando, con el transcurso del tiempo, en las mutuas colaboradoras. La evolución del gasto muestra una tendencia decreciente desde el 1,07 por 100 del PIB que llegó a alcanzar en 1979 hasta situarse en torno al 0,6 por 100 durante los últimos veinte años (gráfico 4).

A su vez, las pensiones no contributivas (de jubilación e invalidez) iniciaron su andadura en 1991, dirigidas a quienes no hubieran cotizado nunca o lo hubieran hecho por debajo del tiempo suficiente para acceder a una prestación contributiva, encontrándose en situación de insuficiencia de recursos. La cuantía de estas prestaciones fue objeto de importantes revalorizaciones en los años posteriores, incorporándose un número creciente de beneficiarios, que llegaron a superar los 480.000 en los primeros años 2000, estabilizándose posteriormente en torno a los 450.000 desde el año 2010.

Por último, las prestaciones por maternidad, paternidad, riesgo de embarazo, lactancia natural y cuidado de menores con cáncer u otra enfermedad grave suman 2.388 millones de euros en 2018, un 1,67 por 100 del total de prestaciones económicas; y las prestaciones familiares

GRÁFICO 3
PRESTACIONES ECONÓMICAS DE LA SEGURIDAD SOCIAL (PORCENTAJE DEL PIB)



Fuente: Cuentas y Balances de la Seguridad Social, Intervención General de la Seguridad Social.

(por hijo o menor acogido, nacimiento o adopción, maternidad no contributiva, síndrome tóxico y otras) apenas alcanzan 1.589,2 millones de euros, un 1,11 por 100 de las prestaciones económicas.

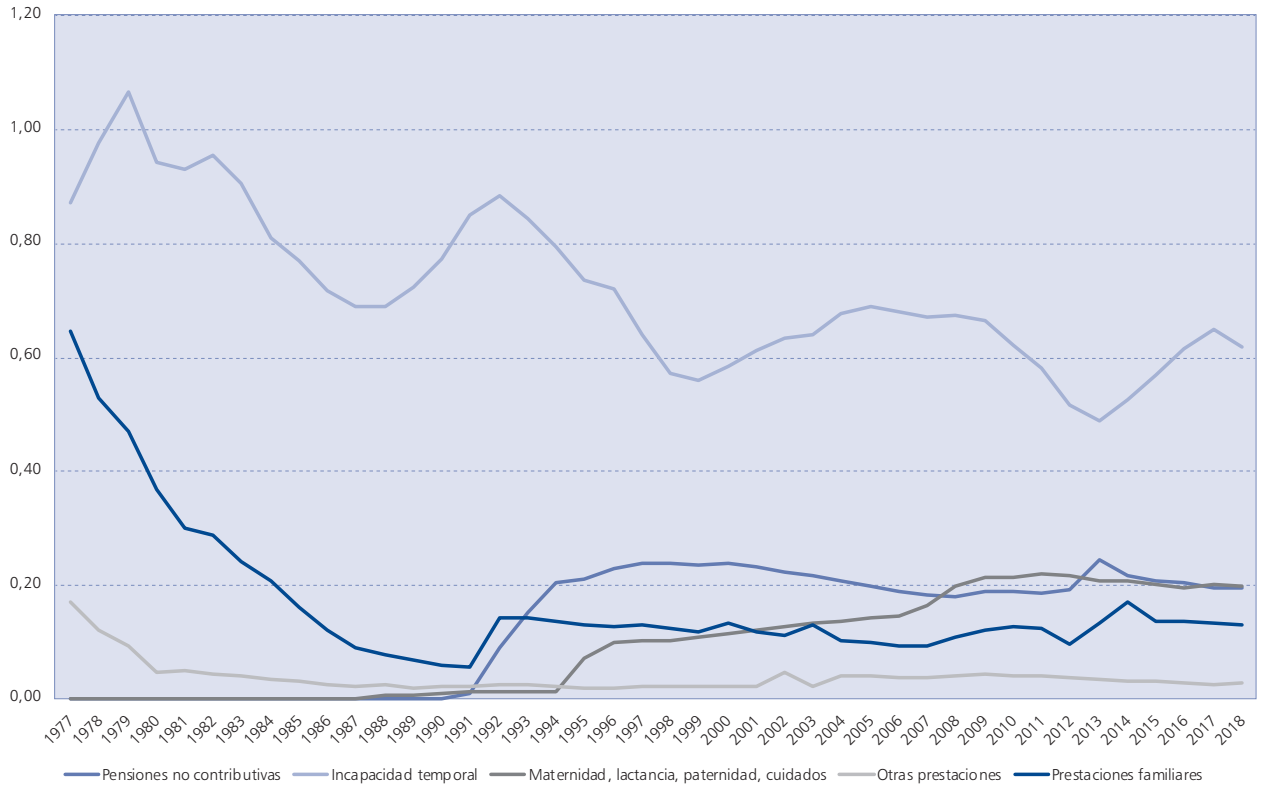
Cabe, por tanto, deducir de las cifras anteriores que el sistema español de Seguridad Social está volcado en la protección de los riesgos asociados a la vejez, la incapacidad y la viudedad, pero dedica muy poca atención a las situaciones de necesidad vinculadas a la infancia y a las necesidades de los hogares más jóvenes. A pesar de la mejora de las políticas de igualdad de género y de conciliación de la vida laboral y familiar, que han sido objeto de una extensa actividad legislativa en los últimos años (4), el gasto destinado a la protección de la familia y el cuidado de hijos está lejos de los países europeos más avanzados en esta materia, como Dinamarca, Finlandia, Suecia o Alemania.

III. INGRESOS: COTIZACIONES Y APORTACIONES DEL ESTADO

La fuente principal de recursos de la Seguridad Social son las cotizaciones sociales, que en 2018 suponían el 87,75 por 100 de los ingresos no financieros del sistema. A continuación, las transferencias del Estado, con el 11,19 por 100, destinadas principalmente a financiar las prestaciones no contributivas. El resto de ingresos no financieros está formado por tasas, ingresos patrimoniales y enajenación de inversiones reales, pero en conjunto tienen un peso testimonial.

Un análisis comparativo con los demás países de la UE-15, tomando como referencia las cotizaciones sociales netas, revela el diferente peso relativo de estas respecto al PIB, así como también el distinto papel que cumplen en la financiación de las prestaciones sociales de cada país (véase

GRÁFICO 4
PRESTACIONES ECONÓMICAS DE LA SEGURIDAD SOCIAL DISTINTAS DE LAS PENSIONES (PORCENTAJE DEL PIB)

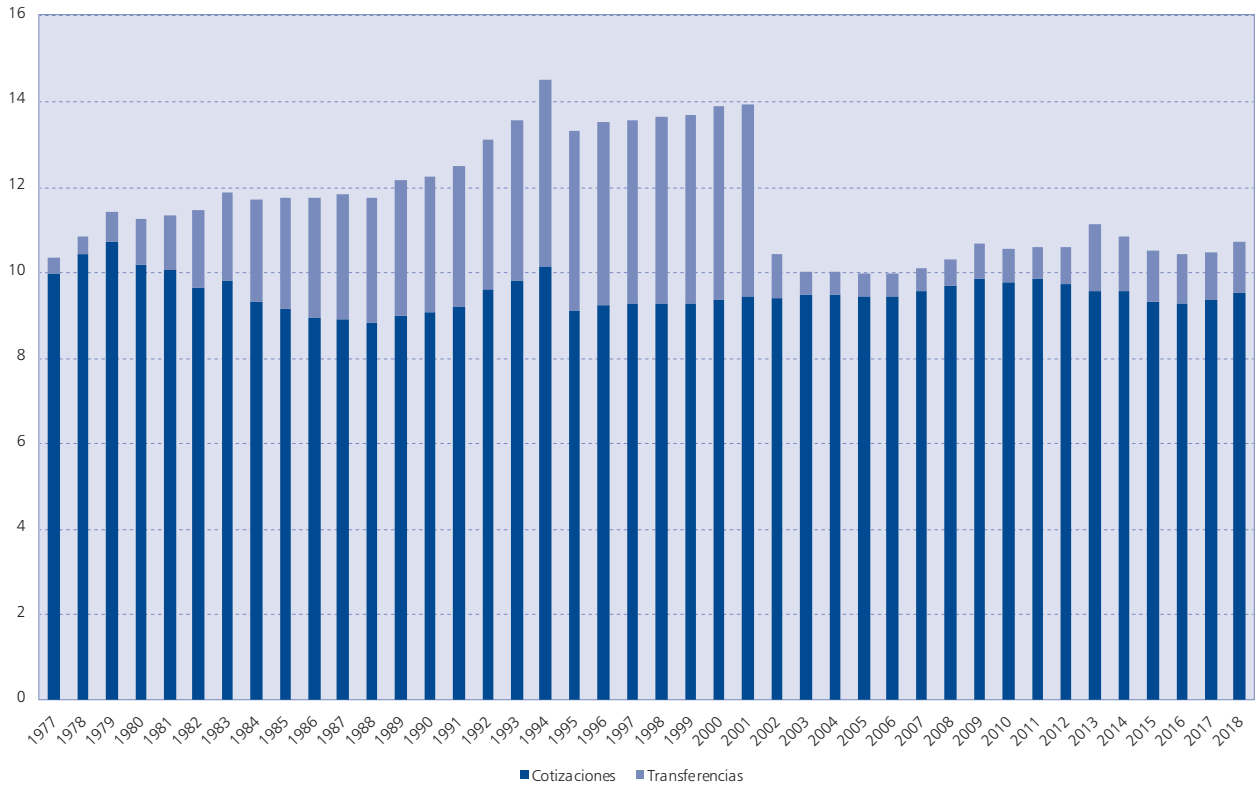


Fuente: Cuentas y Balances de la Seguridad Social, Intervención General de la Seguridad Social.

de nuevo el gráfico 2). En países como Francia, Alemania, Bélgica o Países Bajos, las cotizaciones superan el 80 por 100 de la financiación de las prestaciones incluidas en el análisis, mientras que en otros como Suecia, Finlandia o Reino Unido tienen una relevancia mucho menor, y en el caso de Dinamarca son prácticamente insignificantes. En España, la cifra de referencia equivalente está 1,1 puntos por debajo de la media de la UE-15 en términos del PIB, pero ligeramente por encima en cuanto a la participación de las cotizaciones en la financiación del conjunto de prestaciones contempladas en la comparación.

A diferencia de las prestaciones económicas, que en el lado del gasto prácticamente han duplicado su peso en relación con el PIB entre 1977 y 2018 (del 5,95 por 100 al 11,80 por 100 en 2018), las cotizaciones sociales han mantenido una senda de estabilidad casi siempre ligeramente por debajo del 10 por 100 del PIB. La recaudación por cotizaciones sociales depende del número de cotizantes, de las bases de cotización y de los tipos. Si estos no varían, y puesto que las bases están asociadas a los salarios y, a largo plazo, estos se vinculan a la productividad, el resultado es que los ingresos por cotizaciones evolucionan al mismo ritmo que el PIB nominal o a lo sumo con una elasticidad muy próxima a 1 (gráfico 5). En consecuencia, si el gasto se duplica en términos del PIB y las cotizaciones se mantienen constantes, se comprende fácilmente la creciente tensión financiera del sistema por insuficiencia de ingresos desde que las prestaciones económicas comenzaron a superar el 10 por 100 del PIB, es decir, a partir del año 2010. Solo cambios normativos, como una subida de los tipos de cotización, podrían aumentar los ingresos por cotizaciones, si bien sus efectos sobre el empleo de determinados colectivos podrían anular parte del crecimiento de

GRÁFICO 5
COTIZACIONES SOCIALES Y TRANSFERENCIAS DEL ESTADO A LA SEGURIDAD SOCIAL (PORCENTAJE DEL PIB)

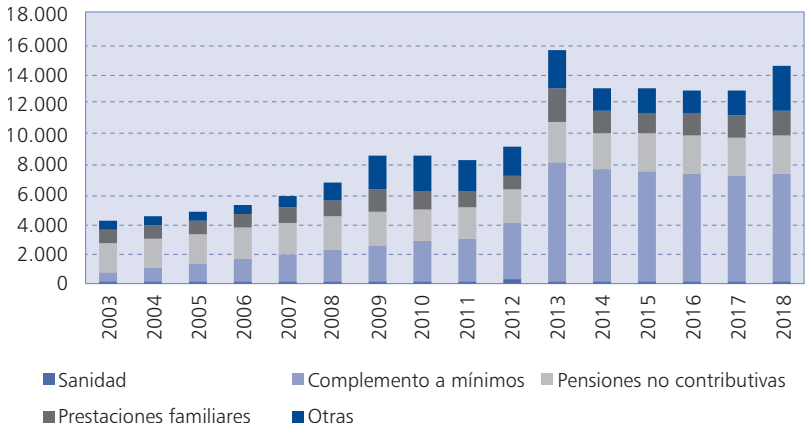


Fuente: Cuentas y Balances de la Seguridad Social, Intervención General de la Seguridad Social.

la recaudación. Por su parte, las transferencias del Estado llegaron a suponer el 4,95 por 100 del PIB en 2001 –prácticamente la mitad que los ingresos por cotizaciones de ese año–, el último ejercicio antes de completarse el traspaso de competencias sanitarias a las comunidades autónomas. A partir de entonces, las transferencias se destinan de forma prioritaria a la financiación de los complementos a mínimos de las pensiones, a las pensiones no contributivas y a las prestaciones familiares.

El hecho de que en un sistema contributivo como el español una parte del gasto en prestaciones económicas se financie mediante transferencias del Estado, tiene su razón de ser, bien porque se dirige a atender las prestaciones no contributivas, y por tanto, desvinculadas de la realización de cotizaciones previas, bien porque dicho gasto tiene por objeto complementar una determinada prestación contributiva cuyo importe se considera que no alcanza un umbral mínimo de protección (5). Sin embargo, no siempre fue así. Hasta 1989 las transferencias del Estado se sumaban a las cotizaciones y demás ingresos para financiar indistintamente toda clase de prestaciones del sistema. La Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1989 inició la separación de fuentes, estableciendo por primera vez el carácter finalista de una parte de las transferencias con destino a la asistencia sanitaria –entonces prestada por el Insalud–, en el marco de una nueva caracterización del régimen financiero de la asistencia sanitaria de la Seguridad Social (6). Para 1989, la Ley de Presupuestos confiere una cierta autonomía a la financiación sanitaria dentro de la Seguridad Social, al regular con carácter específico los recursos del Insalud, que en ese año procederían en un 70 por 100 de transferencias del Estado, un 27 por 100 de cotizaciones sociales y el resto de otros servicios. A su vez, la misma Ley establece

GRÁFICO 6
DISTRIBUCIÓN DE LAS TRANSFERENCIAS DEL ESTADO A LA SEGURIDAD SOCIAL (MILLONES DE EUROS)



Fuente: Cuentas y Balances de la Seguridad Social, Intervención General de la Seguridad Social.

el importe de las aportaciones del Estado para los complementos a mínimos de las pensiones del sistema.

El 6 de abril de 1995 el Pleno del Congreso de los Diputados aprobaba el informe conocido como Pacto de Toledo, donde se contenían quince recomendaciones dirigidas al Gobierno cuyo objetivo global era mantener la viabilidad del sistema público de pensiones. La primera recomendación se refería, precisamente, a la separación y clarificación de las fuentes de financiación del Sistema de Seguridad Social, de modo que las prestaciones contributivas se financiasen *básicamente* con las cotizaciones sociales y las no contributivas y universales (sanidad, servicios sociales y prestaciones familiares) *exclusivamente* con impuestos.

La Ley 24/1997, de consolidación y racionalización del sistema de la Seguridad Social, clarificó y separó las fuentes de financiación de la Seguridad Social y definió las prestaciones contributivas y no contributivas, situando entre estas últimas los complementos a mínimos de las pensiones, aunque sin fijar aún la totalidad de su financiación mediante los presupuestos del Estado, y crea el Fondo de Reserva.

En el año 2000 las pensiones no contributivas, las prestaciones no contributivas, el gasto sanitario y los servicios sociales se financiaban ya íntegramente con impuestos. Pero el proceso no culminaría hasta el año 2013, cuando se completa la financiación de los complementos a mínimos de las pensiones contributivas con cargo a las transferencias del Estado. De hecho, las aportaciones del Estado para estos complementos se redujeron bruscamente en 1997 y en los cuatro ejercicios siguientes, hasta que en 2002 recuperan una senda ascendente que tiene su culminación en el mencionado 2013, cuando se duplican para cumplir en ese año el mandato de la Ley General de la Seguridad Social que había incluido una disposición transitoria para que las aportaciones del Estado cubriesen en su totalidad los complementos a mínimos en un plazo de doce años a contar desde el 1 de enero de 2002 (gráfico 6).

En el último ejercicio liquidado, 2018, las transferencias corrientes del Estado sumaron 14.648,65 millones de euros, un 11,18 por 100 de los ingresos no financieros consolidados del sistema. Su principal destino fueron los complementos a mínimos de pensiones contributivas (48,89 por 100 del total de transferencias corrientes del Estado), la financiación de las pensiones no contributivas (17,41 por 100), la prestación familiar no contributiva por hijo a cargo (10,66 por 100), los servicios sociales del Imserso, sobre todo el sistema de atención a la dependencia (10,81 por 100), y una aportación general del Estado para apoyar el equilibrio presupuestario de la Seguridad Social por importe de 1.333,91 millones de euros (9,11 por 100).

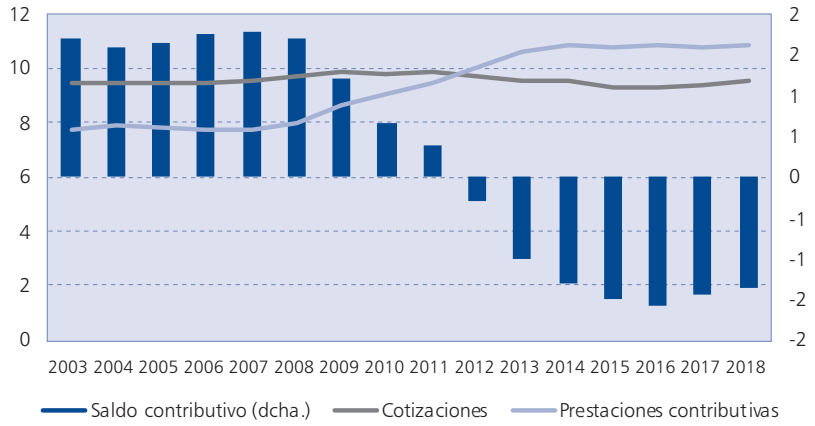
IV. EL DESEQUILIBRIO FINANCIERO DE LA SEGURIDAD SOCIAL

Una presentación alternativa de la actividad de la Seguridad Social es la que establece una separación entre la que podríamos llamar Seguridad Social contributiva y Seguridad Social no contributiva (tal como se recoge en el artículo 109 del Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social): la primera financiada principalmente por cotizaciones y la

segunda por impuestos, vía Presupuestos del Estado. Ello nos permite visualizar el alcance de la primera de las recomendaciones del Pacto de Toledo en términos del equilibrio o desequilibrio financiero de las prestaciones contributivas y no contributivas. La aproximación que aquí se realiza solo tiene en cuenta el importe de las prestaciones y las dos principales fuentes de financiación –cotizaciones y transferencias del Estado–, sin incluir los gastos de personal, gastos corrientes en bienes y servicios, gastos financieros, e inversiones. Estas partidas que quedan fuera del análisis apenas representaban el 1,4 por 100 del gasto no financiero total del sistema en 2018. En paralelo, y desde el lado de los ingresos, también quedan fuera los obtenidos por recargos y multas, tasas, ingresos patrimoniales, o transferencias de capital, que suman en conjunto un 1 por 100 del total de ingresos no financieros.

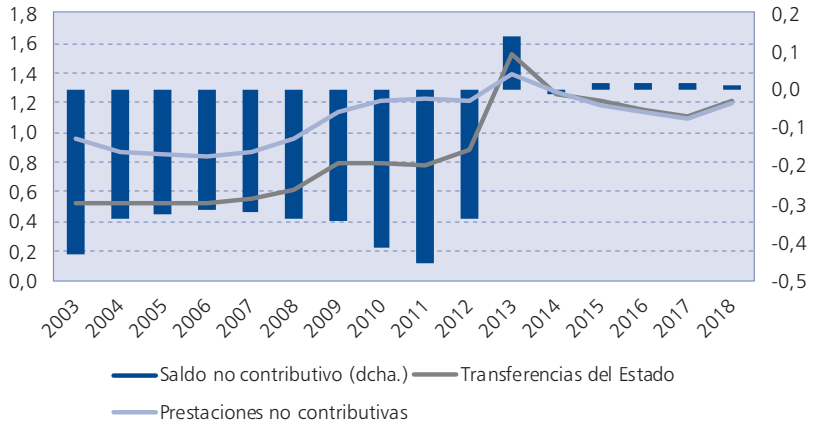
En resumen, las prestaciones incluidas en la denominada Seguridad Social contributiva son: pensiones contributivas –sin el importe de los complementos por mínimos–, incapacidad temporal, maternidad, paternidad, riesgos durante el embarazo y la lactancia, cuidado de menores con cáncer y otras enfermedades graves, prestaciones derivadas del síndrome tóxico, prestaciones y entregas únicas, y otras prestaciones de menor cuantía. A su vez, las prestaciones de la Seguridad Social no contributiva son: los mencionados complementos por mínimos, pensiones no contributivas de jubilación e invalidez, prestaciones familiares por hijos, maternidad no contributiva, prestaciones derivadas del síndrome tóxico, prestaciones LISMI (Ley de Integración Social del Minusválido), gasto sanitario del Ingesa, y otras prestaciones, indemnizaciones y ayudas.

GRÁFICO 7
INGRESOS Y GASTOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL CONTRIBUTIVA (PORCENTAJE DEL PIB)



Fuente: Cuentas y Balances de la Seguridad Social, Intervención General de la Seguridad Social.

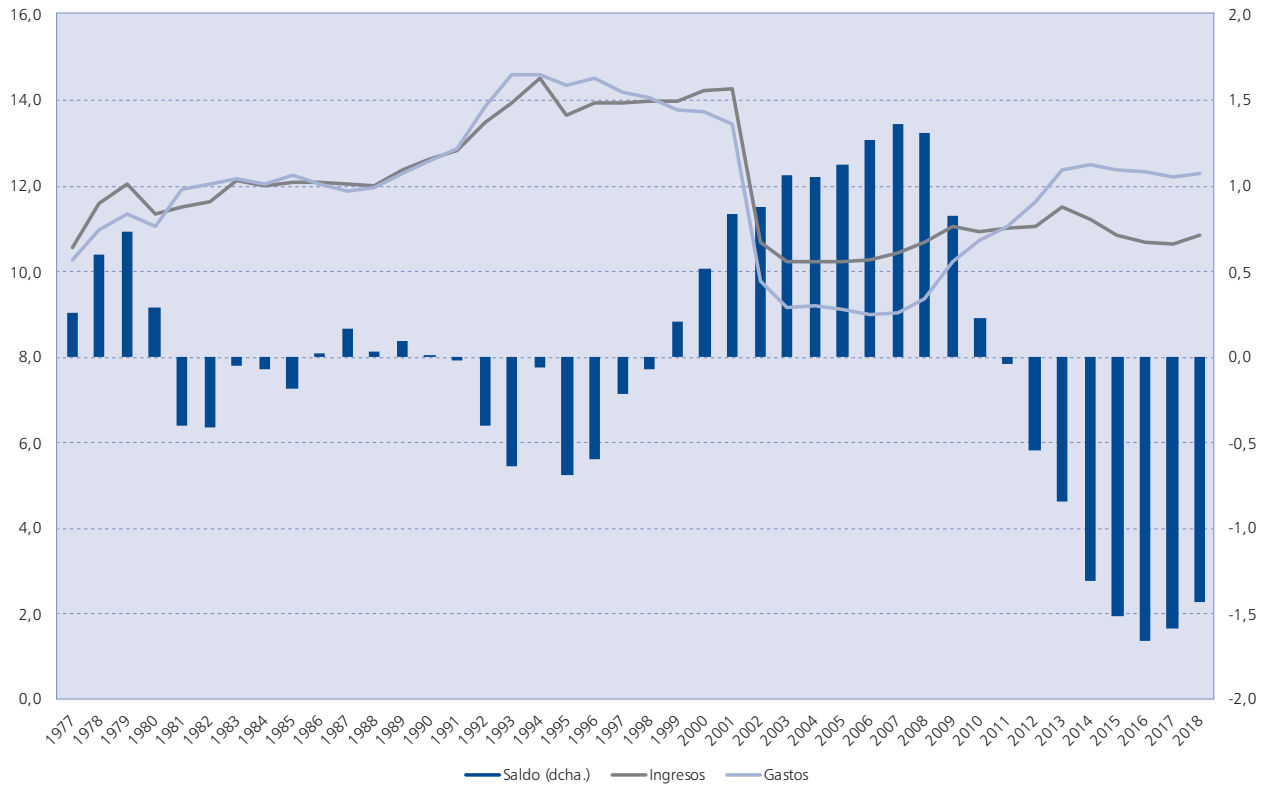
GRÁFICO 8
INGRESOS Y GASTOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL NO CONTRIBUTIVA (PORCENTAJE DEL PIB)



Fuente: Cuentas y Balances de la Seguridad Social, Intervención General de la Seguridad Social.

Los resultados de esta separación se presentan en los gráficos 7 y 8, tomando como punto de partida el año 2003, que es el primer ejercicio en el que se completa la desvinculación de la sanidad prestada por el Insalud respecto del sistema de la Seguridad Social. Como puede apreciarse, la insuficiencia financiera se produce en el régimen contributivo de prestaciones, que en los últimos cinco años arroja un saldo negativo en torno al -1,5 por 100 del PIB. El superávit, que

GRÁFICO 9
INGRESOS Y GASTOS NO FINANCIEROS CONSOLIDADOS Y SALDO DE LA SEGURIDAD SOCIAL (PORCENTAJE DEL PIB)



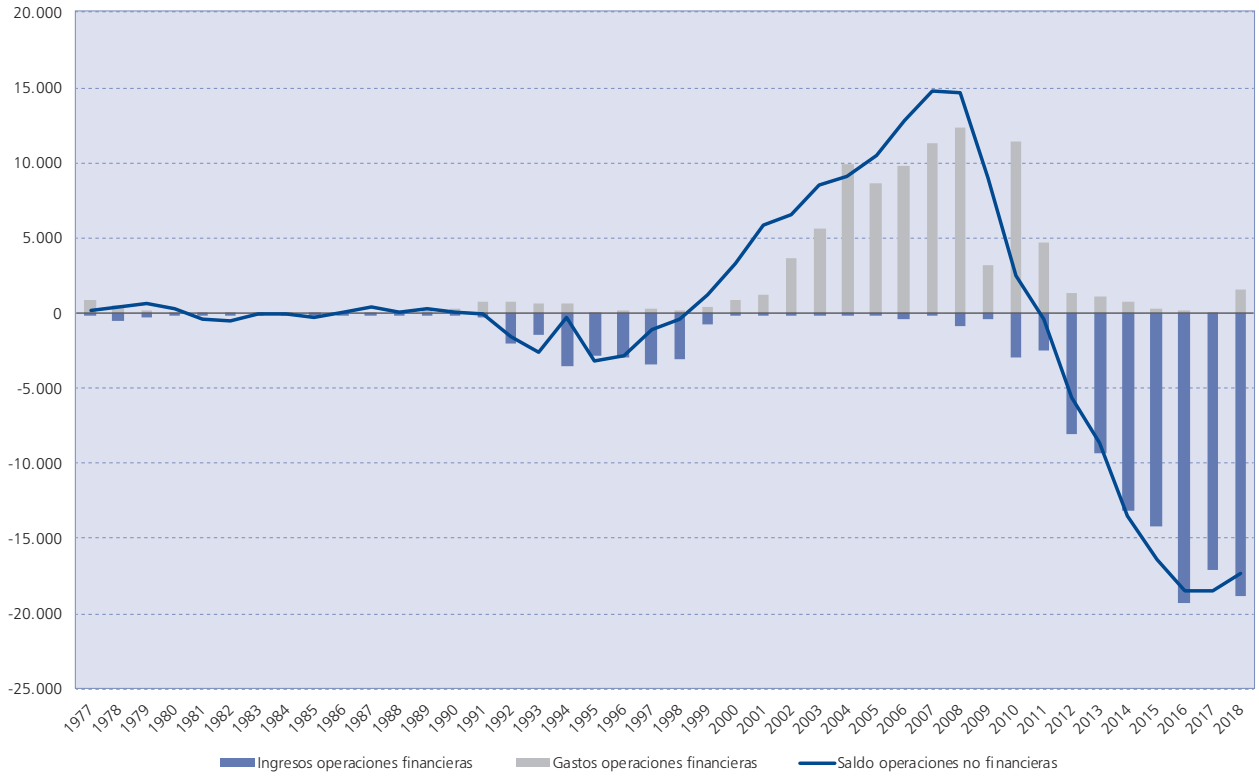
Fuente: Cuentas y Balances de la Seguridad Social, Intervención General de la Seguridad Social.

estaba alrededor del 1,7 por 100 del PIB en los primeros años de siglo, se desvanece con la Gran Recesión, principalmente por el fuerte aumento de las prestaciones contributivas, que pasan del 8 por 100 del PIB al 10 por 100 en cuatro años, situándose finalmente al borde del 11 por 100, mientras que las cotizaciones se estancan muy cerca, pero por debajo del 10 por 100. La causa principal del desequilibrio está en el crecimiento del gasto en pensiones contributivas, que en esos quince años aumentan su peso en más de tres puntos del PIB, prácticamente igual al empeoramiento del saldo de la Seguridad Social contributiva.

En cambio, desde el año 2013, cuando se completa la financiación de los complementos a mínimos de las pensiones con cargo a los Presupuestos Generales del Estado, la Seguridad Social no contributiva presenta equilibrio en sus cuentas. Cuestión diferente es si el volumen de gasto en este tipo de prestaciones es suficiente o no para atender las necesidades a las que se dirige. Especialmente debatido es el limitado papel del Estado en la financiación de la atención a las personas en situación de dependencia o la baja cuantía de las prestaciones familiares; pero, en todo caso, el alineamiento de ambos tipos de gasto con la media europea tendría que corresponderse con un aumento correlativo de los ingresos, para que no tuviese incidencia en el resultado financiero.

El equilibrio financiero es, sin duda, el principal reto al que debe hacer frente la Seguridad Social, tanto a corto como a medio y largo plazo, puesto que de él depende la viabilidad del sistema. Desde 1977, la Seguridad Social ha saldado con déficit el conjunto de sus operaciones no financieras consolidadas en 21 ejercicios presupuestarios, y con superávit en otros 21 (gráfico 9). La cobertura del déficit no financiero se ha ido formalizando

GRÁFICO 10
OPERACIONES FINANCIERAS DE LA SEGURIDAD SOCIAL (MILLONES DE EUROS)



Fuente: Cuentas y Balances de la Seguridad Social, Intervención General de la Seguridad Social.

mediante préstamos del Estado, en tanto que los superávits acumulados entre 2000 y 2010 dieron lugar a la constitución del Fondo de Reserva de la Seguridad Social.

La insuficiencia de recursos durante los años noventa del pasado siglo se debió en parte a las necesidades del Insalud. En 1992, 1993 y 1994 el Estado concedió a la Seguridad Social tres préstamos por importe total de 3.372,41 millones de euros para atender obligaciones sanitarias pendientes de imputar a presupuesto. Adicionalmente, entre 1994 y 1999 se formalizaron préstamos del Estado por importe de 9.589,16 millones de euros para financiar el déficit de la Seguridad Social. Y, por último, en 1997 y 1998 se realizaron dos préstamos para solventar desfases de tesorería por un total de 4.2017,08 millones de euros. A pesar de que las disposiciones de las leyes presupuestarias en las que se sustentaban dichos préstamos fijaban –no siempre– plazos máximos de amortización generalmente de diez años, posteriormente se fueron ampliando, de modo que a 31 de diciembre de 2016 la deuda de la Seguridad Social con el Estado alcanzaba la cifra de 17.255,05 millones de euros, sin que apenas se hubiera producido cancelación alguna.

Entre tanto, 1999 marcó el inicio de un período de superávit que se prolongaría hasta 2010 inclusive. El Pacto de Toledo, en la segunda de sus recomendaciones al Gobierno, ya había propuesto que los excedentes obtenidos en los años de bonanza económica se destinasen a la adquisición de títulos públicos con los que constituir un fondo que pudiese ser utilizado en las fases recesivas del ciclo económico, para mantener el equilibrio presupuestario en dichas fases sin necesidad de aumentar las cotizaciones. La Ley 24/1997, de 15 de julio, de consolidación y racionalización del sistema de Seguridad Social abrió paso a la

creación del Fondo de Reserva, que sería finalmente regulado en la Ley 28/2003, de 29 de septiembre. El Fondo se ha nutrido de los excedentes que financian las prestaciones contributivas y de sus propios rendimientos, y tanto las dotaciones como las disposiciones del mismo las debe aprobar el Consejo de Ministros. Las dotaciones se realizaron entre los ejercicios de 2000 y 2010, con excepción del año 2009, y el Fondo llegó a alcanzar un volumen de 66.835 millones de euros en 2011 (gráfico 10, gastos en operaciones financieras).

Sin embargo, la vuelta a una situación de déficit del sistema motivó el inicio de una etapa de disposiciones que se inició en 2012 y que dura hasta la actualidad, con un total de 77.437 millones de euros dispuestos. El resultado final del Fondo de Reserva es un valor –a precio de adquisición– de 5.043 millones de euros a 31 de diciembre de 2018. La insuficiencia de recursos del sistema en términos consolidados (saldo acumulado de las operaciones no financieras) ha ascendido a 98.973 millones de euros entre 2011 y 2018. La aplicación de los recursos del Fondo no ha sido suficiente para cubrir los déficits, de modo que el Estado ha tenido que completarlos con dos transferencias y otros tantos préstamos en 2017 y 2018.

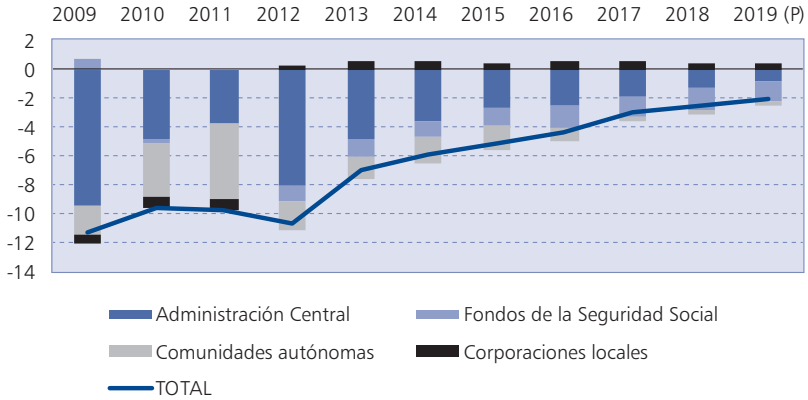
Las transferencias del Estado para apoyar la estabilidad financiera de la Seguridad Social ascendieron a 1.333,9 millones en 2018, mientras que los préstamos sumaron 10.194,6 millones en 2017 y 13.830,1 en 2018. De este modo, la deuda de la Seguridad Social con el Estado a finales de 2018 ascendía ya a 41.282,6 millones de euros. Además, la prórroga del presupuesto de la Seguridad Social de 2018 (para 2019) preveía 13.830,1 millones adicionales de préstamos del Estado. De agotarse la totalidad de dicho préstamo, la deuda de la Seguridad Social con el Estado al finalizar 2019 será de 55.113 millones de euros.

Sin embargo, también se ha argumentado que las cotizaciones sociales estuvieron cubriendo durante años prestaciones que, en su configuración actual, correspondería financiar al Estado. El *Informe sobre el desarrollo del Pacto de Toledo 2011-2015* señalaba (p. 37) que la suma acumulada por la financiación de los complementos a mínimos hasta el año 2013 superaba con creces el importe de la deuda de la Seguridad Social con el Estado (solo entre 1990 y 2012 alcanzaría la cifra de 72.371,57 millones de euros), y de igual manera se refería también a los préstamos concedidos por el Estado en los años noventa para cubrir la financiación de la asistencia sanitaria por parte del Insalud (p. 42), que debería haber sido asumida por los Presupuestos del Estado vía impuestos. Así pues, la razón de la deuda de la Seguridad Social con el Estado estaría en «la aportación de cotizaciones sociales para financiar el Insalud y la financiación insuficiente de complementos a mínimos de pensiones» (p. 42). En consecuencia, el *Informe* de la Comisión del Pacto de Toledo concluía que no procedería la devolución de los préstamos del Estado o bien que esta solo podría producirse cuando el Estado aportase las transferencias para ello.

Sin llegar a proponer una solución de ese tipo, la Declaración del Tribunal de Cuentas (2019) sobre la Cuenta General del Estado del ejercicio 2017 también considera que los préstamos del Estado de 2017 y 2018 son medidas coyunturales que no resuelven los problemas estructurales de sostenibilidad financiera de la Seguridad Social y, por el contrario, afectan negativamente a la solvencia del sistema por el aumento de su endeudamiento. Por ello recomienda que se adopten las reformas precisas y el saneamiento de la deuda con el Estado en el marco del Pacto de Toledo y que, entre tanto, los déficits existentes se cubran con transferencias corrientes del Estado y no con nuevos préstamos (p. 17).

Pero cualquiera que sea la distribución de la deuda de la Seguridad Social entre ella y el Estado, lo cierto es que en el presente existe un serio problema de insuficiencia presupuestaria que no puede dejarse de lado, y que en el futuro todo apunta que, de no mediar medidas correctoras, está condenado a empeorar. En el marco del proceso de consolidación fiscal de las administraciones públicas españolas, la Seguridad Social no solo no ha mejorado sus registros de déficit, sino que desde 2009 los han empeorado progresivamente hasta enquistarse en cifras en torno al -1,4 por 100 del PIB en los últimos tres años (gráfico 11, referido a los Fondos de la Seguridad Social). Como reiteradamente ha señalado la AIReF (2019), estaríamos en presencia de un déficit estructural, de entre el -1,3 y el -1,5 por 100 del PIB. Y de forma parecida a la filosofía que inspira en este punto los informes de la Comisión del Pacto de Toledo, la AIReF considera que debería ser la Administración Central la que asumiese a corto plazo la corrección de

GRÁFICO 11
DÉFICIT DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS ESPAÑOLAS (PORCENTAJE DEL PIB)



Fuentes: Intervención General de la Seguridad Social y previsiones del Gobierno para 2019.

dicho déficit, para centrarse en arbitrar las medidas que permitan alcanzar la solvencia financiera a medio y largo plazo.

V. A MODO DE CONCLUSIÓN

La sostenibilidad financiera de la Seguridad Social es el principal problema al que se enfrenta la hacienda de las administraciones públicas españolas. Después de la Gran Recesión, el déficit generado en las cuentas de la Seguridad Social se ha situado por encima de 1,4 por 100 del PIB y, a pesar del aumento de la recaudación por cotizaciones, no es fácil que pueda cerrarse sin realizar ajustes por el lado del gasto. La clave, en ese punto, son las pensiones contributivas, que por sí solas representan más del 90 por 100 de todo el gasto en prestaciones económicas.

Con todas sus limitaciones e imperfecciones, la Seguridad Social española puede mirarse sin complejos en el espejo de nuestros socios europeos. En materia de pensiones, por ejemplo, y desde la instauración de la democracia, el gasto se ha multiplicado por 4,5 en términos reales, con un número de beneficiarios que se ha más que duplicado y un valor de la pensión media que es también más del doble en términos reales. A su vez, la tasa de sustitución neta, medida como el cociente entre la pensión media neta y el salario medio neto, supera el 80 por 100 y se sitúa entre los primeros países de la Unión Europea.

Gracias a la generalización del sistema de pensiones y a la mejora de las pensiones medias, la vejez ha dejado de ser sinónimo de pobreza en España. Según la *Encuesta de condiciones de vida* del INE (2019), en 2017 solo el 4,6 por 100 de los jubilados estaban ubicados en el primer decil de ingresos, frente al 26,5 por 100 de los parados y al 5,9 por 100 de los ocupados. Y la tasa de pobreza de los jubilados era inferior a la de los ocupados y, desde luego, a la de los parados. En términos comparativos, la tasa de pobreza de los mayores de 65 años es inferior a la media de la Unión Europea y a la de países como Alemania, Reino Unido, Suecia o Italia (Comisión Europea, 2018).

En cambio, el 24 por 100 de los hogares monoparentales –de los que un 82 por 100 están encabezados por mujeres– formaban parte del primer decil y en él se ubican también, como hemos dicho, el 27 por 100 de los parados o el 15 por 100 de los menores de 16 años. La Seguridad Social española protege bien a los hogares de pensionistas, pero no atiende suficientemente a las familias jóvenes con hijos, con parados o sin ellos. Y tampoco la Administración Central contribuye en la cuantía que fija la ley a la financiación de la atención a la dependencia. Existen, por tanto, huecos importantes en las necesidades sociales de la población española que requerirán mayores esfuerzos presupuestarios, tanto desde la Seguridad Social como desde el Estado. Y ello agravará la presión sobre el gasto público, más allá de la propia dinámica demográfica y económica del sistema de pensiones.

El «dividendo demográfico» hace ya tiempo que se agotó, y la propia historia de éxito de la Seguridad Social española se ha convertido en una amenaza para su sostenibilidad financiera. ¿Es razonable que la renta mediana de los mayores de 65 años (principalmente pensionistas) sea ya mayor que la de los menores de esa misma edad (principalmente población activa)? Desde luego, no es algo que suceda ni en los sistemas de bienestar tipo escandinavo ni en casi ninguno de los países del modelo continental europeo (Comisión Europea, 2018).

En 1977 las prestaciones económicas del sistema de Seguridad Social (sin incluir la protección por desempleo) representaban el 5,95 por 100 del PIB. Y en 2018 alcanzaban ya el 11,80 por 100. En esos mismos años, las cotizaciones sociales (también sin las destinadas al desempleo) pasaban del 9,97 por 100 del PIB al 9,52 por 100. A su vez, la insuficiencia financiera del régimen contributivo, que se inicia en 2011, llega a suponer el 1,4 por 100 del PIB en los últimos años. Entre 2017 y 2019, el Estado ha tenido que facilitar a la Seguridad Social préstamos por un importe superior a los 37.000 millones de euros, además de dos transferencias de 1.334 millones cada una destinadas a apoyar su estabilidad financiera. En total, más de 40.000 millones de euros para cubrir el déficit de cotizaciones del régimen contributivo.

Las medidas que en ocasiones se proponen para aliviar la insuficiencia financiera de la Seguridad Social, cargando sobre los impuestos del Estado los gastos generales de gestión del sistema y las bonificaciones a las cotizaciones en materia de contratación, o desviando una parte de las cotizaciones por desempleo a financiar las contingencias generales de la Seguridad Social (AIReF, 2019), pueden contribuir a resolver una parte del problema a corto plazo –aunque trasladando el coste a otros agentes del sector público que también se encuentran en posición deficitaria–, pero no evitarán la necesidad de adoptar medidas de ajuste de mucho mayor calado a medio y largo plazo. El déficit presente y, sobre todo, el que se anticipa en el futuro de no mediar medidas intensivas de corrección –tal como se señala en algunos trabajos (7) de este número de *Papeles de Economía Española*– son una amenaza para el conjunto del sector público español. Cuanto antes se inicien las reformas del modelo actual, mayor amplitud temporal habrá para distribuir los costes del ajuste entre las distintas generaciones.

NOTAS

(*) Otra afiliación: Universidad de Zaragoza.

(1) Sobre los orígenes y desarrollo de la Seguridad Social en España, véase De la Villa y Desdentado (1979), y Comín (1996).

(2) Para un análisis detallado de la problemática financiera de la Seguridad Social hasta los años ochenta, véase Cruz Roche (1984) y Velarde (1990).

(3) La Tesorería General ejerce la administración financiera de la Seguridad Social y gestiona la caja única del sistema, con especial atención a la recaudación de cuotas y demás ingresos, la administración del patrimonio único, la tramitación de las operaciones de crédito, así como la determinación de los capitales coste y demás cantidades a ingresar por las mutuas colaboradoras.

(4) Véase el trabajo de León (2019) en este mismo número de *Papeles de Economía Española.*

(5) En todo caso, tanto en la doctrina inspiradora de la moderna Seguridad Social, cuya referencia principal es el *Informe Beveridge,* como en la legislación de los distintos países, la financiación de parte de las prestaciones mediante impuestos generales aparece no solo como una opción, sino como un complemento casi natural de las cotizaciones sociales. En España, así se contemplaba ya en el Retiro Obrero Obligatorio de 1919 o en la Ley de Bases de la Seguridad Social de 1963.

(6) La Ley General de Sanidad de 1986 dio un paso decisivo en la transición desde un sistema sanitario de tipo profesional a otro de carácter universal, al extender el derecho a la protección de la salud, recogido en la Constitución, a todos los españoles y a los extranjeros residentes en territorio nacional. No obstante, el desarrollo efectivo de la universalización de la sanidad tuvo que esperar hasta 1989, con la generalización de la asistencia sanitaria a las personas sin recursos (Real Decreto 1088/1989, de 8 de septiembre).

(7) Véanse los trabajos de García Díaz (2019), Conde-Ruiz (2019) y Jimeno (2019).

BIBLIOGRAFÍA

AIReF (2019). Opinión sobre la Sostenibilidad de la Seguridad Social. *Opinión,* 1/19.

Comín, F. (1996). *Historia de la hacienda pública (tomo II). España, 1808-1995*. Barcelona: Crítica.

Comisión Europea (2018). *The 2018 Pension Adequacy Report: current and future income adequacy in old age in the EU.*

Conde-Ruiz, J. I. (2019). Pensiones del siglo XXI. *Papeles de Economía Española*, *161.*

Cruz Roche, I. (1984). *Análisis económico de la Seguridad Social española, 1972-1982*. Madrid: Instituto de Estudios Laborales y de la Seguridad Social.

De la Villa, L. E. y Desdentado, A. (1979). *Manual de Seguridad Social*. 2.ª edic. Pamplona: Aranzadi.

García Díaz, M. A. (2019). Situación actual y perspectivas futuras del sistema público español de pensiones. *Papeles de Economía Española*, *161.*

INE (2019). *Encuesta de condiciones de vida*.

Intervención General de la Seguridad Social (varios años). *Cuentas y balances de la Seguridad Social.*

Jimeno, J. F. (2019). Elementos de una reforma sostenible de las pensiones. *Papeles de Economía Española*, *161.*

León, M. (2019). Igualdad y Seguridad Social. *Papeles de Economía Española*, *161.*

Ministerio de Empleo y Seguridad Social (2016). *Informe sobre el desarrollo del Pacto de Toledo, período 2011-2015.*

Tribunal de Cuentas (2019). *Declaración sobre la Cuenta General del Estado del ejercicio 2017.*

Velarde, J. (1990). *El tercer viraje de la Seguridad Social en España*. Madrid: Instituto de Estudios Económicos.

SITUACIÓN ACTUAL Y PERSPECTIVAS DEL SISTEMA PÚBLICO ESPAÑOL DE PENSIONES

Miguel Ángel GARCÍA DÍAZ (*)
Universidad Rey Juan Carlos

Resumen

El sistema público español de pensiones, a pesar de la percepción de una parte de la opinión pública, tiene unas prestaciones medias que superan al promedio de las de la Unión Europea cuando se comparan ratios significativas (*replacement rate* y *benefit rate*).

El sistema se enfrenta a un muy exigente reto en las próximas tres décadas debido al continuado proceso de envejecimiento de la población, provocado por una mayor esperanza de vida y la llegada a la edad de jubilación de la generación del *baby boom*. Los estudios analizados en este artículo muestran que, incluso disponiendo de un escenario demográfico favorable, aumentará sensiblemente el nivel de esfuerzo exigido a la sociedad española (gasto pensiones sobre PIB) para mantener el actual nivel de cobertura. Por este motivo, la sociedad española se enfrenta a un trilema determinado por el mantenimiento de la actual tasa de reposición (suficiencia), la sostenibilidad financiera y la equidad entre generaciones, en la que solo se pueden cumplir dos de los objetivos.

Palabras clave: demografía, envejecimiento, suficiencia, sostenibilidad, equidad generacional.

Abstract

At the present time, the Spanish public pension system has benefits on average greater than European Union countries on significant variables as replacement rate and benefit rate. However, for various reasons, that it is not the perception of the majority of the population.

Furthermore, the initial deficit, the system faces a very demanding challenge in the next three decades due to the continued process of aging of the population, caused by greater life expectancy and the arrival at the retirement age of the baby boom generation. The papers analyzed in this article show that even having a favorable demographic scenario, the level of effort required of Spanish society (pension expenditure over GDP) to maintain the current level of coverage will significantly increase.

For that reasons, Spanish society faces a trilemma determined by the maintenance of the current replacement rate (sufficiency), financial sustainability and equity between generations, in which only two of the objectives can be met.

Keywords: demography, ageing, sufficency, sustainability, generational equity.

JEL classification: H75, J11.

I. INTRODUCCIÓN

LAS pensiones juegan un papel básico en la calidad de vida de las personas de un país, al facilitarles una renta de sustitución cuando ha finalizado su vida laboral activa o han sufrido de forma sobrevenida un suceso que les impide trabajar y generar renta por sí mismos.

Los países avanzados disponen de sistemas de pensiones con una cobertura bastante amplia y una intensidad elevada en sus prestaciones. A pesar de ello, las pensiones aparecen de forma recurrente como tema de debate en la opinión pública, cuyo interés se ha acentuado en los últimos años extendiéndose la preocupación sobre su sostenibilidad financiera en el futuro, debido fundamentalmente al proceso de envejecimiento de la población constatado en la mayor parte del mundo. España no es una excepción a este fenómeno, y en los últimos tiempos el debate se ha recrudecido, aunque en demasiadas ocasiones se realiza sin disponer del suficiente conocimiento de la realidad y, sobre todo, del posible impacto de las principales variables con incidencia en su futuro.

El sistema español de pensiones nacido a principios del siglo XX es el resultado, fundamentalmente, de las decisiones adoptadas desde la restauración democrática (1977), y aunque se recuerden de forma especial las aplicadas desde la aprobación del Pacto de Toledo en 1995, el sistema hubiera tenido serios problemas de supervivencia sin la importante reforma aprobada en 1985 (1).

El actual sistema consta de tres grandes componentes. El primero funciona bajo el criterio de reparto y gestión pública siendo la suma de las prestaciones de la Seguridad Social y las de las clases pasivas dirigidas a los funcionarios (2). El segundo, incluye las pensiones no contributivas percibidas por las personas que no pueden acceder a la prestación contributiva al no haber cotizado el mínimo de quince años exigidos (período de carencia) y disponen de un nivel de renta inferior a una cuantía fijada por la norma vigente. El tercer componente, de adscripción voluntaria, funciona bajo el sistema de capitalización y gestión privada, si bien la fórmula de acceso puede ser individual o a través de la negociación colectiva.

La mayor parte de los jubilados y pensionistas españoles, más de nueve millones en 2019, recibe su principal renta a través de las pensiones contributivas, mientras que la aportación del componente no contributivo y de capitalización es casi residual, jugando este último básicamente un papel de optimización fiscal (3) de las personas con una renta superior a la media que dirigen

su ahorro a los fondos y planes de pensiones.

Una cuestión tratada de forma habitual en los debates y discusiones públicas es la calidad de las prestaciones del sistema público español de pensiones. Con el paso del tiempo ha aparecido una materia adicional: la posibilidad de mantener en el futuro las prestaciones con parámetros similares a los actuales y/o la posibilidad de mejorar aquellas de menor nivel.

Este artículo, después de una breve introducción, incorpora un breve análisis de la evolución del sistema en los últimos treinta años para ayudar a conocer su actual situación. En la siguiente sección se analizan las principales variables de influencia en el futuro de las pensiones concentrando la atención en el proceso de envejecimiento de la población española, para continuar con los resultados obtenidos por algunos estudios elaborados con diferentes metodologías sobre la posible evolución del gasto en pensiones sobre el producto interior bruto (PIB) en las próximas tres décadas. Por último, se exponen algunas conclusiones a partir de la información y los argumentos utilizados, que muestran la magnitud del reto al que se enfrenta la sociedad española para sostener un sistema público de pensiones que combine la suficiencia de las prestaciones con la equidad en el reparto del esfuerzo entre generaciones.

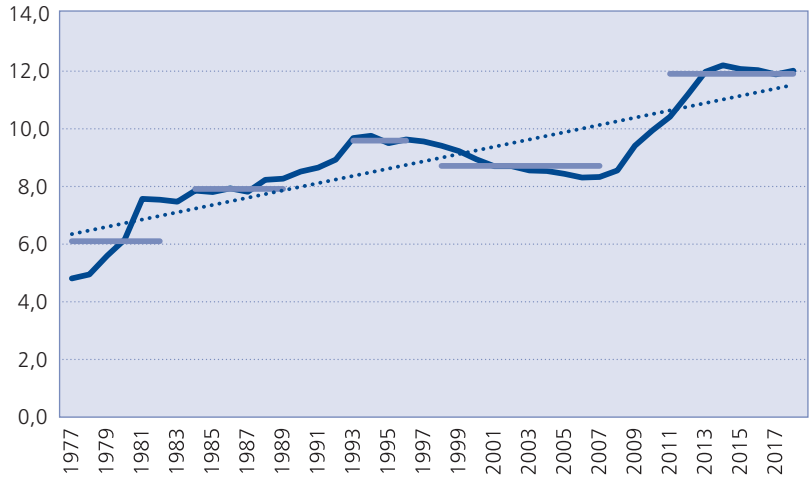
II. SITUACIÓN ACTUAL DE LAS PENSIONES PÚBLICAS

El gasto público total en pensiones en 2018 como suma de las pensiones de la Seguridad Social (contributivas y no contributivas) y las del Régimen de Clases Pasivas fue el 12,1 por 100 del PIB. La gran diferencia de ritmo en la evolución del gasto en pensiones y el PIB durante un período tan dilatado de tiempo ha hecho que haya aumentado significativamente el esfuerzo exigido a la sociedad española para alcanzar la actual cobertura e intensidad de las pensiones públicas. Los datos reflejan una gran transferencia de renta desde la población ocupada hacia los pensionistas y jubilados por valor de 7,2 puntos del PIB desde 1977.

El crecimiento en relación con el PIB en el largo período analizado es casi continuado, aunque como se recoge en el gráfico 1, se observan varias etapas con ritmos diferentes determinados por la evolución del número de pensiones, de su cuantía media y de la intensidad de la actividad económica en España. Después de un fuerte impulso del gasto en la etapa 1977-1981 (del 4,9 por 100 al 7,6 por 100 del PIB), se observa una tendencia de ligero crecimiento al alza en el período 1981-1990 (promedio 8 por 100 del PIB), para después mostrar un significativo incremento hasta 1994 (9,8 por 100 del PIB) muy influido por la recesión que sufrió la economía española. El gasto sobre el PIB disminuyó durante la larga etapa expansiva delimitada por 1995 y 2007 (hasta el 8,4 por 100 en 2007) debido al fuerte crecimiento nominal de la actividad económica, para después volver a incrementarse de manera muy acentuada durante la última recesión (hasta el 12,3 por 100 en 2013). La posterior recuperación de la actividad económica en un contexto de muy baja inflación ha estabilizado el nivel de gasto en torno al 12 por 100 del PIB hasta el último ejercicio liquidado (2018).

Concentrando la atención en la evolución agregada del gasto real del componente contributivo de la Seguridad Social, el de mayor dimensión y cobertura en

GRÁFICO 1
GASTO PÚBLICO EN PENSIONES SOBRE EL PIB (EN PORCENTAJE)



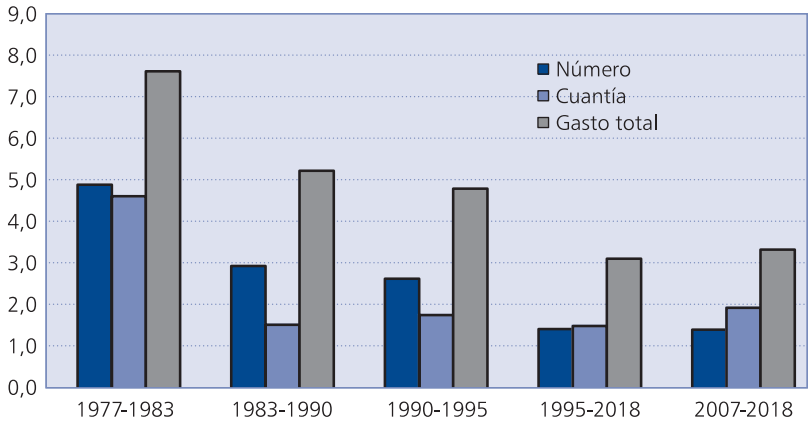
Fuente: Elaboración propia a partir del *Informe Económico-Financiero de la Seguridad Social.*

número de personas, se observa que se ha multiplicado por 5,6 veces desde 1977 (466,7 por 100) como suma del mayor número de pensiones (de 3,8 a 9,7 millones; +155,2 por 100) y de su cuantía media (de 418,33 a 927,87 euros constantes de 2018; +121,8 por 100), mientras que el PIB lo ha hecho a un ritmo inferior, al multiplicar su cuantía inicial «solo» en 2,5 veces (+155 por 100). De esta forma, la ratio de gasto sobre el PIB se ha más que duplicado pasando del 4,3 por 100 en 1977 al 10,7 por 100 en 2018.

La evolución de la tasa media anual real en el período 1977-2018 refleja que la de las pensiones ha sido del 4,3 por 100 frente al 2,3 por 100 del PIB, es decir, casi el doble. En el total del largo período analizado, el número de pensiones ha crecido más que la cuantía media en términos reales, tal como reflejan las tasas anuales promedio (2,3 por 100 *vs.* 2 por 100), resultado de un crecimiento inicial superior que se ha ido frenando con el paso del tiempo (gráfico 2), hasta ser claramente inferior en la última década (1,4 por 100 *vs.* 1,9 por 100) consecuencia de la llegada a la edad de jubilación de la población que sufrió la Guerra Civil y la durísima posguerra que la siguió. Así, el mayor peso del número de pensiones sobre la cuantía media para explicar la evolución total del gasto observada hasta 1990 (60 por 100 del total) se ha ido reduciendo desde esa fecha hasta situar a la mejora en la cuantía media de la pensión como elemento con mayor incidencia desde 1995 hasta 2018 (56,6 por 100 del incremento del gasto).

La progresiva pérdida de peso del número de pensiones en la evolución del gasto total no significa que su crecimiento no haya sido importante en valor absoluto, como demuestra que se ha triplicado desde 1977. La continuada mejora de la esperanza de vida a los 65 años es uno de los motivos que lo explica, al haber pasado de 15,2 a 21,2 años de media, es decir, observar un aumento del 39,2 por 100 en las últimas cuatro décadas.

GRÁFICO 2
PENSIONES CONTRIBUTIVAS DE LA SEGURIDAD SOCIAL (TASAS DE CRECIMIENTO ANUAL REAL ACUMULATIVA POR PERÍODOS)



Fuente: Elaboración propia a partir de *Informe Económico-Financiero de la Seguridad Social.*

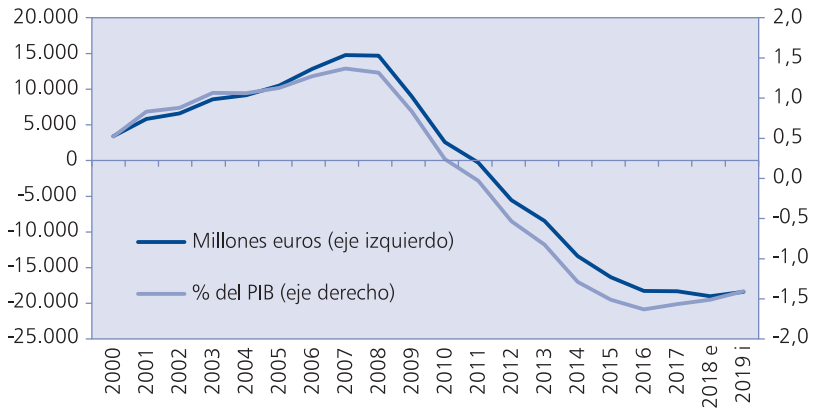
El análisis cuantitativo realizado sobre la evolución del número y cuantía de las pensiones debe estar acompañado de uno algo más cualitativo que permita conocer la calidad de las prestaciones. Este objetivo es siempre difícil porque definir como buenas o malas las pensiones contiene un elevado grado de subjetividad. La comparación con los países de la Unión Europea permite incorporar algunos criterios objetivos, al utilizar parámetros homogéneos incluidos en los trabajos elaborados por el grupo específico de análisis que de forma permanente analiza los sistemas de pensiones de los países miembros dentro de la Comisión Europea, The Ageing working Group (Comisión Europea, 2018).

Los resultados son extremadamente favorables para las pensiones públicas españolas en varias ratios muy representativas del grado de suficiencia de las prestaciones recibidas por los beneficiarios. Ocupan el primer lugar en tasa de reposición (*gross replacement rate of retirement*) que relaciona la pensión media con los últimos salarios percibidos por el trabajador, superando en 28,8 puntos la media de los países de la eurozona (78,7 por 100 *vs.* 49,9 por 100) y en 33,3 y 40,9 puntos a la de Francia y Alemania. La pensión pública española ocupa la tercera posición en tasa de sustitución (*benefit rate*) que relaciona la pensión media del sistema con el salario medio de la economía. El porcentaje en esta ratio, el 57,7 por 100, supera en 13,6 puntos la media de los países de la eurozona y en 7,2 y 15,7 puntos la de Francia y Alemania.

El repaso de la dinámica del gasto en pensiones necesita complementarse con la evolución de los ingresos. El sistema no dispuso de una financiación estable hasta la aprobación del Pacto de Toledo en 1995, en el que se establece, desde el concepto de separación de las fuentes de financiación, que las prestaciones universales se pagarían íntegramente con impuestos y se utilizarían básicamente las cotizaciones para financiar las prestaciones consideradas contributivas, asumiendo que el derecho a percibir una prestación se origina en el pago de la cotización (salario diferido). En la práctica, no obstante, la separación de fuentes no se cumple en su totalidad porque las pensiones de las clases pasivas se pagan con impuestos y/o deuda, aunque tienen carácter contributivo. Por otra parte, para analizar el equilibrio financiero del sistema, no se debe olvidar que el pago de la cuota por contingencias comunes y profesionales genera al trabajador derechos para percibir otras prestaciones: incapacidad temporal, maternidad, paternidad y riesgo en embarazo y otras de menor cuantía, además de los gastos de administración del componente contributivo. Todos estos gastos diferentes de las pensiones ascendieron en conjunto a 15.428,53 millones de euros (1,28 por 100 del PIB).

Realizadas estas precisiones, el gráfico 3, en el que se recoge la evolución de los ingresos y gastos del sistema de la Seguridad Social en el período 2000-2018, muestra cómo los ingresos fueron suficientes para afrontar las obligaciones de pago hasta 2011 (4). Para analizar mejor la situación puede ser útil recordar las especiales características de la anterior larga etapa expansiva, dominada y determinada por una gran burbuja inmobiliaria y financiera. La tasa anual media de crecimiento del PIB en el período 1995-2008 fue del 7,2 por 100 nominal y los ingresos por cotizaciones del 7,6 por 100. Estos porcentajes permitieron dar cobertura a una muy elevada tasa anual de crecimiento del gasto en pensiones (6,5 por 100), permitiendo en contra de lo previsto por algunas de las proyecciones realizadas en años anteriores, incluso reducir el nivel de esfuerzo medido como la ratio del gasto en pensiones con el PIB. Adicionalmente, el muy elevado ritmo de actividad económica estuvo acompañado de un aumento de la población española (8,7 millones de personas), conseguida fundamentalmente gracias a la inmigración (saldo neto de 5,1 millones), compatible con la significativa reducción de la tasa de desempleo (8,2 por 100 en 2008 *vs.* 17 por 100 de media en el período 1980-2018).

GRÁFICO 3
SALDO ANUAL DEL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL



Fuente: Elaboración propia a partir de *Informe Económico-Financiero de la Seguridad Social.*

El problema de este periplo tan atractivo en apariencia estaba en la falta de solidez de esas tasas de crecimiento de la actividad económica y de los ingresos públicos en España –que se han comprobado muy por encima de su potencial–, al estar apoyadas en un desmedido endeudamiento privado y en políticas fiscales muy expansivas de carácter procíclico. La rápida y abrupta llegada de la crisis en 2008 desbarata la anterior dinámica de crecimiento de los ingresos del sistema, al generar una importante destrucción de empleo (2,9 millones afiliados; el 15,4 por 100 del total). La crisis mostró el verdadero nivel potencial de producción de la economía española y su capacidad para absorber el gasto en pensiones. O lo que es lo mismo, reveló que, de no haber existido la enorme burbuja, el desequilibrio entre ingresos y gastos del sistema público de pensiones se hubiera alcanzado algunos años antes. Los saldos de este período fueron, en realidad, una anormalidad que se está pagando todavía una década después.

Un sencillo ejercicio contrafactual basado en mantener el gasto real en pensiones observado, pero utilizar un crecimiento

más razonable del PIB y de los ingresos por cuotas durante el período 1995-2018 (tasa anual del 4 por 100, suma del 2 por 100 real y del 2 por 100 de inflación), muestra que el sistema hubiera entrado en déficit en 2001, con una tendencia creciente con el paso del tiempo hasta estabilizarlo en torno al actual 1,5 por 100 del PIB.

La burbuja ha permitido la consumación del déficit una década más tarde, pero en ningún caso lo ha evitado, porque el actual saldo negativo tiene carácter estructural con el vigente diseño de gasto y fuentes de ingresos asociadas al sistema público de pensiones, dado que la economía española no solo ha recuperado ya la pérdida de actividad provocada por la última crisis, sino que incluso puede presentar un *output gap* positivo (5).

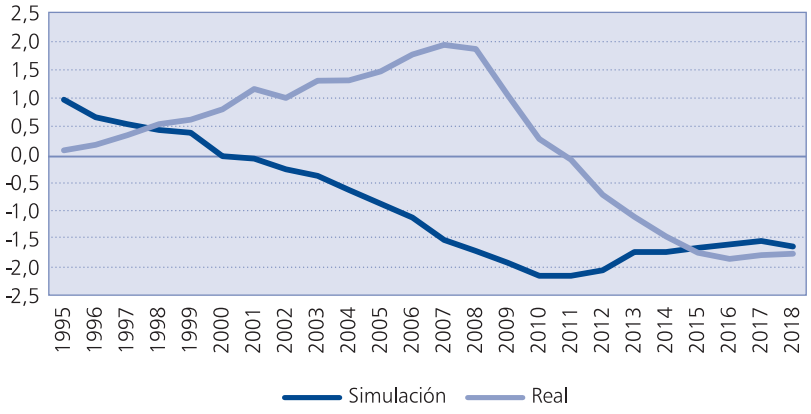
La evolución mencionada muestra que el sistema público español de pensiones ha madurado, como les sucede a todos los sistemas de reparto. En una etapa inicial, dispuso de muchos cotizantes en relación con el número de pensiones, al no haber alcanzado una parte de la población la edad de jubilación. Con el paso del tiempo la relación ha cambiado, al crecer proporcionalmente más el número de prestaciones a partir del ritmo determinado por la evolución de la esperanza de vida y las condiciones establecidas para acceder a la jubilación. Dado que la relación entre la recaudación vía cotizaciones sociales sobre el PIB es muy estable por definición (6), el progresivo aumento en el número de pensiones reduce los márgenes de los que se había dispuesto para pagar pensiones calculadas con los actuales parámetros, hasta generar el déficit actual.

La actual fórmula de cálculo de la pensión es consecuencia del progresivo endurecimiento de los parámetros utilizados (años de cotización y bases de cotización de una parte de la carrera profesional), pero no tiene una base de cálculo actuarial y tampoco se ajusta a ningún criterio de rentabilidad de las aportaciones con la evolución de la riqueza creada (PIB), en un intento de reconocer la colaboración del trabajador a la mejora de la renta del país (García Díaz, 2019).

La aplicación de sucesivas reformas paramétricas desde 1985 ha permitido desacelerar el ritmo de crecimiento del gasto en pensiones, pero no han sido suficientes para compensar el impacto de la progresiva ampliación de la esperanza de vida y la continuada mejora de la tasa de sustitución neta (7) (del 38,9 por 100 en 1977 al 70,4 por 100 en 2018 para el total de jubilación y del 49,9 por 100 al 86,6 por 100 para las de nueva entrada) (8). De este modo, los ingresos asignados (cuota por contingencias comunes y profesionales, tasas y transferencias de la Administración General del Estado para el pago de los complementos por mínimos) son insuficientes para asumir las actuales obligaciones de gasto.

Para evitar la generación de deuda sería necesario, por tanto, adoptar medidas a corto plazo que reduzcan el crecimiento del gasto en pensiones o incrementen los ingresos del sistema. El reto desde esta última perspectiva no es menor, como demuestra que para solventar el actual déficit en un ejercicio sería necesario aumentar el número de cotizantes en 3,6 millones con la base de cotización actual, aumentar la base de cotización media por afiliado en un 17 por 100 o elevar la recaudación del IRPF en un 23 por 100. Unas medidas que,

GRÁFICO 4
SALDO DEL COMPONENTE CONTRIBUTIVO DE LA SEGURIDAD SOCIAL (EN PORCENTAJE DEL PIB)



Notas: Hipótesis de simulación: Ingresos: crecimiento de PIB y cuotas en 1995-2008, 2 por 100 real + 2 por 100 inflación. Gastos: evolución real del gasto en pensiones.
Fuentes: Elaboración propia a partir de la Seguridad Social, INE y supuesto construido con la hipótesis de simulación.

sin duda, tendrían repercusiones negativas en la tasa de actividad y en el empleo a corto y medio plazo.

Para mejorar los ingresos del sistema es posible destopar la base máxima de cotización sin ajustar la pensión máxima en la misma proporción. Esta medida solucionaría parcialmente el actual déficit (en menos de una tercera parte), pero en contrapartida conlleva una grave pérdida de contributividad adicional a la actual (la pensión máxima en 2019 es un 76,2 por 100 de la base máxima), a la que se pueden añadir posibles repercusiones en el nivel de empleo derivadas de aumentar en casi una tercera parte los costes laborales de los trabajadores con bases más altas (30,15 por 100) y de pérdida de equidad, al existir la posibilidad de trasladar a los trabajadores menos cualificados el coste de la medida.

La posibilidad de convertir una parte de la cuota por desempleo en cuota por contingencias comunes y profesionales permitiría reducir el déficit de la Seguridad Social traspasándolo al Estado. Esta opción, no obstante, necesita contar con la garantía de saneamiento de las cuentas públicas españolas, que presentan uno de los déficits estructurales más elevados de los países que componen la zona del euro, porque de otra manera el riesgo volvería a aparecer en el siguiente ciclo a la baja de la economía española.

III. VARIABLES DE INFLUENCIA EN EL FUTURO

Los problemas del sistema público de pensiones no se reducen a solucionar el déficit actual, no precisamente pequeño. La sociedad española, además, debe afrontar en este terreno un reto muy exigente en el futuro. Es cierto que la evolución del gasto en las próximas décadas depende de un amplio número de variables, muchas de ellas afectadas por la incertidumbre; sin embargo, hay motivos que se exponen a continuación para atisbar dificultades para conjugar suficiencia, sostenibilidad financiera y equidad en el reparto de beneficios y esfuerzos entre generaciones.

Gasto en pensiones=
*Número pensiones*cuantía media pensión*

Dentro del difícil y complejo análisis de la posible evolución futura de un sistema de pensiones, la variable sobre la que hay más certeza es el número de prestaciones. El esperable aumento en la esperanza de vida en las tres próximas décadas (4,7 años adicionales en 2050 que añadir a los seis acumulados desde 1975) caminará junto a la llegada a la edad de jubilación de la generación del *baby boom*, la más amplia de la historia reciente. La suma de ambos fenómenos aumentará el número de personas mayores de 65 años en un 75,2 por 100, pasando desde los 8 millones actuales hasta un mínimo de 15,7 millones en 2048. El incremento será aun superior para los mayores de 67 años, un 81,5 por 100 adicional al pasar de 8 a 14,5 millones.

Estas cifras apuntan que, manteniendo una cobertura similar a la actual de la población en edad de jubilarse y de las personas que se ven afectadas por una contingencia invalidante sobrevenida, el número de pensiones aumentará en un elevado porcentaje que, en última instancia, dependerá de la edad de jubilación fijada (actualmente 67 años con carácter general y 65 años para quien haya cotizado 38 años y medio). Con la legislación actual es bastante posible asistir a un aumento del 48 por 100 en el número de pensiones en las próximas tres décadas (de 10,3 a 14,9 millones en 2050).

La evolución de la cuantía media de las pensiones es más difícil de predecir al estar afectada por el empleo, la estabilidad laboral durante la vida profesional, el salario medio, la base de cotización y la legislación que determina el cálculo de la prestación. La actual normativa de cálculo de la prestación está sustentada en la reforma aprobada en 2011, que endurece los parámetros más importantes (período de cotización utilizado para el cálculo de la base reguladora y la proporción de ésta conseguida con cada año cotizado), aplicables progresivamente en un período transitorio marcado (2023 y 2026).

La reforma, no obstante, mantiene válvulas de escape, como por ejemplo la elusión de los coeficientes reductores por jubilación anticipada, gracias a la ampliación de los períodos fijados para su desaparición. Como muestra, en 2017 todavía el 39,31 por 100 de las jubilaciones se hicieron con la normativa anterior a 2011 (121.527 sobre 309.157 jubilaciones) (9).

Los dos instrumentos automáticos incluidos en la reforma de 2013 (10), el índice de revalorización de pensiones (IRP), que establece la actualización anual de las pensiones en función de la situación financiera del componente contributivo (11), y el factor de sostenibilidad (FS), que

actúa como un parámetro adicional de cálculo de la pensión inicial de acuerdo a la evolución de la esperanza de vida, no han logrado el suficiente consenso político y actualmente están paralizados como mínimo hasta 2020.

La situación descrita de la legislación vigente complica bastante realizar proyecciones sobre la posible evolución de la cuantía media de la pensión. Una incertidumbre que añadir a las asociadas a las muchas variables relacionadas con el mercado laboral, que a su vez se ven influenciadas por el nivel de actividad económica y la distribución de la renta creada.

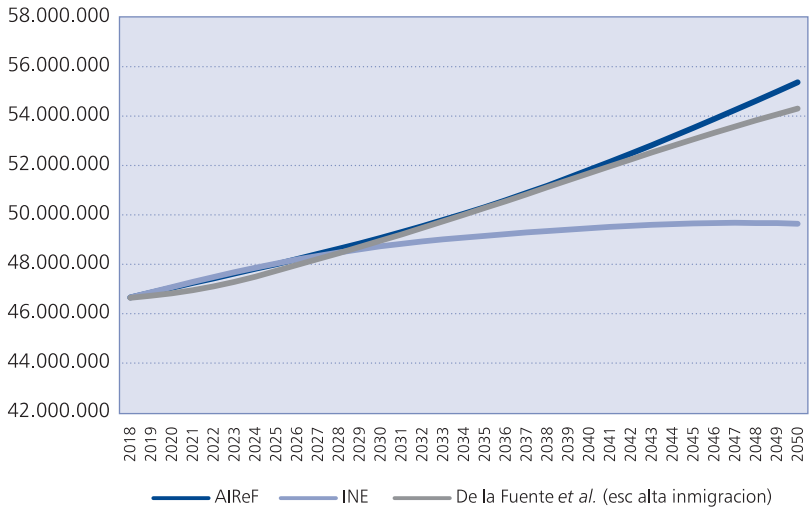
Dado que el gasto en pensiones es una transferencia de renta que realiza la sociedad a las personas que han finalizado su vida laboral activa, el gasto anual sobre el PIB es una fórmula sencilla para medir del esfuerzo realizado. De este modo, una mejor o peor evolución de la renta nacional creada permite destinar más (menos) recursos al pago de pensiones con el mismo esfuerzo o reducir (aumentar) el esfuerzo aplicando los mismos recursos. La generación de riqueza está también influenciada por muchas variables que a su vez se relacionan entre sí, pero en un ejercicio de simplificación se pueden identificar dos muy relevantes: la productividad y la demografía.

La evolución de la productividad de la economía española en las últimas tres décadas no es especialmente destacable (tasa anual promedio del 1 por 100), con la especificidad de localizar las mejores tasas de crecimiento en las recesiones al estar apoyada en la destrucción de empleo. La experiencia reciente, por tanto, no es buena y se deben cambiar bastantes cosas en la sociedad y en la economía española para mejorarla en el futuro. Este debe ser el motivo por el que la mayor parte de los trabajos publicados no manejan unas tasas demasiado optimistas de crecimiento de la productividad para el futuro próximo (1-1,5 por 100 anual en promedio). Por otra parte, en un sistema contributivo de pensiones el crecimiento de la productividad debería trasladarse a la pensión futura mediante las mayores bases de cotización, siempre que se cumpla una distribución equilibrada de la riqueza creada entre los factores de producción y, por tanto, al nivel de gasto futuro.

Las proyecciones demográficas hasta 2050 publicadas recientemente tienen una gran incidencia sobre la dimensión del reto que debe afrontar el sistema de pensiones. El último trabajo publicado por The Ageing Working Group (Comisión Europea, 2018) manejaba un escenario con una población española bastante envejecida, debido al aumento de la esperanza de vida y el descenso de la población localizada en el tramo en edad de trabajar 14-64 años (datos del Instituto Nacional de Estadística -INE- y Eurostat). Este hecho influía mucho en determinar una tasa media de crecimiento del PIB del 1,2 por 100 anual para la economía española.

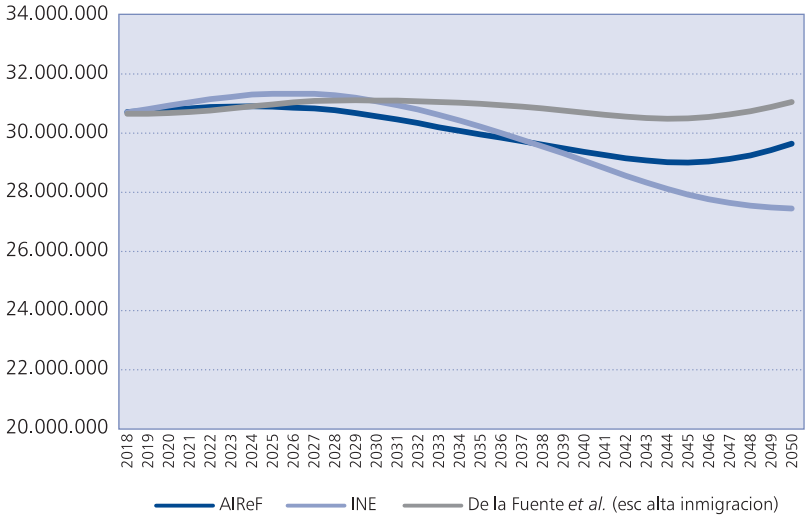
El INE ha actualizado sus *Proyecciones de población a largo plazo* (12) con unos resultados más optimistas sobre la anterior publicación. La población total aumentaría ligeramente (de 46,6 a 49,6 millones) como resultado de mantener el fuerte aumento de la población mayor de 65 años (de 8,9 a 15,6 millones) e incorporar una menor caída de la población en edad de trabajar respecto a

GRÁFICO 5
PROYECCIONES DE LA POBLACIÓN ESPAÑOLA (2018-2050)



Fuentes: Elaboración propia a partir de AIReF, INE y De la Fuente, García Díaz y Sánchez (2017).

GRÁFICO 6
PROYECCIONES DE LA POBLACIÓN ESPAÑOLA DE 15-64 AÑOS (2018-2050)



Fuentes: Elaboración propia a partir de AIReF, INE y De la Fuente, García Díaz y Sánchez (2017).

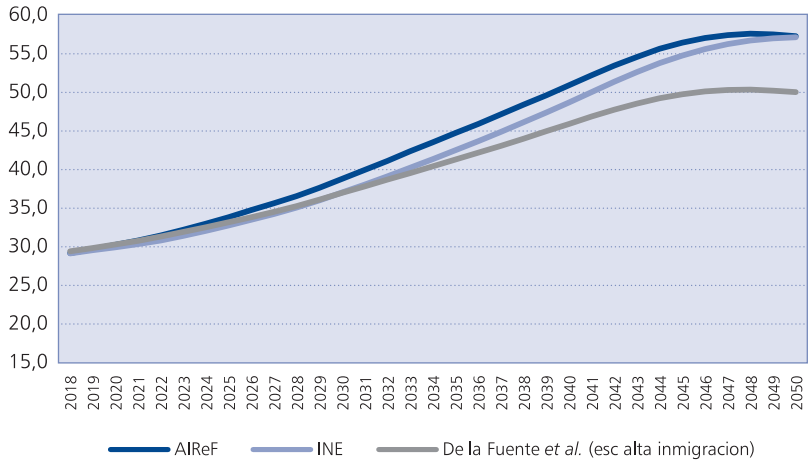
previsiones anteriores (de 30,7 a 27,4 millones).

La Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF) ha publicado también recientemente su «Opinión sobre la sostenibilidad del sistema de Seguridad Social» en la que incluye una proyección de la población española (13) más optimista, al contemplar una mejora de la población total española en 2050 (de 46,6 a 55,4 millones de personas), con un crecimiento de la población en el tramo de edad de 0 a 14 años, consecuencia de una fuerte recuperación de la tasa de fecundidad (de 1,31 a 1,87 *vs.* 1,46 por 100 del INE), y un mantenimiento del número de personas en edad de trabajar (de 30,7 a 29,6 millones), muy influenciado por un superior saldo positivo de inmigración consecuencia de una entrada neta total de 8,9 millones, bastante superior a los 6,1 millones manejados por el INE. De cumplirse esta previsión, aumentaría el número de extranjeros en 2050 (de 4,5 a 8,3 millones) pasando a representar el 15 por 100 de la población total (9,8 por 100 en 2018) (14).

A pesar de la mejora en estos tramos de edad respecto a la proyección del INE, la tasa de dependencia alcanzada en 2050 es muy similar en ambos casos (57,3 por 100 AIReF y 57,2 por 100 INE) porque el número de personas mayores de 65 años es superior en el caso de la AIReF (15). La casi duplicación de esta ratio (de 29,2 a 57,2 por 100) (16) que representa el porcentaje de población mayor de 65 años y, por tanto, potencialmente perceptora de una pensión, en relación con la población en edad de trabajar y, en teoría quien debe asumirlas obligaciones de pago, es una buena referencia de la dimensión del reto al que se enfrenta la sociedad española.

A partir de esta favorable proyección de la economía española en las próximas tres décadas, la AIReF aplica un modelo inte-

GRÁFICO 7
PROYECCIONES DE LA TASA DE DEPENDENCIA (2018-2050) (POBLACIÓN +64/POBLACIÓN EN EDAD DE TRABAJAR 15-64)



Fuentes: Elaboración propia a partir de AIReF, INE y De la Fuente, García Díaz y Sánchez (2017).

grado de componentes demográficos, macroeconómicos e institucionales, prestando atención a la interacción de estos elementos entre sí y a la incertidumbre (Pastor y Vila, 2019). El modelo maneja en su escenario central una tasa anual promedio de crecimiento del PIB del 1,5 por 100 hasta 2048, atribuyendo medio punto de crecimiento a la mejora del empleo y un punto a la mejora de la productividad. Con esta evolución de la riqueza creada por la economía española, la hipótesis de aplicar la reforma de 2011 y no utilizar los dos mecanismos automáticos incluidos en la reforma de 2013, da como resultado un crecimiento del gasto en pensiones sobre el PIB de 3,4 puntos en 2048, es decir, el esfuerzo exigido a la sociedad española aumentaría desde el 12 por 100 actual al 15,4 por 100 del PIB en 2048 (17). El crecimiento del gasto sobre el PIB se reduciría en 0,8 puntos del PIB si se aplica el factor de sostenibilidad desde 2020.

El trabajo de De la Fuente, García Díaz y Sánchez (2017), sobre la evolución del sistema de pensiones de la Seguridad Social utilizando un modelo estándar de crecimiento con generaciones solapadas, que simula las decisiones de unos hogares artificiales con características similares a la población real y que recogen de forma bastante realista el funcionamiento del sistema de pensiones, alcanza una conclusión parecida cuando utiliza un escenario de alta inmigración. En ese escenario, que recoge un saldo neto anual medio de 300.000 personas hasta llegar a 14 millones de nacidos en el extranjero en 2050, la tasa anual de crecimiento del PIB mejora hasta el 1,7 por 100 anual en promedio durante el período. Pero aun contando con esta favorable circunstancia, que mantendría el actual número de personas en edad de trabajar, el gasto en pensiones aumentaría en 3,2 puntos del PIB en 2050 después de aplicar la reforma de 2011 y suprimir la de 2013.

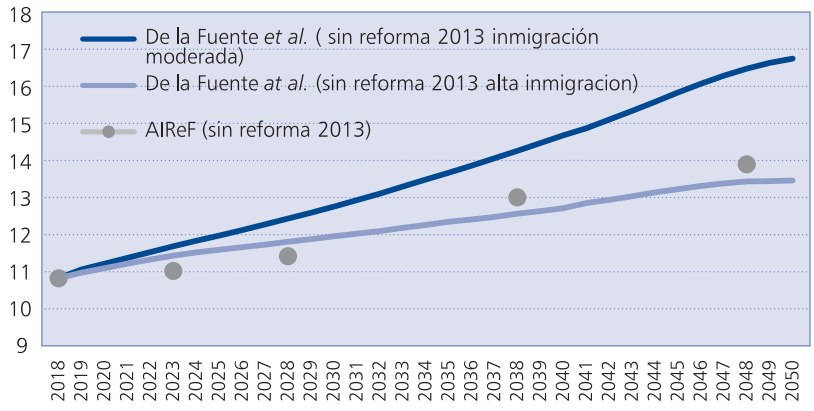
Los autores de este trabajo consideran que, bajo las hipótesis de este escenario de alta inmigración, se debería emitir deuda adicional por valor del 83 por 100 del PIB en 2050 o reducir la tasa de generosidad de la prestación en un 31,3 por 100. Un resultado preocupante, pero menos exigente que el obtenido con su escenario base de inmigración moderada que, de cumplirse, aumentaría el gasto en pensiones sobre el PIB en 6 puntos en 2050 y, por tanto, obligaría a casi duplicar el esfuerzo necesario de los porcentajes de deuda pública (+138,4 por 100 del PIB) y tasa de generosidad de las pensiones (-46,7 por 100).

Desde la perspectiva de los ingresos, los déficits previstos en 2050 necesitarían un aumento del número de afiliados entre 4,8 y 8,4 millones (escenario de alta inmigración y base con inmigración moderada), adicionales a los 3,6 millones necesarios para cerrar el actual déficit (2018). El incremento necesario de la base media de cotización, por encima del conseguido con el crecimiento de los salarios de acuerdo a la productividad, oscila en la horquilla de un 36 por 100 y un 44 por 100, dependiendo del escenario utilizado (alta inmigración y base con inmigración moderada). Un incremento adicional al 17 por 100 necesario para cerrar el actual déficit comunicado en 2018.

Los trabajos mencionados incluyen una evolución de la retribución de los asalariados, y por ende de las bases medias de cotización, en línea con la productividad nominal durante todo el período. Así, no cabe esperar una mejora adicional del saldo del sistema de pensiones por un mayor crecimiento de los salarios,

GRÁFICO 8

ESTIMACIÓN DEL GASTO EN PENSIONES DE LA SEGURIDAD SOCIAL SIN LA REFORMA DE 2013, CON ESCENARIOS DE INMIGRACIÓN MODERADA Y ALTA (En porcentaje del PIB)



Fuentes: Elaboración propia a partir de De la Fuente, García Díaz y Sánchez (2017) y AIReF.

porque de otra manera habría muchas posibilidades de influir negativamente sobre la evolución final del empleo y del PIB.

Conviene recordar que los resultados de gasto en pensiones sobre el PIB para 2050 recogidos en los trabajos mencionados (entre el 13,9 por 100 y el 16,7 por 100 del PIB en 2050 y desde el 10,7 por 100 en 2018) se limitan a la Seguridad Social, sin incluir el correspondiente a las clases pasivas, que en 2018 fue del 1,2 por 100 del PIB y difícilmente será inferior al 0,8 del PIB en 2050. El gasto público total en pensiones, por tanto, será la suma de ambos porcentajes (horquilla entre el 14,8 por 100 y el 17,6 por 100 del PIB).

Los resultados muestran que, incluso disponiendo de un escenario demográfico favorable –una opción deseable, pero en ningún caso asegurada–, el esfuerzo en el pago de pensiones con un nivel de cobertura como el actual conlleva un importante aumento de la transferencia de renta a realizar desde la parte de la sociedad en edad productiva hacia las personas que han finalizado su vida laboral. Es decir, se incurrirá en un empeoramiento de la equidad entre generaciones al solicitar a las próximas cohortes un aumento de la carga que deben asumir para financiar las obligaciones en el capítulo de pensiones que reducirá su renta disponible. Un esfuerzo añadido al necesario para dar solución al actual déficit estructural de 1,5 puntos del PIB.

IV. ALGUNAS CONCLUSIONES

Las pensiones ocupan un papel preponderante en el debate público que aumenta con el paso del tiempo, si bien se suele realizar con un conocimiento limitado de su realidad y de la potencial dimensión del impacto en el futuro de las principales variables de influencia.

Algunas de las ratios más utilizadas para comparar la calidad de las pensiones, construidos sobre criterios homogéneos por la Comisión Europea (The Ageing Working Group), muestran que en media las pensiones públicas españolas son bastante superiores a las que existen en los países de la eurozona. Ocupan el primer lugar en la tasa de reemplazo (*replacement rate:* pensión sobre últimos salarios del beneficiario) y la tercera posición en la tasa de sustitución (*benefit rate:* pensión media sobre salario medio del país).

La anterior etapa expansiva apoyada sobre una gran burbuja inmobiliaria y financiera permitió diferir casi una década la aparición de un saldo negativo en el componente contributivo de la Seguridad Social, en el que se encuadran las pensiones públicas contributivas (de 2001 a 2011). Esta circunstancia ha jugado en contra de la necesaria concienciación de la sociedad española sobre la dimensión del problema, al mostrar durante este tiempo un saldo del sistema de pensiones que no se correspondía a la verdadera capacidad de la economía española de generar renta.

El actual déficit en torno al 1,5 por 100 del PIB tiene carácter estructural con el modelo de gasto e ingresos vigente en la normativa actual. El ciclo económico, por tanto, no será capaz de reducirlo. La opción de abordarlo desde los ingresos implica una aportación equivalente al 23 por 100 del IRPF recaudado o un aumento de 3,6 millones en el número de cotizantes que eliminaría la actual tasa de desempleo, o el incremento del 17,1 por 100 de la base de cotización media de todos los actuales afiliados.

La opción de traspasar el déficit desde la Seguridad Social al Estado considerando cuota por contingencia común y profesional una parte de las cuotas por desempleo, abre el riesgo de no disponer de suficientes márgenes de actuación en la política fiscal en la próxima crisis, si no se ha avanzado en el saneamiento de las cuentas de las administraciones públicas españolas, que actualmente tienen el segundo saldo negativo estructural más alto de la Unión Europea (en torno al 2,5 por 100 del PIB). En este hipotético y no deseable escenario, no hay que olvidar que las pensiones absorben casi una tercera parte del gasto de las administraciones públicas españolas.

La sociedad española, como la del resto de los países europeos, afronta un reto en el futuro próximo generado por el progresivo envejecimiento de la población, debido a la mayor esperanza de vida y la llegada a la edad de jubilación de la generación del *baby boom*.

Los trabajos de investigación mencionados en este artículo elaborados con diferentes metodologías muestran que la aplicación íntegra de la reforma de 2011 y la derogación de la aprobada en 2013 (IRP y FS), implicaría un significativo aumento del gasto en pensiones sobre el PIB. El aumento oscila entre 3,2 y 6 puntos en 2050, dependien-

do fundamentalmente del crecimiento del PIB que, a su vez, está muy influido por la población en edad de trabajar.

Un escenario demográfico deseable, pero no fácil, que consiguiera mantener el actual número de personas en edad de trabajar mediante una recuperación de la tasa de fecundidad y un saldo de inmigración alto, no garantiza el equilibrio del sistema público de pensiones, necesitando aumentar significativamente la transferencia realizada por la sociedad a los pensionistas (mínimo de 3,2 puntos del PIB en 2050 que añadir al actual déficit de 1,5 puntos).

Estos trabajos incluyen una retribución de los asalariados en línea con la productividad nominal, de manera que no cabe esperar una mejora adicional del saldo del sistema por un mayor crecimiento de los salarios. Un aumento adicional de la productividad facilitaría financiar el mayor gasto en la etapa de llegada de la generación del *baby boom* a la edad de jubilación y reduciría el impacto de una hipotética reducción de la actual tasa de reposición, pero en un sistema contributivo trasladaría a futuro un mayor gasto en pensiones.

La sociedad española se enfrenta a un trilema determinado por el mantenimiento de la actual tasa de reposición (suficiencia), la sostenibilidad financiera y la equidad entre generaciones, en la que solo se pueden cumplir dos de los objetivos.

La suficiencia de las prestaciones es un objetivo básico de un sistema de pensiones, pero el aumento de la transferencia necesaria para mantener la actual tasa de reposición (pensión sobre último salario), la más alta de la eurozona, implicará una sensible pérdida de equidad entre generaciones al trasladar una carga elevada a las siguientes cohortes, que puede limitar seriamente su renta disponible y, por tanto, su calidad de vida. El aumento de los ingresos necesarios para mantener la actual tasa de reposición de las pensiones, por tanto, incorpora el riesgo de no poder extender el principio de suficiencia a todos los ciudadanos españoles.

Conocido el fuerte proceso de envejecimiento de la población, la sociedad española debería aplicar potentes políticas que permitan mantener en el futuro la población en edad de trabajar. Esta decisión, no obstante, no agota el exigente reto al que se enfrenta en las próximas tres décadas. Además, es imprescindible mantener un debate serio y con rigor que supere las consignas simplistas como la demanda de pensiones dignas, suficientes o sostenibles socialmente, para consensuar cuál es el nivel de gasto en pensiones óptimo/razonable hasta 2050 que permita equilibrar el principio de suficiencia de las prestaciones con un nivel adecuado de equidad en el reparto de los esfuerzos y los beneficios entre generaciones.

NOTAS

(*) Investigador asociado de Fedea.

(1) La reforma denominada Almunia (ministro de Trabajo) aumentó el período mínimo de cotización de diez a quince años y el número de años utilizados para el cómputo de la base reguladora desde dos años hasta los ocho previos a la jubilación.

(2) El régimen está en extinción, aunque el período será muy largo, porque los funcionarios del Estado con entrada a partir del 1 de enero de 2011 se encuadran en la Seguridad Social.

(3) La optimización se produce al diferir el pago de los impuestos al momento de percepción de las aportaciones vía capital o renta, no por la deducción de la aportación en el impuesto sobre la renta de la personas físicas.

(4) De no haber contado el sistema con el aumento de la transferencia del Estado para asumir íntegramente los complementos por mínimos de las pensiones, el ingreso de las cuotas de los perceptores de la prestación por desempleo y los intereses del Fondo de Reserva, el sistema hubiera entrado en déficit en 2009.

(5) La Comisión Europea considera que la economía española ha alcanzado un *output gap* positivo en 2017, y la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF) estima que este se alcanza entre 2018 y 2019.

(6) La recaudación por cuotas es el resultado de multiplicar la base de cotización por el tipo de cotización y el número de ocupados. Si se mantiene estable el tipo de cotización, la evolución de la base debería seguir a la productividad y el número de cotizantes al empleo que marcan la evolución del PIB.

(7) Pensión media sobre salario medio deducida la cuota social por contingencias comunes del trabajador para comparar conceptos más homogéneos de renta neta.

(8) La tasa de sustitución neta de las nuevas pensiones de jubilación del Régimen General en 2018 fue del 94,1 por 100.

(9) Para más detalle veáse García Díaz (2018).

(10) La reforma estuvo precedida de la publicación del *Informe del Comité de expertos sobre el factor de sostenibilidad del sistema público de pensiones,* 2013.

(11) En contra de la opinión extendida que el IRP determina una revalorización anual de las pensiones del 0,25 por 100 –el mínimo establecido por la norma–, este mecanismo automático se limita a generar un porcentaje a partir del saldo de ingresos y gastos resultante de los conceptos incluidos en el componente contributivo. El Parlamento puede, en cualquier momento, aumentar (reducir) el nivel de ingresos (desde cualquier fuente de financiación) o de gastos (fórmula de acceso y cálculo) para obtener la subida anual que considere oportuna.

(12) En la web del INE http://ine.es/dyngs/INEbase/es/operacion.

(13) AIReF (2018), que se alimenta de los documentos de trabajo de Osés y Quilis (2018) y de Fernández-Huertas y López-Molina (2018).

(14) Aunque no lo recoge el trabajo, con esta proyección el número de personas nacidas en el extranjero también se debe duplicar pasando de los 6,2 millones actuales a 11,3 millones en 2050 (del 13,3 al 20,3 por 100 del total de la población española).

(15) Un análisis detallado de la comparación entre INE, AIReF y Eurostat, en Conde-Ruiz y González (2019).

(16) La tasa se reduce al 52 por 100 si se toma el tramo 15-66 en edad de trabajar y +67 años como población potencialmente en edad de jubilación.

(17) Esta cifra incluye las pensiones de clases pasivas, que no recoge la *Opinión* de la AIReF.

BIBLIOGRAFÍA

AIReF (2018). Previsiones demográficas: una visión integrada. *Documento especial 2018/1.*

— (2019a). Modelo AIReF de proyección del gasto en pensiones en España. *Working Paper, DT/2019/1.*

— (2019b). Opinión sobre sostenibilidad del sistema de Seguridad Social. *AIReF opinión 1/2019.*

Banco de España (2018). Las medidas recientes relativas al sistema de pensiones: un análisis del impacto sobre las finanzas públicas. *Boletín Económico 4/2018 Informe trimestral de la economía española.*

Comisión Europea (2018). The 2018 Ageing Report: Economic and budgetary projections for EU member states (2016-2070). *Institutional Paper 079*. Economic and financial affairs European Commission.

De la Fuente, A., García Díaz M. A. y Sánchez R. A. (2017). La salud financiera del sistema público de pensiones español. Análisis retrospectivo, proyecciones de largo plazo y factores de riesgo. *Estudios sobre economía española Fedea 2017/04*.

— (2018a).¿Hacia una nueva reforma de las pensiones? Notas para el Pacto de Toledo. *Fedea Policy Papers, 2018/09*.

— (2018b). An accounting decomposition of the net financial balance of the public pension system with an application to Spain 1985-2017. *Revista de Economía Aplicada*, *Vol. XXVI,* p. 78.

Fernández-Huertas, J. y López-Molina, G. (2018). Predicting Spanish Emigration and Immigration. *AIReF Working Paper, 2018/6.*

García Díaz, M. A. (2018). Efectos de la jubilación parcial con contrato de relevo sobre la equidad y coste financieros del sistema público de pensiones. *Fedea Apuntes, 2018/01*. http://documentos.fedea.net/pubs/ap/2018/ap-2018-01.pdf

— (2019). El sistema español de pensiones: mitos y realidades. *Fedea Estudios sobre economía española, 2019/01.*

Instituto Nacional de Estadística (2018). *Encuesta de condiciones de vida 2017 (ECV).* INE.

Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (2019). *Informe Económico y Financiero de los presupuestos de la Seguridad Social 2019.* Dirección de Ordenación de la Seguridad Social.

Osés, A. y Quilis, E. M. (2018). Introducing uncertainty on fertility and survival in the spanish popultion projection: a Monte Carlo approach. *AIReF Working paper, 2018/5.*

Pastor. A y Vila. M. (2019).Modelo AIReF de proyección del gasto en pensiones en España. *AIReF working paper, DT/2019/1.*

Varios Autores (2013). *Informe del Comité de Expertos sobre el factor de sostenibilidad del sistema público de pensiones.* Madrid 7 de junio.

PENSIONES DEL SIGLO XXI

J. Ignacio CONDE-RUIZ (*)

Fedea

Resumen

El sistema de pensiones español se encuentra en un proceso de adaptación a la nueva realidad demográfica. Aunque se trata de un reto común a todos los países desarrollados, las proyecciones de población de España plantean que el progresivo envejecimiento de la población será mucho más intenso, llegando a ser el país europeo más longevo en 2050. El objetivo de este artículo es analizar en qué situación se encuentra nuestro sistema de pensiones y como debería adaptarse para seguir vigente y en plena salud financiera en el siglo XXI. En concreto, se analizan las limitaciones de las últimas reformas emprendidas y se proponen los elementos cruciales de la que sería una reforma financiera y políticamente sostenible para adaptar nuestro sistema de pensiones de una forma definitiva a la nueva realidad demográfica.

Palabras clave: longevidad, reforma de pensiones, sistema de cuentas nocionales, sostenibilidad financiera, sostenibilidad política.

Abstract

The Spanish pension system is in the process of adapting to the new demographic reality. Although this is a common challenge to all developed countries, Spain's population projections suggest that the progressive ageing of the population will be much more intense. Spain will be the longest-lived European country in 2050. The aim of this article is to analyse the situation of the Spanish pension system and how it should adapt to perdure in full financial health in the 21st century. Specifically, the first part of the paper analyses the limitations of the latest undertaken reforms (2011 and 2013). In the second part, the article proposes what would be the crucial elements for a future, financially and politically sustainable, reform needed to definitively adapt our pension system to the new demographic reality.

Key words: longevity, pension reform, notional accounts defined benefit pension system, financial sustainability, political sustainability.

JEL classification: H75, J11.

I. INTRODUCCIÓN

EL sistema de pensiones español se encuentra en un proceso de adaptación a la nueva realidad demográfica. Aunque se trata de un reto común a todos los países desarrollados, las proyecciones de población de España plantean que el progresivo envejecimiento de la población será mucho más intenso, llegando a ser el país europeo más envejecido en 2050.

Tres elementos explican que el proceso de envejecimiento sea más intenso en España que en otros países industrializados (veáse Conde-Ruiz y González, 2015). En primer lugar, tenemos una mayor esperanza de vida, tanto al nacer como a los 65 años. En cuanto a la esperanza de vida a partir de esa edad, España también destaca por ser el tercer país con mayor esperanza de vida para las mujeres, con 22,8 años (hasta los 87,8 años) y 18,7 años para los hombres (hasta los 83,7 años). Y la previsión es que la esperanza de vida siga aumentando, dado que continúa disminuyendo la mortalidad a edades elevadas.

En segundo lugar, España tiene una de las tasas de fecundidad más bajas de los países desarrollados, con 1,32 hijos por mujer en edad fértil. La gran precariedad laboral de nuestros jóvenes, que les impide emanciparse hasta edades muy avanzadas, probablemente esté detrás de este dato.

Y en tercer lugar, el proceso de envejecimiento en España avanza con cierto retraso respecto a otros países industrializados. Este retraso se explica no solo porque las generaciones más numerosas, los llamados *babyboomers*, surgieron más tarde en nuestro país, sino también por el intenso proceso inmigratorio que se produjo en España en la primera década del siglo XXI y que supuso el rejuvenecimiento de la población española.

La combinación de estos tres factores va a suponer que en las próximas décadas España tenga una de las tasas de dependencia más elevadas del mundo. La tasa de dependencia es la ratio entre la población mayor de 65 años y la población en edad de trabajar (16-64 años). En concreto, dicha tasa aumentará del 27,6 por 100 actual a prácticamente duplicarse, si nos atenemos a las últimas proyecciones, en las próximas cuatro décadas. Es fácil comprender que cuanto mayor sea la tasa de dependencia, mayor será también el gasto en pensiones como porcentaje del PIB. Es decir, actualmente hay cuatro personas en edad de trabajar por cada persona mayor de 65 años. Según las últimas

proyecciones habrá menos de dos personas en edad de trabajar por cada persona mayor de 65 años. A la luz de estos datos no debería resultar difícil entender los retos a los que se enfrenta nuestro sistema de pensiones en las próximas décadas.

Los sistemas de pensiones en los países industrializados nacieron a principios del siglo XX. Sin embargo, lejos de adaptarse a la realidad demográfica, podemos afirmar que la demografía y el diseño del sistema de pensiones han evolucionado en direcciones opuestas, como se observa en la edad de jubilación legal y la edad de jubilación anticipada.

Todos los sistemas de pensiones establecieron desde su origen la edad legal de jubilación en 65 años. ¿Por qué 65 años? Una teoría, posteriormente puesta en duda, argumentaba que el primer sistema introdujo la edad de 65 años porque era la edad de Otto von Bismarck y con ella pretendía retirar a sus competidores electorales que eran mayores que él. Sea como fuere, lo cierto es que todos los sistemas de pensiones siguieron el ejemplo alemán y pusieron la fecha de caducidad de la empleabilidad del ser humano a los 65 años. A principios del siglo XX, la esperanza de vida al nacer era de aproximadamente 52 años, solamente el 45 por 100 de cada generación alcanzaba la edad de 65 años y una vez cumplidos, su esperanza de vida era de 11 años.

Los programas de jubilación anticipada se introdujeron entre 1961 y 1977. Con el objetivo de hacer frente a la crisis económica o las profundas reconversiones industriales, muchos países introdujeron generosos programas que permiten a los trabajadores acceder a la pensión pública antes de la jubilación legal a los 65 años (1). Específicamente, entre 55 y 60 años, dependiendo del país. Sin embargo, en los años setenta, la esperanza de vida al nacer era de 73 años, aproximadamente el 70 por 100 de cada generación alcanzaba la edad de 65 años y una vez llegados a esa edad su esperanza de vida era de 15 años.

Es resumen, cuando el aumento de la esperanza de vida permitió que el 70 por 100 de cada generación alcanzara la edad de 65 años, y una vez alcanzada esa edad, la supervivencia pasará de 11 a 15 años, los países introdujeron la posibilidad de la jubilación anticipada. La historia de las pensiones en el siglo XX se resume en que a medida que aumentaba la longevidad, el diseño de las pensiones facilitaba la salida del mercado laboral a edades cada vez más tempranas. La combinación de ambas realidades ha duplicado la duración de la jubilación, que ha aumentado en diez años, cuatro años por el aumento de la longevidad y seis años por las prejubilaciones, para un número cada vez mayor de jubilados.

Desde el inicio del siglo XXI, todos los países han empezado a reformar los sistemas de pensiones para adaptarlos a la nueva demografía y más específicamente a la nueva longevidad. En primer lugar, y casi unánimemente, se ha ido posponiendo gradualmente la edad de jubilación hasta los 67 años. Esto no es sorprendente si consideramos que la longevidad continúa su imparable progreso. En la actualidad, casi el 90 por 100 de cada generación llega a los 65 años de edad y una vez alcanzada, la esperanza de vida es superior a 20 años. Además, las proyecciones demográficas sitúan la esperanza de vida a los 65 años en más de 24 años. España es uno de los países que en la reforma de 2011 retrasó la edad de jubilación a los 67 años. El objetivo de este artículo es analizar en qué situación se encuentra nuestro sistema de pensiones, qué avances se han hecho en las últimas reformas, y como debería adaptarse a esta nueva demografía para seguir vigente y en plena salud financiera en el siglo XXI .

El artículo está organizado de la siguiente forma. En la sección segunda analizaremos el sistema de pensiones español y las limitaciones de las últimas reformas emprendidas. En la tercera sección, prestaremos atención a las soluciones parciales (o las no soluciones) y en la sección cuarta presentaremos una reforma financiera y políticamente sostenible para que nuestro sistema de pensiones sigua siendo el pilar fundamental de apoyo de los jubilados del siglo XXI.

II. EL SISTEMA DE PENSIONES EN ESPAÑA Y LAS ÚLTIMAS REFORMAS

El sistema público de pensiones en España es de *reparto*, *contributivo* y de *prestación definida*. Que sea de *reparto* significa que en cada momento del tiempo los trabajadores dedican una parte de sus salarios a pagar la pensión de los actuales jubilados, es decir, su recaudación se reparte entre todos los jubilados que tienen derecho a percibir una pensión. Que sea *contributivo* significa que existe una correspondencia entre las cotizaciones realizadas durante la vida laboral y las pensiones recibidas durante el período de jubilación, de manera que cuanto más

se contribuye mayor es la pensión. En contraposición a los sistemas contributivos (o tipo *bismarckiano*) existen los asistenciales (o tipo *Beveridge*), que proveen la misma pensión a todos los trabajadores independientemente de cuanto hayan contribuido. Que sea de *prestación definida* significa que en cada momento del tiempo la tasa de sustitución de las pensiones (o el nivel de la pensión en relación al salario) está definida en función del historial laboral (básicamente años cotizados y bases de cotización). A este respecto, es importante resaltar que la reforma de 2013 con la introducción del llamado *factor de sostenibilidad* dio un (pequeño) paso en la dirección de reformar un sistema de prestación definida como el español hacia otro de contribución definida (en los que las prestaciones se calculan como función de las cotizaciones y la esperanza de vida en el momento de la jubilación). Es decir, este factor ajusta automáticamente las prestaciones de jubilación a aumentos de la esperanza de vida, por lo que estas ya no están completamente «definidas». La mayoría de los países que tenían un sistema de prestación definida como el nuestro también han incorporado algún tipo de ajuste parecido al del factor de sostenibilidad. Lamentablemente, como expondremos más adelante, la introducción del *factor de sostenibilidad*, programada para 2019, está suspendida.

A pesar del inmenso reto demográfico que tenemos por delante, es importante señalar que las reformas de 2011 y de 2013 han empezado a adaptar el sistema de pensiones a esta nueva realidad demográfica. En la reforma de 2011 se aprobó la modificación simultánea de dos parámetros clave del sistema: la ampliación del período de cálculo de la pensión (número de años que se tienen en cuenta para calcular la pensión), pasando de 15 a 25 años, y el retraso en la edad de jubilación, de los 65 a los 67 años. Esta última modificación supuso un cambio muy significativo, dado que la edad de jubilación a los 65 años se estableció en 1919 y no había sido alterada desde entonces. Esta reforma, conseguida además dentro del consenso del diálogo social y de efectos muy positivos según todos los estudios solventes, tan solo era capaz de solucionar, sin embargo, un tercio de los problemas de sostenibilidad financiera futura (Conde-Ruiz y González, 2013).

La reforma de 2013, por su parte, introdujo el citado anteriormente *factor de sostenibilidad* y un nuevo índice de revalorización de las pensiones. El factor de sostenibilidad diseñado en España permite el ajuste automático de la pensión ante cambios futuros en la esperanza de vida, y estaba pensado que empezase a aplicarse a partir del año 2019. El objetivo del *factor de sostenibilidad*, como ya existe en otros países europeos, consiste en garantizar el mismo tratamiento a aquellas personas que se jubilen con la misma edad y el mismo historial laboral, pero que pertenezcan a generaciones distintas. Sin un *factor de sostenibilidad*, dos trabajadores con el mismo historial laboral (años cotizados y salarios) pero de generaciones diferentes que se jubilaran a la misma edad recibían, de media, un pago en pensiones distinto. Al recibir la misma pensión mensual, el trabajador de la generación con una mayor esperanza de vida obtendría en total un mayor montante en términos de pensiones a lo largo de su jubilación. El objetivo del *factor de sostenibilidad* es tratar de asegurar que ambos trabajadores perciban la misma cantidad total. Para ello establece que aquel jubilado perteneciente a una generación con una esperanza de vida mayor perciba una menor pensión cada año. En concreto, si la evolución de la esperanza de vida se comporta como lo ha hecho en los últimos años, la introducción de un *factor de sostenibilidad* que corrigiese los cambios en la esperanza de vida, conllevaría que las pensiones iniciales caerían un 5 por 100 cada diez años.

La reforma de 2013 también introdujo un nuevo factor de revalorización de las pensiones. Desde el año 1997, el crecimiento de estas en España estaba vinculado a la evolución de los precios a través del índice de precios al consumo (IPC). Esto cambió con esa reforma: a partir de 2014 las pensiones variarían en función de cómo evolucionase la restricción presupuestaria a lo largo del ciclo económico. En concreto, si los gastos son superiores a los ingresos a lo largo del ciclo (es decir, déficit), entonces las pensiones solo suben un 0,25 por 100. Y si ocurre al contrario (que hay superávit), las pensiones pueden aumentar hasta un máximo de la variación del IPC más un 0,5 por 100.

Ambas reformas han empezado a modificar paulatinamente nuestro sistema de pensiones para adaptarlo a la nueva demografía. La última reforma, en estos momentos en *stand-by*, consigue garantizar la sostenibilidad del sistema, pero de una forma ineficiente y políticamente inestable. Tal como puso de relieve Conde-Ruiz (2014), el factor de revalorización tal como se diseñó en la ley es ineficiente, pues si no se emprenden nuevas reformas de contención del gasto (o de aumento de los ingresos), durante mucho tiempo los ingresos van a

resultar insuficientes para financiar los gastos, y por tanto la sostenibilidad se va a conseguir subiendo las pensiones tan solo un 0,25 por 100 al año. Así, tan pronto el Banco Central Europeo (BCE) consiga su objetivo de inflación del 2 por 100, las pensiones perderán un 1,75 por 100 de poder adquisitivo cada año. Es decir, este mecanismo proporciona una pensión con un poder adquisitivo menguante en el tiempo. En concreto, transcurridos 20 años desde la fecha de jubilación permitirá comprar entre un 30 por 100 y un 40 por 100 menos de bienes y servicios que en el año de jubilación.

Hacer recaer en el nuevo índice de revalorización la mayor parte del coste de ajuste fiscal era el principal error de la reforma de 2013. En el sentido de que trasladaba a los jubilados todo el peso del ajuste del gasto, congelándoles prácticamente la pensión de forma indefinida. Y gestionar el consumo de la vejez con una pensión con poder adquisitivo menguante no resulta tarea fácil, máxime cuando las necesidades de cuidados generalmente aumentan con la edad. Esta medida no solo era económicamente ineficiente, sino que además era políticamente insostenible. En períodos de deflación (o con inflación casi cero) las tensiones sociales fueros mínimas. Pero tan pronto la inflación empezó a aumentar, también aumentaron las demandas políticas de los jubilados para que el peso del ajuste no recaiga únicamente en la congelación de sus pensiones. Este fue, sin duda, el segundo gran error de la reforma de 2013, no anticipar que hacer recaer la sostenibilidad de las pensiones en una «cuasi congelación perenne» de las pensiones no era sostenible políticamente. Se debió haber utilizado el tiempo con deflación para introducir medidas que garantizaran la sostenibilidad de las pensiones, pero cuyo coste no recayera exclusivamente en los actuales jubilados.

A este respecto debe destacarse que el principal acierto de la reforma de 2013 fue establecer una restricción presupuestaria intertemporal que garantice la sostenibilidad de las pensiones. El *Informe del Comité de Expertos sobre el factor de sostenibilidad del sistema público de pensiones* (2), puso de relieve la importancia de establecer una restricción presupuestaria para mejorar la transparencia y dar credibilidad a la sostenibilidad del sistema. Pero, tal como apunta el propio documento, hacer cumplir una restricción presupuestaria a lo largo del ciclo económico no implica «cuasicongelar» las pensiones de forma permanente. De hecho, en la página 17 del documento de los expertos se dice: «Es decir, el Parlamento siempre puede, dotando de mayores ingresos al sistema, aumentar las pensiones si así lo considera oportuno.» O «[...] sistema puede cambiar paramétricamente, sin cambiar sus reglas fundamentales, afectando a los gastos (por ejemplo, mediante un cambio en el cálculo del derecho de pensión tal como considerar las cotizaciones de toda la vida laboral)» en la página 7.

En la actualidad la reforma de 2013 está paralizada temporalmente. No obstante, hay un aspecto clave a tener en cuenta: aunque se modifique la forma de revalorizar las pensiones, algo que sería positivo, no se puede obviar el cumplimiento de la restricción presupuestaria intertemporal del sistema. El reto que tenemos por delante es conseguir cerrar el déficit estructural del sistema de pensiones (o hacer que se cumpla la restricción presupuestaria a lo largo del ciclo), pero sin que el coste recaiga únicamente en la congelación de las pensiones de los jubilados. En la siguiente sección analizaremos hasta dónde puede llegar el déficit de las pensiones si eliminamos la reforma de 2013 sin implementar ninguna otra reforma alternativa.

III. LOS PROBLEMAS DE SOSTENIBILIDAD Y LAS SOLUCIONES INSUFICIENTES

Una forma sencilla de analizar la relación entre el envejecimiento de la población y el gasto en pensiones consiste en examinar los determinantes fundamentales del gasto agregado en pensiones. Para ello, descompondremos el gasto en pensiones como porcentaje del PIB en los tres factores que componen la siguiente identidad contable:

$$\frac{\text{Gasto en pensiones}}{PIB} = \frac{Pob.\ mayor\ 65}{Pob.\ 16\text{-}64} \cdot \frac{1}{\text{Tasa de empleo}} \cdot \frac{N.^{o}\ pensiones}{\text{Pob. mayor 65}} \cdot \frac{\text{Pensión media}}{Productividad\ media} \qquad [1]$$

El factor demográfico (Pob. mayor 65/Pob. 16-64) recoge la tasa de dependencia, esto es, la ratio entre la población en edad de jubilación y la población en edad de trabajar. El factor de mercado de trabajo es la inversa de la tasa de empleo (porcentaje de la población en edad de trabajar que tiene un empleo remunerado).

El factor institucional depende de las reglas que rigen el sistema de pensiones, por tanto, es el que se ve afectado directamente por las reformas. Como

podemos ver en la ecuación previa, este factor está formado por dos variables: la elegibilidad y la generosidad. La elegibilidad es la ratio entre el número de pensiones y la población en edad de jubilación (N.º Pensiones/Pob. mayor 65) y está sujeto, por tanto, a las normas de acceso a las pensiones. El Estado español reconoce prestaciones contributivas por jubilación, viudedad, orfandad e incapacidad permanente. Todo ello, unido a las pensiones de jubilación anticipada, hace que actualmente en España esta ratio sea superior a la unidad (1,07). Dado el progresivo proceso de incorporación laboral de la población femenina, cabe esperar que un porcentaje mayor de la población acumule derechos a prestaciones contributivas y, por tanto, que esta ratio aumente algo en las próximas décadas, lo que impulsaría al alza al gasto en pensiones. No obstante, como existe incertidumbre sobre lo que ocurrirá finalmente, en este trabajo la dejaremos constante.

Por otro lado, la generosidad se define como la ratio entre pensión media y productividad media (o PIB por ocupado). Su evolución futura dependerá no solo de los cambios en la productividad que experimente la economía (progreso tecnológico), sino también, lo que es más importante, de cómo se trasladen los aumentos en la productividad a las pensiones. Dado que en España las pensiones contributivas se calculan en base a una función que depende del historial laboral de los trabajadores, entre los que se encuentran los años trabajados, el salario medio de los últimos 25 años (tras la reforma de 2011) y la edad de jubilación, los aumentos en la productividad, en la medida que generan ganancias salariales, se acaban trasladando a las pensiones. Por este motivo, la pensión media y la productividad media no son independientes entre sí. Esta relación también implica que la tasa de sustitución de las pensiones (la ratio entre la pensión media y el salario medio) depende de la tasa de crecimiento de la productividad y esta relación de dependencia varía en función de cómo se determinen las prestaciones contributivas.

En el cuadro n.º 1, vemos las proyecciones de gasto bajo dos escenarios demográficos alternativos (3). El escenario demográfico del Instituto Nacional de Estadística (INE) del año 2016, que vamos a considerar como un escenario con baja inmigración. Y el escenario de la AIReF de 2019, que vamos a denominar de alta inmigración. Según el escenario del INE (2016), el factor demográfico pasará del 28,8 por 100 actual (tomando la población en edad de trabajar como la comprendida entre 16 y 64 años) al 60,2 por 100 en 2050 (suponiendo que entonces la población en edad de trabajar será la comprendida entre 16 y 66 años). Mientras que con el escenario de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIRef), el factor de sostenibilidad alcanzará el 52 por 100. Es decir, simplemente por culpa de este factor, el gasto como porcentaje del PIB será aproximadamente 2,1 veces el actual en el escenario con baja inmigración (INE, 2016) o 1,8 veces si usamos el escenario con alta inmigración (AIReF, 2019). Este aumento del gasto podría ser contrarrestado por crecimientos de la tasa de empleo y por disminuciones de la tasa de sustitución de las pensiones que tendrían lugar como consecuencia de futuras reformas.

La pregunta que se aborda a continuación es si esta disminución de la tasa de sustitución (o la necesidad de una reforma) se puede evitar al mismo tiempo que se restaura la sostenibilidad financiera del sistema público de pensiones. A esta pregunta se suelen ofrecer varias respuestas positivas, que se basan en expectativas optimistas sobre la creación de empleo, la subida de salarios, el crecimiento de la productividad y la disponibilidad de más recursos financieros (cotizaciones sociales e impuestos generales) que puedan hacer frente al aumento del gasto. Como veremos a continuación, estas optimistas respuestas son, en su mayor parte, incorrectas o insuficientes. En lo que sigue utilizamos el término «sistema actual de pensiones» como uno que mantiene sus características actuales (reparto, contributividad y prestación definida) y la tasa de sustitución media que dicho sistema ofrece en la actualidad.

1. La sostenibilidad financiera del «sistema actual de pensiones» no se restaura «creando suficiente empleo»

Dado que es muy difícil prever cuál será la evolución de la tasa de empleo en el largo plazo, la mayoría de los trabajos que analizan la dinámica futura del gasto en pensiones suponen que la economía se encontrará en el escenario laboral más favorable posible: el pleno empleo. Supongamos que se alcanza una tasa de empleo del 73 por 100, una de las más altas de los países industrializados, al mismo tiempo que se alarga la etapa laboral hasta los 67 años. En este caso, el factor de mercado de trabajo (que no es más que la inversa de la tasa de empleo) pasaría del 1,64 (correspondiente a la actual tasa de empleo del 61,1 por 100 en relación con la población de 16-64 años) al 1,37 con una

tasa de empleo del 73 por 100 (en relación con una población en edad de trabajar de 16-66 años). A este respecto, es importante además tener en cuenta que a medida que se extiende la duración de la vida laboral resulta más difícil alcanzar tasas de empleo más elevadas. Por tanto, con pleno empleo el gasto en pensiones como porcentaje del PIB sería un 16,5 por 100 más bajo, porcentaje muy inferior al correspondiente al aumento de dicho gasto por razones demográficas. O, dicho de otra forma, alcanzar el pleno empleo tan solo serviría para compensar (aproximadamente) una quinta parte del aumento del gasto en pensiones asociado al envejecimiento demográfico en el escenario de baja inmigración (escenario INE, 2019) o cerca de una cuarta parte en el escenario con alta inmigración (escenario AIReF, 2019).

Es decir, según las previsiones demográficas, el proceso de envejecimiento es tan intenso que, a pesar de alcanzar el pleno empleo, en unas décadas tendremos prácticamente un trabajador por cada jubilado. Por otro lado, parece muy improbable que se produzcan aumentos importantes de la tasa de fecundidad u otra llegada masiva de inmigrantes (más allá de los cambios ya contemplados en los escenarios más optimistas). Pero incluso si así fuera, el proceso de envejecimiento es tan intenso que el factor demográfico mejoraría solo marginalmente, muy poco en comparación con lo que sería necesario para restaurar la sostenibilidad financiera de un sistema público de pensiones con las prestaciones actuales incluso, como hemos dicho, alcanzando el pleno empleo.

2. La sostenibilidad financiera del «sistema actual de pensiones» no se restaura «aumentando los salarios»

El argumento habitualmente utilizado por los que defienden lo contrario de este enunciado es que un aumento de los salarios se trasladaría a los ingresos del sistema público de pensiones y, por tanto, se podría hacer frente a un mayor gasto. Este argumento tiene dos tipos de debilidades. Una es que ignora otros efectos que el aumento de salarios puede tener sobre el sistema de pensiones; otra es que el aumento de salarios necesario para cubrir la brecha entre ingresos y gastos del sistema público de pensiones no parece dentro de lo cuantitativamente razonable.

A efectos de esta discusión, conviene distinguir entre crecimientos salariales justificados por crecimientos de la productividad (es decir, crecimientos de la productividad que acaban trasladándose a los salarios) y crecimientos salariales no justificados (es decir, los que tienen lugar sin que la productividad aumente).

Resulta evidente, en primer lugar, que un crecimiento de los salarios no justificado por un aumento similar de la productividad debe tener un efecto negativo sobre la demanda de trabajo, lo que haría más difícil conseguir el objetivo de pleno empleo. Pero incluso si obviamos este efecto o si suponemos que el crecimiento de los salarios se produce de forma justificada por aumentos de la productividad, dicho incremento tiene un efecto transitorio positivo y significativo sobre la situación financiera del sistema público de pensiones y otro permanente, también positivo, pero de menor magnitud. Además, ambos efectos se producen únicamente por una disminución de la tasa de sustitución de las pensiones.

Esto puede mostrarse mediante dos simples identidades. Los ingresos en pensiones por cotizaciones sobre el PIB que se obtienen mediante las cotizaciones sociales se pueden representar así, en la siguiente identidad contable:

$$\frac{\textit{Ingresos en pensiones}}{\textit{PIB}} = \frac{wL}{\textit{PIB}}\tau = \alpha^{*}\tau, \qquad [2]$$

mientras que una reformulación de la descomposición anterior de la ratio gasto en pensiones-PIB implica que:

$$\frac{\textit{Gasto en pensiones}}{\textit{PIB}} = \frac{\textit{N.º pensiones}}{L}\,\frac{\textit{Pensión media}}{w}\,\frac{wL}{\textit{PIB}} = \frac{\textit{N.º pensiones}}{L}{}^{*}b^{*}\alpha, \qquad [3]$$

donde L es el empleo total, w es el salario medio, b es la tasa de sustitución, α es la participación de los salarios en el PIB, y τ es el tipo efectivo de las cotizaciones sociales. Por tanto, bajo la condición de sostenibilidad financiera $\left(\frac{\textit{Gasto en pensiones}}{\textit{PIB}} = \frac{\textit{Ingresos en pensiones}}{\textit{PIB}}\right)$ resulta que,

$$\frac{\textit{N.º pensiones}}{L}{}^{*}b = \tau. \qquad [4]$$

En otras palabras, siempre y cuando las prestaciones del sistema de pensiones se financien exclusivamente mediante impuestos al trabajo, su sostenibilidad financiera no depende de la participación de los salarios en el PIB (y, por tanto, tampoco de su crecimiento), sino que depende

exclusivamente del tipo impositivo efectivo de las cotizaciones sociales (τ), de la ratio entre número de pensiones a financiar y número de cotizantes, y de la tasa de sustitución (b).

Así pues, la contribución del aumento de los salarios a la mejora de la situación financiera del sistema de pensiones solo se puede producir mediante una disminución de la tasa de sustitución (b). Esta disminución depende de cómo se revaloricen las pensiones. Si estas se revalorizan con el crecimiento de los precios, el aumento de la pensión media será menor que el aumento del salario medio en la medida en que exista una brecha entre inflación salarial e inflación de precios. Esto es así porque los aumentos salariales tardan en trasladarse a la pensión media, que incluye las que ya están en alta y que, por tanto, dependen de los salarios (más bajos) de períodos anteriores. Sin embargo, bajo escenarios razonables sobre crecimientos de la productividad y de los salarios, su impacto cuantitativo sobre la tasa de sustitución de las pensiones es limitado, y el que se mantiene en el largo plazo es incluso menor, porque aumentos de los salarios dan lugar a prestaciones futuras por jubilación más elevadas, dado que el sistema público español de pensiones es, y se pretende que siga siendo, de carácter contributivo.

En cuanto a la relación entre productividad, salarios y pensiones, es importarte advertir de los riesgos de un mecanismo que se ha venido utilizando en el pasado para que los aumentos salariales no se trasladen a las pensiones, y que puede acabar cambiando la naturaleza del sistema. Este mecanismo consiste básicamente en mantener constante en términos reales la pensión máxima, mientras se aumenta en términos reales la base máxima de cotización. Si los salarios (y todas las bases de cotización) crecen de forma continuada al ritmo del crecimiento de la productividad y la pensión máxima a la que tiene derecho un individuo no se actualiza con los salarios ocurren dos cosas: i) aumenta la diferencia entre la pensión máxima y la base de cotización máxima, con lo cual la tasa de sustitución (i.e. ratio pensión/salario) de los trabajadores con derecho a pensión máxima es cada vez menor; y ii) cada vez habrá más individuos con derecho a percibir dicha pensión máxima. Ambos efectos consiguen que la generosidad del sistema (i.e. la pensión media/productividad media) para el sistema en su conjunto se reduzca. Es decir, este mecanismo silencioso consigue romper la relación entre la pensión media y la productividad media (o el salario medio), logrando reducir el gasto total. Se trata, por tanto, de una reforma en toda regla, pero hecha por la puerta de atrás. Efectos similares tienen lugar si el tope máximo de las bases de cotización se eliminara mientras que se dejara en vigor el correspondiente a la pensión máxima.

Conde-Ruiz y González (2016) demuestran que esta «reforma silenciosa» tiene un importante efecto de contención del gasto. En el caso más extremo (donde se congela en términos reales la pensión máxima) puede suponer un ahorro de hasta 3,2 puntos del PIB en 2050. Pero, como demostramos, este ahorro se consigue porque se está cambiando la naturaleza de nuestro sistema de pensiones. Como dijimos anteriormente, existen dos tipos de sistemas de pensiones con respecto al grado de redistribución intergeneracional: contributivo (o *bismarckiano*) y asistencial (o *Beveridge*). El primer sistema de Seguridad Social fue creado por Bismarck en Alemania en el año 1881 y se caracterizaba porque existían una relación entre las cotizaciones realizadas y las pensiones que se reciben (pensión contributiva). Por otro lado, el informe *Beveridge* (*Beveridge Report*), publicado en el Reino Unido en el año 1942, abogaba por la introducción de un sistema mínimo como instrumento de lucha contra la pobreza, que otorgara una pensión fija e igual a la mayoría de los trabajadores (pensión asistencial). Por tanto, es fácil ver que en un sistema tipo *Beveridge,* las pensiones son iguales para todos los trabajadores, mientras que las tasas de sustitución (la ratio entre la pensión y el salario) son una función decreciente del nivel de renta laboral. Al contrario, en un sistema tipo bismarckiano, las pensiones son una función creciente de la renta laboral, mientras que, en principio, las tasas de sustitución podrían ser iguales para todos los trabajadores.

En definitiva, aumentos de los salarios, aun causados por un repunte considerable del crecimiento de la productividad, no podrán cubrir toda la brecha entre ingresos y gastos del sistema público de pensiones, sino solo una parte. Además, la mejora de la situación financiera del sistema de pensiones que se produce en este tipo de escenarios se deriva de una disminución de la tasa de sustitución de las pensiones. Es decir, el argumento de que más productividad ayuda a solucionar la sostenibilidad de las pensiones solo es cierto cuando los aumentos salariales no se trasladan de forma instantánea y permanente a todas las pensiones, las que ya están en alta y las futuras. Y cuando esto ocurre la tasa de sustitución de las pensiones disminuye. Resulta curioso que para

defender la viabilidad del sistema actual sin reformar se confíe en una medida que solo tendría un efecto sustancial si se redujera la tasa de sustitución de las pensiones que se pretende conservar.

3. La sostenibilidad financiera del sistema de pensiones no se restaura «aumentando las cotizaciones sociales»

La primera pregunta que nos deberíamos hacer antes de entrar a analizar esta medida es: en ausencia de reformas, ¿cuánto deberían subir los ingresos por cotizaciones sociales para garantizar la sostenibilidad financiera del sistema público de pensiones?

Como hemos visto anteriormente, la contención del gasto solo se puede producir con cambios en el factor institucional, es decir, en la cobertura y generosidad de las pensiones. Veamos a continuación como están afectando las últimas dos reformas al gasto en pensiones. Según Conde-Ruiz y González (2013), la reforma de 2011, con los cambios en la edad de jubilación, en la tasa de sustitución y en la base reguladora, reduciría el gasto en pensiones como porcentaje del PIB en 2050 en 3,2 puntos. En la reforma de 2013, el factor de sostenibilidad, que liga la pensión a la esperanza de vida, y que debía entrar en vigor en 2019, tendría un impacto sobre las nuevas pensiones reduciéndolas un 5 por 100 cada diez años aproximadamente. Esto quiere decir que los pensionistas que se jubilasen en 2050 tendrían una pensión que será aproximadamente un 15 por 100 inferior a la de los que se jubilen hoy con el mismo historial laboral. Pero esto no significa que la pensión media caería un 15 por 100, pues en 2050 la mayoría de los pensionistas se habrían retirado mucho antes y por tanto el efecto sobre sus pensiones de este factor sería menor. Es decir, para los que se jubilen en 2030 su pensión será un 5 por 100 inferior y para los que se jubilen en 2040 será un 10 por 100 más baja, en relación con la de un trabajador con el mismo historial laboral, pero que se jubiló anteriormente y con una esperanza de vida más baja. Así pues, la caída de la pensión media estará en el entorno del 7,5 por 100. En definitiva, aunque estos cálculos podrían afinarse, la pensión media en 2050, una vez se tiene en cuenta el impacto del factor de sostenibilidad, sería aproximadamente un 7,5 por 100 más baja de lo que sería sin la aplicación de dicho factor. En el siguente cuadro vemos hasta dónde puede llegar el gasto en pensiones como porcentaje del PIB, con la reforma de 2011 y con el factor de sostenibilidad de la reforma de 2013.

CUADRO N.º 1

GASTO EN PENSIONES EN 2050: CON FACTOR DE SOSTENIBILIDAD Y ACTUALIZANDO LAS PENSIONES CON EL IPC (EN PORCENTAJE DEL PIB)

	SITUACIÓN ACTUAL	*2050*	
		ESCENARIO DE BAJA INMIGRACIÓN, INE (2016)	*ESCENARIO DE ALTA INMIGRACIÓN, AIReF (2019)*
Factor demográfico	0,288	0,60	0,52
Factor mercado de trabajo	1,64	1,37	1,37
Factor institucional	0,23	0,21	0,21
Gasto en pensiones (% PIB)	10,7	17,3	15,0

Notas: i) Situación actual, el factor demográfico ha sido calculado como (65+) y tasa empleo (16-64); y ii) En 2050 el factor demográfico en 2050 ha sido calculado como (67+) y la tasa de empleo está definida para trabajadores entre 16-66 años.
Fuente: INE (2016) *vs.* AIReF (2019).

Esto significa (ver cuadro n.º 1) que si conseguimos el pleno empleo (alcanzando una tasa de empleo del 73 por 100), gracias a la reforma de 2011 y al factor de sostenibilidad de la reforma 2013, el gasto en pensiones en 2050 estaría entre el 15 por 100 y el 17 por 100 del PIB. O, dicho de otra forma, esos son los niveles de gasto sobre el PIB que alcanzaremos si actualizamos las pensiones con el IPC y no implementamos ninguna reforma de reducción del gasto. Al mismo tiempo, los ingresos como porcentaje del PIB, sin aumentos en las cotizaciones o las bases de cotización no cambiarán y seguirán en el entorno del 11 por 100 del PIB. Y esto ocurrirá aunque se produzcan aumentos importantes de la productividad. Para entenderlo, simplemente basta recordar la identidad contable enunciada anteriormente según la cual la ratio ingresos por cotizaciones/PIB es el producto de la participación de los salarios en el PIB y el tipo efectivo de las cotizaciones sociales. Cuando la productividad media y el salario medio crecen a la misma tasa, si el tipo de cotización efectivo permanece constante, los ingresos sobre el PIB tampoco varían.

El tipo impositivo legal de las cotizaciones sociales que financian las contingencias asociadas a pensiones es del 28,3 por 100 de la masa salarial; el

correspondiente tipo efectivo, como consecuencia de la existencia de bases de cotización topadas por mínimos y máximos, es del 21 por 100 aproximadamente. Hay tres maneras de incrementar los ingresos por cotizaciones sociales: aumentar el tipo legal, elevar el tope mínimo de la base de cotización, y suprimir el tope máximo de la base de cotización. Todas ellas tienen el inconveniente de que producen aumentos de los costes laborales que podrían traducirse en disminuciones de la tasa de empleo, que harían más difícil restaurar la sostenibilidad financiera. Para recaudar 6 y 4 puntos de PIB vía cotizaciones es necesario incrementar el tipo efectivo de cotización del 21 por 100 al 34,2 por 100 o al 30 por 100 respectivamente. Esto sería un aumento en costes laborales realmente incompatible con el escenario de pleno empleo comentado anteriormente. Recordemos que el déficit de la Seguridad Social en 2050 alcanzaría 4 puntos de PIB anuales en el escenario demográfico con alta inmigración (escenario AIReF) y 6 puntos de PIB en el escenario de baja inmigración (escenario INE).

Por otra parte, es importante resaltar que las dos últimas medidas (elevar la base mínima de cotización o suprimir el tope de la base máxima) no tendrían muchos efectos sobre el saldo financiero del sistema en el medio plazo, dado que a mayores bases de cotización les corresponden prestaciones más elevadas. Solo si, como hemos dicho anteriormente, el «destope» de la base de cotización fuera acompañado de la congelación de la pensión máxima (i.e. aplicándose la «reforma silenciosa»), se podría producir una cierta mejoría de las cuentas de la Seguridad Social. En este caso, tal como indicamos anteriormente, se reduciría la naturaleza contributiva del sistema que se pretende preservar reformando nuestro sistema hacia otro de naturaleza asistencial.

4. La sostenibilidad financiera del sistema de pensiones no se restaura «usando los impuestos generales»

A primera vista, utilizar impuestos generales para financiar las pensiones parece una medida razonable (e inevitable a corto plazo). Con algo más de perspectiva, esta medida tiene varios inconvenientes. El primero es que se necesita una aportación cuantiosa de recursos financieros para que se consiga igualar los gastos y los ingresos del sistema de pensiones, manteniendo, al mismo tiempo, las tasas actuales de sustitución (alrededor de 1,5 puntos porcentuales (p.p.) de PIB en el corto plazo y, como hemos visto, hasta un entorno de 4-6 p.p. de PIB en el medio y largo plazo). Con un déficit público todavía en el entorno del 3 por 100 del PIB y una ratio de deuda pública sobre el PIB rozando el 100 por 100, no parece que exista (ni que vaya a existir en un futuro próximo) mucho margen para obtener tales recursos adicionales. Máxime si con el envejecimiento también van a subir otros gastos asociados al mismo, como la sanidad o la dependencia.

En segundo lugar, la naturaleza de un sistema de pensiones contributivo reside en que la pensión que recibe un jubilado depende de las cotizaciones realizadas a lo largo de su vida laboral. Dicho de otro modo, si no contribuyes lo suficiente, no tienes pensión contributiva, y si contribuyes poco, tu pensión es baja. Si usamos otros impuestos (como el IVA o el IRPF) para financiar las pensiones contributivas, lo que estamos haciendo es romper el principio de contributividad, ya que una persona que no ha trabajado suficiente y no tiene derecho a una pensión contributiva (o a una pensión más baja) podría reclamarla aludiendo a que en realidad sí está aportando al sistema de pensiones a través del IVA cuando consume o cuando paga el IRPF. Y no le faltaría razón.

Y el tercer inconveniente es que para conseguir tales recursos habría que recurrir a impuestos con bases amplias (IRPF, IVA o patrimonio) que también soportan la población jubilada, por lo que, de hecho, su renta disponible también se reduciría, que es justo lo que se quiere evitar manteniendo las tasas actuales de sustitución de las pensiones.

IV. UNA REFORMA POLÍTICA Y FINANCIERAMENTE SOSTENIBLE: LOS TRES ELEMENTOS CLAVE

En definitiva, las cuatro «soluciones» anteriores, incluso si se realizaran conjuntamente, no podrían conseguir que el sistema público de pensiones mantuviera tanto su naturaleza contributiva como las tasas de sustitución que ha ofrecido hasta la fecha. La solución pasará por una batería de medidas entre las cuales están, por supuesto, las contempladas en el apartado anterior: alcanzar el pleno empleo, eliminar la precariedad laboral para aumentar las tasas de fecundidad, mejorar la educación y la inversión en I+D+i para aumentar la tasa de crecimiento de la productividad y aumentar los ingresos del sistema de pensiones. Pero, sin duda, aun alcanzando estos objetivos tan deseables, la tasa de sustitución de las pensiones tendrá que disminuir para adaptarla a la

nueva longevidad. Aceptando esta premisa, el centro del debate sobre la reforma de las pensiones pasa a ser cómo se debe producir dicha disminución de manera que el poder adquisitivo de las pensiones a lo largo del período de jubilación y su suficiencia no se vean sustancialmente mermadas. Para ello, será necesario que los futuros pensionistas conozcan con cierta anticipación cuál será la pensión que van a recibir, que dicha pensión esté protegida frente a aumentos de la inflación, que el acceso a la jubilación sea flexible y tenga en cuenta la heterogeneidad de las condiciones individuales y de las vidas laborales y, en definitiva, que se haga de una manera eficiente y justa (es decir, con unos criterios razonables de equidad inter- e intrageneracional). Esta es la cuestión que debería ocupar el lugar prioritario en el debate actual sobre la reforma de las pensiones.

Solo hay dos vías para reducir la tasa de sustitución de las pensiones, más allá de la «cuasicongelación» de las pensiones. Por un lado, transformar el sistema actual en un sistema puramente asistencial, en el que se reduzcan de forma paulatina las pensiones que se sitúan por encima de una pensión media para que al final todos los trabajadores perciban la misma pensión al jubilarse, cuyo importe sería de subsistencia. Esta es una vía que está potencialmente abierta pero, como se indicó anteriormente, si se hace, no debe ser a través de la «reforma silenciosa», sino anunciándola a los ciudadanos. Si se cambia la naturaleza del sistema, de contributivo a asistencial, es importante que los trabajadores lo sepan con claridad y antelación para que puedan adaptar sus decisiones de ahorro y empleo a dicho cambio.

Por otro lado, mantener la contributividad, pero transformando el sistema hacia uno de cuentas nocionales donde el importe en el alta de la pensión se haría teniendo en cuenta el esfuerzo contributivo de los trabajadores, de modo que las pensiones percibidas tuvieran una mayor correspondencia con las cotizaciones realizadas. En mi opinión, como defenderemos a continuación, España debería optar por esta segunda vía, que por otro lado es la que han tomado otros países con sistema de pensiones contributivos como el nuestro.

1. Sistema de pensiones de reparto de cuentas nocionales

Los sistemas de reparto de cuentas nocionales registran todo lo que el trabajador cotiza a lo largo de su vida laboral en lo que se llama una «cuenta nocional individual», porque se trata realmente de un mero apunte contable. Resaltar que estos sistemas de pensiones son de reparto, es decir, todo lo cotizado se destina a pagar las pensiones en dicho momento. La pensión de jubilación a la que tendrá derecho el trabajador se calcula en función de lo aportado durante toda su vida, que está registrado en dicha cuenta nocional, y de ciertas reglas que tienen en cuenta la esperanza de vida en el momento de la jubilación e incluso de algunas variables económicas relevantes para la sostenibilidad del sistema, como la ratio entre cotizantes y jubilados o el crecimiento del PIB. Este sistema calcula la pensión a la que tiene derecho el trabajador de una forma más sencilla y transparente, ya que, básicamente, la pensión se calcula en función de un rendimiento hipotético (o social) que podrían haber tenido las aportaciones realizadas por el trabajador a lo largo de su vida. Esta sencilla formula sustituiría a la compleja e injusta fórmula del sistema actual, que utiliza los años trabajados, las bases de cotización de los últimos 25 años, la edad de jubilación y los múltiples umbrales (máximos y mínimos) sobre las pensiones y las bases de cotización. Dicho rendimiento hipotético se calcula aplicando una tasa de rentabilidad estimada, de forma que el sistema sea financieramente sostenible dadas unas prestaciones calculadas actuarialmente en función de las aportaciones acumuladas y las expectativas de longevidad. Así, en el momento de la jubilación, este fondo se convierte en una renta vitalicia o pensión que no solo dependerá de esta rentabilidad virtual o hipotética, sino también de la esperanza de vida en ese momento. Dicho de otro modo, la pensión que percibirá el trabajador deberá respetar algún tipo de equivalencia actuarial o factor de proporcionalidad entre lo aportado y los años esperados durante los que va a percibir la pensión a lo largo de su vida.

Así pues, el nuevo sistema de reparto de cuentas nocionales, en la línea de países como Suecia o Italia, reforzaría la contributividad, teniendo en cuenta toda la vida laboral y otras situaciones que se consideren que deberían tenerse en cuenta a la hora de generar derechos. Este modelo incorpora, además, la introducción de instrumentos de ajuste automático del gasto en pensiones frente a cambios demográficos y económicos, proporciona incentivos para aumentar la oferta de trabajo, permite una jubilación flexible plenamente compatible con el pleno empleo, y restablece el equilibrio actuarial entre contribuciones realizadas y pensiones recibidas. Es decir, un sistema como este permite de una

forma más justa y transparente que si un trabajador quiere cotizar más en su «cuenta nocional» puede alargar su etapa laboral, y así aumentar su pensión y evitar la caída en su tasa de sustitución. Al mismo tiempo, el sistema facilita la compatibilización entre pensión y salario en la llamada jubilación activa. Por último, este sistema permite visualizar el pago de cotizaciones como un ahorro para la jubilación, con el consiguiente incentivo a cotizar más por parte de los trabajadores.

2. Los tres elementos clave la futura reforma

Antes de entrar en los tres elementos clave de la futura reforma, es preciso referirse a la importancia de alcanzar un consenso. La parte fácil es encontrar el consenso sobre la necesidad de proteger las pensiones frente al IPC, para evitar una pérdida de poder adquisitivo. La parte complicada es encontrar el consenso sobre cómo financiarlo o cómo hacer que el sistema sea sostenible en el medio plazo. Los problemas de sostenibilidad no son solo de corto plazo, como muestra el importante déficit que presenta el sistema en la actualidad, sino de medio plazo, donde, como hemos visto, los déficits serán muy superiores. El reto que tenemos por delante es encontrar medidas con un impacto similar a la injusta e ineficiente «cuasicongelación» de las pensiones. Y hacerlo de una forma políticamente viable.

A la hora de buscar ese consenso, es importante tener en cuenta el orden de magnitud del que estamos hablando. Si volvemos a actualizar las pensiones con el IPC, el desajuste entre ingresos y gastos será tan grande en las próximas décadas, tal como hemos indicado anteriormente, que seguramente será necesario actuar en tres dimensiones con distintas implicaciones entre generaciones.

– En primer lugar, la reforma debería *afectar lo menos posible a los actuales jubilados* por dos motivos. Primero, el más importante, porque los jubilados ya no tienen capacidad para adaptar sus decisiones de ahorro y empleo a los cambios en el sistema de pensiones. Y sería injusto, y seguramente ineficiente, cambiarles drásticamente, y en mitad de su etapa de jubilación, su pensión. Segundo, para hacer la reforma políticamente sostenible. No podemos olvidar que la población jubilada constituye el principal activo electoral de cualquier partido político y que por el efecto del envejecimiento irá en aumento en las próximas décadas. Por tanto, solo se deberían permitir caídas en el poder adquisitivo de las pensiones en situación de grave crisis económica. Y estas caídas deberían tener un límite máximo y en ningún caso debería afectar a las pensiones mínimas.

– En segundo lugar, *transformar nuestro sistema de pensiones en uno de cuentas nocionales*, donde la pensión que percibe el trabajador será menos generosa que la que percibe actualmente, en el momento del alta. Este nuevo sistema sostenible debería entrar en vigor para los trabajadores menores de una determinada edad. Los trabajadores por encima de esa edad podrán tener libertad para elegir si quieren que se les calcule la pensión con el viejo sistema o con el nuevo. No podemos olvidar que el sistema actual es muy injusto, sobre todo para los trabajadores a los que les va mal laboralmente al final de su carrera profesional. El nuevo sistema de cuentas nocionales, como hemos visto anteriormente, permite de una forma más justa y transparente que si un trabajador quiere cotizar más en su «cuenta nocional» puede alargar su etapa laboral, y así aumentar su pensión futura y evitar dicha la caída en su tasa de sustitución. Habría que determinar, no solo la cuantía de la caída de la pensión en el alta, sino también cuál debe ser la edad de la generación a la que se le empezara a aplicar el nuevo sistema. Evidentemente, cuanto más se retrase la reforma, más injusta será, pues afectará a trabajadores más cerca de la edad de jubilación. Este nuevo sistema, como hemos indicado anteriormente, conllevará una caída de la pensión inicial, que puede ser compensada por el trabajador posponiendo su edad de jubilación, ya sea de forma completa o parcial. Es decir, estos trabajadores, anunciándoles con tiempo suficiente la reforma, pueden tener margen para adaptar sus decisiones de trabajo y ahorro a dicho cambio. Para preservar el grado de redistribución intrageneracional del sistema de pensiones actual, el nuevo sistema de cuentas nocionales también debería contar con una pensión mínima y máxima.

– En tercer lugar, y aun sabiendo que es imposible hacer sostenible el sistema actuando únicamente por la vía de los ingresos, en el *período transitorio, hasta que un porcentaje suficientemente alto de las nuevas jubilaciones vengan del nuevo sistema de cuentas nocioanles, es probable que sea necesario dotar de más ingresos al sistema*. O dicho de otra forma, dotar al sistema de más

ingresos para ayudar a financiar la jubilación de los *babyboomers*. Una forma de justificar el uso de ingresos públicos, no provenientes de las cotizaciones y no afectar a la naturaleza contributiva del sistema, es hacerlo como compensación por los años donde las cotizaciones sociales de los trabajadores financiaron la sanidad pública en España.

Por último, sería conveniente aprovechar el cambio hacia un sistema de *pensiones de cuentas individuales nocionales* para introducir un sistema de capitalización complementario para todos los trabajadores. Este nuevo sistema de previsión complementaría debería tener los siguientes elementos. Primero, ser voluntario, es decir la Seguridad Social empezaría reteniendo un porcentaje del salario y lo introduciría en el sistema de capitalización, pero en cualquier momento el trabajador podría indicar que no está interesado y automáticamente se le daría de baja. Experiencias en diversos países muestran cómo la tasa de abandono involuntario de este tipo de medidas es muy pequeña. Una vez que está en marcha, el *status quo* prevalece en su toma de decisiones. Segundo, sería gestionado por defecto por la Seguridad Social, de la misma forma que se gestionó el Fondo de Reserva. Con posterioridad, el trabajador podrá, si le ofrecen mejores condiciones, mover dicho fondo a una entidad privada dentro del marco regulatorio establecido, con el consiguiente efecto positivo del aumento de la competencia entre operadores. Tercero, dicho fondo de capitalización individual podría usarse, no solo para complementar la pensión pública en el momento de la jubilación, sino también para invertir en el propio capital humano del trabajador en cualquier momento. En el futuro, los trabajadores tendrán que reciclar, adaptar o mejorar su capital humano de forma constante a lo largo de toda su vida laboral. En definitiva, este nuevo sistema permitiría a los trabajadores invertir en los dos factores clave de cualquier sistema productivo. Por un lado, en el capital humano de la economía a través del sistema de pensiones de reparto (de «cuentas nocionales») y, por otro, en el capital físico a través de este nuevo sistema de capitalización voluntario y de carácter complementario.

V. CONCLUSIONES

El sistema de pensiones en España está en pleno proceso de adaptación a la nueva longevidad. Las reformas emprendidas han encauzado algunos elementos clave, pero aún no está concluido el proceso para garantizar unas pensiones sostenibles y suficientes en el siglo XXI. En breve, volverá el debate de las pensiones en nuestro país. Volver a indexar las pensiones con el IPC, sin duda una medida justa para los jubilados, obligará a tomar decisiones importantes para garantizar la sostenibilidad del sistema.

Como se ha tratado de argumentar en este artículo, si queremos preservar la contributividad de nuestro sistema de pensiones, será necesario transformarlo hacia uno, también de reparto, de «cuentas nocionales» –de contribución definida–, como ya se ha realizado en otros países que tenían sistemas contributivos similares al nuestro. Esta es una de las cosas de las que deberíamos estar hablando y debatiendo en los próximos trimestres. En concreto, las variables de decisión clave serían: i) a qué generación se le aplica el nuevo sistema de cuentas nocionales adaptado a la nueva demografía; ii) cuánta va a ser la caída en la pensión inicial con el nuevo sistema; iii) con cuántos ingresos adicionales vamos a dotar al sistema en el período transitorio; y iv) cuál es el límite admisible, o bajo qué condiciones se puede afectar al poder adquisitivo de las pensiones. Evidentemente, en función de la magnitud de las cifras en esos cuatro parámetros, el coste de adaptar el sistema de pensiones será más grande para una o para otra generación.

Con esta reforma, la edad efectiva de jubilación, de una forma u otra, acabará estando relacionada con la esperanza de vida en cada momento. Es decir, aunque de forma flexible, la edad de jubilación aumentará de manera rítmica a medida que lo haga la longevidad. Y, por otro lado, una vez alcanzada la jubilación, se permitirá la plena compatibilidad entre la percepción de la pensión y el salario. Los trabajadores no pasarán del trabajar a jubilarse en una sola noche, sino que habrá una reducción gradual de la jornada laboral. Y es en este período de transición del empleo a la jubilación donde se permitirá complementar el salario con la pensión. Este es un punto clave para adaptar nuestro sistema de pensiones a la nueva longevidad.

Estos cambios en el mercado laboral también van a afectar a la educación. Tan pronto como la longevidad aumente el número de años de vida laboral, algo que no ha ocurrido en todo el siglo XX, será difícil imaginar que las personas reciban toda su educación al principio de sus vidas. Se necesitarán períodos adicionales de acumulación de capital

humano en la mediana edad para aprender, por ejemplo, a manejar las nuevas tecnologías. Por este motivo, sería conveniente aprovechar la reforma del sistema de pensiones hacia uno de cuentas nocionales, para introducir un sistema de capitalización voluntario y de carácter complementario. Y permitir que los recursos de este fondo, acumulados en una cuenta individual, se puedan utilizar no solo para complementar la pensión pública en el momento de la jubilación, sino también, en cualquier momento, para invertir en el propio capital humano del trabajador. En resumen, para garantizar la sostenibilidad financiera de los sistemas de pensiones, será necesario que los trabajadores estén activos en el mercado laboral a edades avanzadas y esto solo será posible si son capaces de evitar que su productividad disminuya con la edad, o, dicho de otra forma, si los trabajadores logran reciclar su capital humano constantemente, a lo largo de toda su vida laboral.

No ponemos en duda que sea rentable electoralmente centrarse en el corto plazo y olvidarse del medio plazo. Pero cuanto más tarde se introduzcan las reformas, estas serán más drásticas e injustas, pues afectarán a trabajadores más cerca de su jubilación y sin margen de adaptarse a los cambios. Pudiendo llegar al extremo de países como Grecia o Portugal donde se recortaron las pensiones entre un 20 y un 30 por 100 de un día para otro.

Al final, no podemos olvidar que las reformas en un sistema de pensiones de reparto no son otra cosa que reescribir el contrato intergeneracional para que este sea pagable por las futuras generaciones. Es importante tener en cuenta que un sistema de pensiones de reparto es una institución intergeneracional, donde la generación de trabajadores de hoy paga las pensiones de los trabajadores del pasado a cambio de percibir pensiones pagadas por las generaciones de trabajadores del futuro. Y, ¿de qué sirve que el Parlamento de hoy vote por no hacer las reformas necesarias si en el futuro los trabajadores no van a poder pagar las pensiones que nos han prometido hoy? O, dicho de otra forma, ¿alguien cree que, si en las próximas décadas habrá prácticamente un trabajador por cada jubilado, este trabajador, apenas mayor de edad hoy, se levantará y pagará el solo una pensión entera, tal como la tenemos hoy, y además el resto de los programas del Estado de bienestar? ¿Y lo hará, porque así lo han decidido los políticos de hoy? Y esta es la razón última y la clave por la cual todos los países acaban realizando las reformas necesarias para la sostenibilidad de las pensiones: para hacerlas pagables por las futuras generaciones. Lo que nos estamos jugando ahora es hacerlo cuanto antes, para que se pueda hacer de la forma menos dañina y más justa para los trabajadores. Dada la experiencia del pasado, solo con un gran pacto nacional por las pensiones que atienda a la solidaridad intergeneracional, entre las principales fuerzas políticas, será posible dejar un sistema de pensiones sostenible y suficiente a las generaciones del siglo XXI.

NOTAS

(*) Otra afiliación: Universidad Complutense.

(1) Ver Conde-Ruiz y Galasso (2003 y 2004) y para profundizar sobre el origen de la jubilación anticipada.

(2) *Informe del Comité de Expertos sobre el factor de sostenibilidad del sistema público de pensiones* (7 de junio de 2013), http://www1.seg-social.es/ActivaInternet/groups/public/documents/rev_anexo/rev_032187.pdf

(3) Ver Conde-Ruiz y González (2019) para un análisis comparado detallado de ambos escenarios demográficos.

BIBLIOGRAFÍA

Conde-Ruiz, J. I. y Galasso, V. (2003). Early Retirement. *Review of Economic Dynamics*, *6(1)*, pp. 12-36.

— (2004). The Macroeconomics of Early Retirement. *Journal of Public Economics*, *88(9),* pp. 1849-1869.

Conde-Ruiz, J. I. y González, C. I. (2013). Reforma de pensiones 2011 en España. *Hacienda Pública Española/Review of Public Economics*, *204 (1/2013)*, pp. 9-44.

— (2015). Challenges for Spanish Pensions in the Early 21st Century. *CESifo DICE Report, Ifo Institute* - Leibniz Institute for Economic Research at the University of Munich, *13(2),* pp. 20-24.

— (2016). From Bismarck to Beveridge: the other pension reform in Spain. *SERIEs - Journal of the Spanish Economic Association*, *7*, pp. 461-490.

— (2019). Proyecciones demográficas para el siglo XXI. *Revista Actuarios- Instituto de Actuarios Españoles, 44*, pp. 10-13.

ELEMENTOS DE UNA REFORMA SOSTENIBLE DE LAS PENSIONES

Juan Francisco JIMENO SERRANO (*)

Banco de España

Resumen

Este artículo repasa la situación actual de las pensiones en España, planteando tres cuestiones fundamentales: i) ¿cuáles son los objetivos que cumple y debería cumplir el sistema público español de pensiones?; ii) ¿qué implicaciones tienen los cambios demográficos y tecnológicos para el diseño de los sistemas de pensiones que aspiren a alcanzar dichos objetivos?; y iii) ¿cuáles son las estrategias de reforma disponibles y hasta qué punto sistemas alternativos basados en la capitalización del ahorro individual o colectivo pueden constituir una alternativa viable en aras de esos objetivos? Las respuestas a estas cuestiones tienen un componente analítico y técnico, pero también implicaciones socioeconómicas y para la equidad intra- e intergeneracional. Para configurar un sistema público de pensiones del siglo XXI que pueda cumplir los objetivos de sustitución de rentas, aseguramiento de la longevidad y eliminación de la pobreza durante la vejez son necesarias reformas profundas.

Palabras clave: cambio demográfico, tecnología, sistemas de pensiones.

Abstract

This article reviews the current situation of pensions in Spain, raising three fundamental questions: (i) what are the objectives that actually meets and should meet the Spanish public pension system?, (ii) what implications do demographic and technological changes have for the design of pension systems that intend to achieve these objectives?, and (iii) what are the reform strategies available and to what extent alternative systems based on the capitalisation of individual or collective savings can constitute a viable alternative for achieving those goals? The answers to these questions have an analytical and technical component, but also socioeconomic implications for intra and intergenerational equity. In order to configure a public pension system of the 21st century that can meet the objectives of income substitution, longevity assurance and elimination of poverty during old age, profound reforms are necessary.

Keywords: demographic change, technology, pension systems.

JEL classification: H75, J11.

I. INTRODUCCIÓN

LAS políticas sociales tienen dos objetivos fundamentales. Uno es proporcionar un seguro colectivo frente a riesgos individuales (como, por ejemplo, la pérdida de rentas laborales por desempleo, vejez, enfermedad, etc.); otro es promover la igualdad de oportunidades y redistribuir la renta hacia los individuos más desfavorecidos mediante impuestos y transferencias y la provisión de servicios públicos.

Los sistemas públicos de pensiones tratan de alcanzar los objetivos sociales anteriores de dos maneras: i) mediante transferencias que sustituyen rentas laborales en caso de vejez, discapacidad, viudedad u orfandad, y que, en el caso de la jubilación y de la viudedad proporcionan un seguro contra la longevidad haciendo que la sustitución de rentas mencionada anteriormente sea por una renta vitalicia; y ii) mediante transferencias dirigidas a eliminar la pobreza entre la población afectada por los riesgos anteriores. Dichos sistemas públicos ofrecen prestaciones contributivas para alcanzar el primero de los objetivos anteriores y asistenciales para cumplir con el segundo.

Los cambios demográficos y tecnológicos que están teniendo lugar en los países occidentales afectan a la materialización de dichos riesgos, incrementando la desigualdad y modificando la eficacia de los instrumentos tradicionales de las políticas sociales. Consecuencias económicas de los cambios demográficos se vislumbran en muchas dimensiones, aunque parecen especialmente evidentes en lo que respecta a los sistemas públicos de pensiones (1).

Hay varias razones por las que el diseño tradicional de los sistemas públicos de pensiones, que otorgan beneficios de prestación definida financiados por reparto (es decir, mediante transferencias intergeneracionales) parece poco compatible con el nuevo contexto socioeconómico marcado por profundos cambios demográficos y tecnológicos. La más obvia es la desaparición del llamado «dividendo demográfico», es decir, del crecimiento económico potencial derivado de una población en edad de trabajar creciente y, por tanto, del mantenimiento de una ratio reducida entre la población que recibe una pensión y dicha población en edad de trabajar (llamada tasa de dependencia). De hecho, por el *baby boom* del período 1950-1970, dicha ratio aumentará significativamente hasta mediados de este siglo. Por otra parte, el conti-

nuo aumento de la longevidad hace que el dividendo demográfico necesario para financiar un sistema de pensiones de reparto sea mayor, a menos que la edad de jubilación aumente de forma conmensurada con la esperanza de vida. La segunda es que en un mundo con una deuda pública elevada, hay menos espacio para otras transferencias intergeneracionales (2). Finalmente, los cambios tecnológicos están modificando la propia naturaleza del trabajo y del empleo y, por consiguiente, la «carrera laboral estándar» de un «trabajador tipo» que servía de base para configurar las condiciones de elegibilidad a las prestaciones contributivas de los sistemas públicos de pensiones.

En definitiva, la versión tradicional de los sistemas públicos de pensiones no fue diseñada para un mundo con poblaciones envejecidas, con trabajadores con vidas laborales inestables y con creciente desigualdad en rentas laborales. No debe resultar extraño pues que se encuentren bajo una presión financiera considerable y que, por otra parte, no siempre ofrezcan unas pensiones suficientes a los segmentos de población más desfavorecidos.

En este artículo se abordan tres cuestiones fundamentales. En primer lugar, se documenta la situación del sistema público español de pensiones en relación con los objetivos mencionados anteriormente, prestando especial atención a la insuficiencia de sus prestaciones asistenciales y a las consecuencias de la polarización en el mercado de trabajo y de la inestabilidad laboral en algunos de sus segmentos (sección segunda). En segundo lugar, se identifican los principales mecanismos por los cuales factores demográficos y tecnológicos condicionan el diseño de los sistemas de pensiones que aspiren a alcanzar dichos objetivos y cómo estos deberían adaptarse al nuevo escenario socioeconómico (tercera sección). En tercer lugar, se discute hasta qué punto sistemas alternativos basados en la capitalización del ahorro individual o colectivo pueden constituir una alternativa viable en aras de esos objetivos (sección cuarta). Para terminar, en los comentarios finales se destacan los principales retos a los que se enfrentan todas las estrategias de reforma de las pensiones, sea cual sea la opción elegida (sección quinta).

II. PENSIONES DE JUBILACIÓN EN ESPAÑA: PRINCIPALES PARÁMETROS

El objetivo de sustitución de rentas con un seguro frente a la longevidad se trata de conseguir mediante las pensiones contributivas de jubilación/viudedad/incapacidad laboral que en España supusieron un gasto de casi el 10 por 100 del producto interior bruto (PIB) en 2018. Adicionalmente, existe un régimen específico para grupos especiales de funcionarios del Estado (el sistema de clases pasivas) cuyas prestaciones (también contributivas) ascendieron al 1,2 por 100 del PIB en ese mismo año. Para reducir la pobreza durante la vejez existen las pensiones no contributivas y los complementos de mínimos a las pensiones contributivas para que estas alcancen un determinado nivel (véase el cuadro n.º 1 en relación con las pensiones contributi-

CUADRO N.º 1

CUANTÍAS MÍNIMAS DE LAS PENSIONES CONTRIBUTIVAS DE JUBILACIÓN (EUROS/AÑO)

	TITULAR CON 65 AÑOS O MÁS			*TITULAR MENOR DE 65 AÑOS*		
	CON CÓNYUGE A CARGO	*SIN CÓNYUGE: UNIDAD ECONÓMICA UNIPERSONAL (1)*	*CON CÓNYUGE NO A CARGO*	*CON CÓNYUGE A CARGO*	*SIN CÓNYUGE: UNIDAD ECONÓMICA UNIPERSONAL (1)*	*CON CÓNYUGE NO A CARGO*
2005	7.436,94	6.226,36	-	6.950,30	5.801,60	-
2006	7.966,98	6.576,22	-	7.445,76	6.127,52	-
2007	8.659,56	7.047,32	-	8.093,12	6.566,56	-
2008	9.258,76	7.428,82	-	8.653,12	6.922,16	-
2009	9.746,66	7.861,70	7.651,70	9.122,82	7.339,92	7.129,92
2010	10.284,40	8.335,60	7.905,80	9.639,00	7.796,60	7.366,80
2011	10.584,00	8.577,80	8.135,40	9.919,00	8.023,40	7.581,00
2012	10.690,40	8.664,60	8.218,00	10.018,40	8.104,60	7.658,00
2013	10.904,60	8.838,20	8.383,20	10.220,00	8.267,00	7.812,00
2014	10.932,60	8.860,60	8.404,20	10.246,60	8.288,00	7.831,60
2015	10.960,60	8.883,00	8.426,60	10.273,20	8.309,00	7.851,20
2016	10.988,60	8.905,40	8.449,00	10.299,80	8.330,00	7.872,20
2017	11.016,60	8.927,80	8.471,40	10.326,40	8.351,00	7.893,20
2018	11.044,60	8.950,20	8.493,80	10.353,00	8.372,00	7.914,20
2019	11.701,20	9.483,60	9.000,60	10.970,40	8.871,80	8.386,00

Fuente: *Anuario de Estadísticas Laborales*, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

vas de jubilación), que en ese mismo año fueron, respectivamente, del 0,2 y del 0,6 por 100 del PIB (3). Como se puede observar en el cuadro n.º 1, las pensiones mínimas de jubilación crecieron entre 2005 y 2019 alrededor de un 57 por 100 y un 52 por 100 para los jubilados con cónyuge a cargo y sin cónyuge a cargo, respectivamente.

Durante los últimos años los gastos en pensiones contributivas (en particular, las de jubilación) han mostrado una tendencia creciente. Las razones son tanto demográficas como institucionales (incremento de la cobertura y de la tasa de beneficio que ofrecen). Una simple descomposición, basada en una identidad, permite identificar los principales parámetros que determinan el gasto en pensiones:

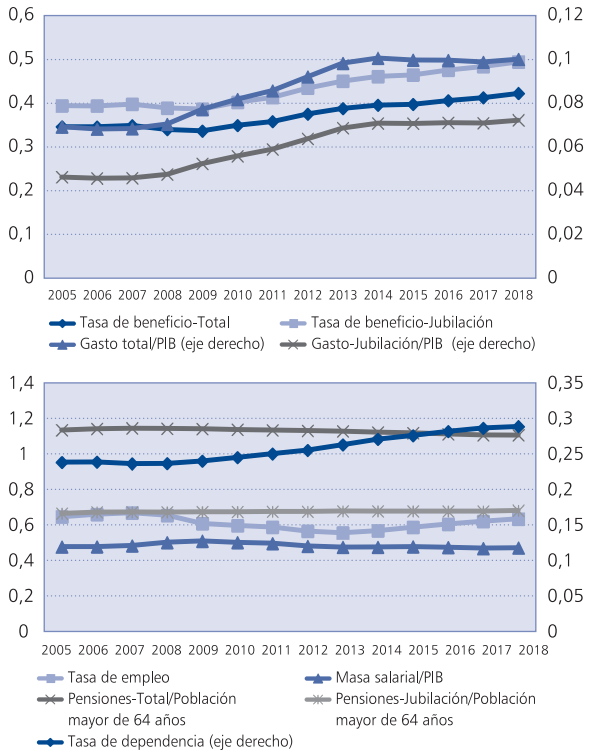
$$\frac{G}{PIB} = \frac{N*p}{L*y} = \frac{N}{Pob65} * \frac{Pob65}{Pob1664} * \frac{Pob1664}{L} * \frac{wL}{LY} * \frac{p}{w}, \qquad [1]$$

G es el gasto en pensiones, *N* es el número de pensiones, *p* es la pensión media, *L* es el número de ocupados, *y* es la productividad media del trabajo, *Pob*65 es la población en edad de jubilación (mayor de 64 años), *Pob*1664 es la población en edad de trabajar (de 16 a 64 años) y *w* es el salario medio. Por tanto, si llamamos *c* a la tasa de cobertura de las pensiones (*N*/*Pob*65), *e* a la tasa de empleo (*L*/*Pob*1664) *d* a la tasa de dependencia (*Pob*65/*Pob*1664), a al peso de la remuneración de los ocupados en el PIB (*wL*/*Ly*) y *b* a la tasa de beneficio (*p*/*w*), resulta que el gasto en pensiones expresado en términos de PIB viene determinado por cinco factores:

$$\frac{G}{PIB} = \frac{c*d*a*b}{e}. \qquad [2]$$

Los dos paneles del gráfico 1 muestran la evolución de los determinantes del gasto en pensiones durante el período 2005-2018. Como se puede observar, el gasto total en pensiones contributivas que en 2005 era del 7 por 100 del PIB, ahora es del 10 por 100. En cuanto a las pensiones contributivas de jubilación, las cifras correspondientes son, respectivamente, el 4,6 por 100 y el 7,2 por 100 del PIB. Así, el gasto en pensiones contributivas de jubilación, que en 2005 representaba el 65 por 100 del gasto total en pensiones contributivas, ahora representa el 72 por 100. En el primer panel del gráfico 1, se puede observar también que la ratio pensión media/salario medio aumentó del 34,6 por 100 al 42,2 por 100 en dicho período por lo que respecta a las pensiones

GRÁFICO 1
GASTO EN PENSIONES CONTRIBUTIVAS Y SUS DETERMINANTES (PORCENTAJE DEL PIB, TOTAL Y DE JUBILACIÓN)



Fuentes: Cálculos del autor con datos del INE (población), *Estadística de pensiones de la Seguridad Social* (gastos en pensiones), *Contabilidad Nacional* (PIB y remuneración de ocupados) y *EPA* (tasa de empleo).

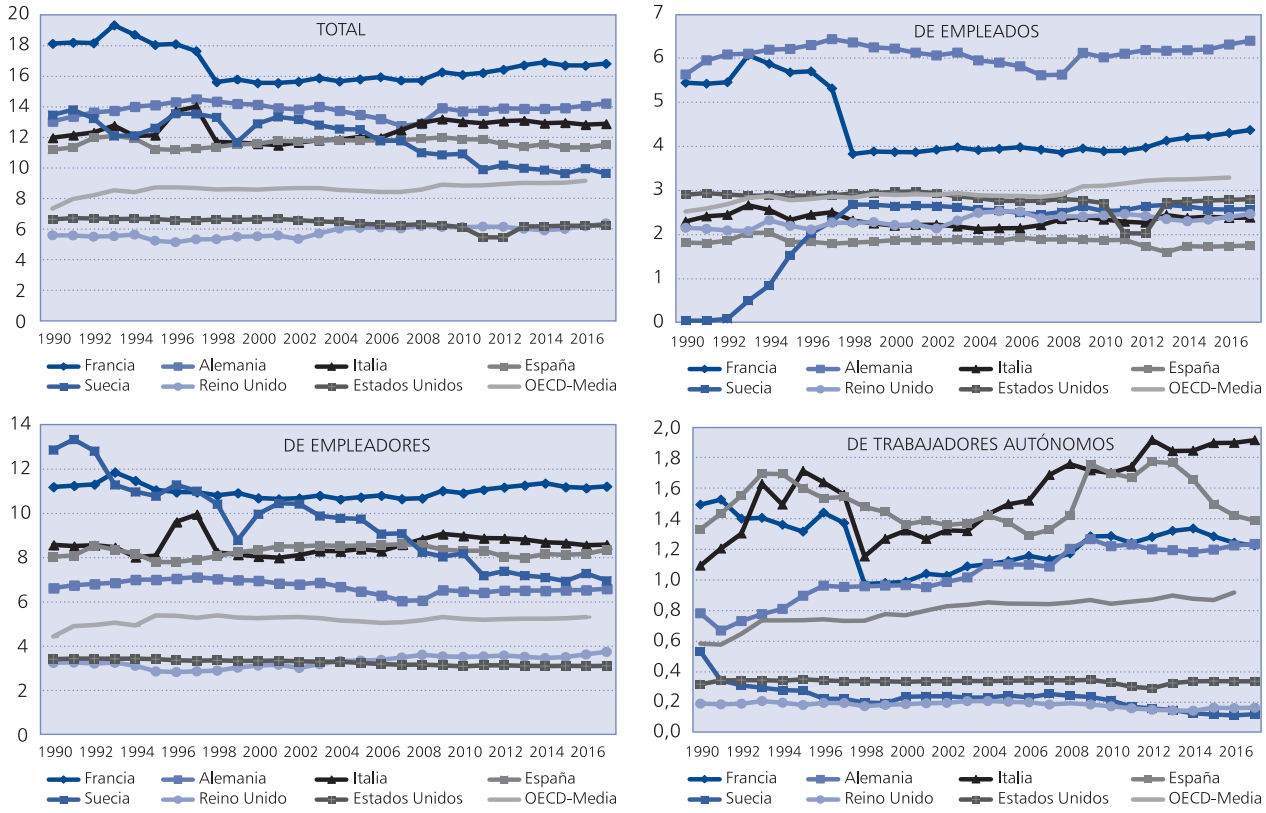
contributivas y del 39,4 por 100 al 49,4 por 100 en el caso de las de jubilación, es decir, aumentaron en un 22 por 100 y un 25,4 por 100, respectivamente.

En cuanto al resto de los parámetros que determinan el gasto en pensiones, todos ellos se mostraron en conjunto relativamente constantes, excepto la tasa de dependencia que aumentó 5 puntos porcentuales (del 23,8 por 100 al 28,8 por 100). La tasa de empleo experimentó una fuerte disminución durante los años de la crisis (2008-2014), pero mostraba valores similares en 2018 y en 2005 (63,4 por 100 y 64,5 por 100 respectivamente). La participación salarial en el PIB fluctuó ligeramente alrededor del 47 por 100 y la cobertura de las pensiones contributivas disminuyó ligeramente (de 1,13 a 1,11) aunque aumentó, también ligeramente, la de las pensiones de jubilación (de 0,66 a 0,68).

Este simple ejercicio identifica claramente las causas del actual déficit del sistema español de pensiones contributivas. Los recursos de los que dispone el sistema son las cotizaciones a la Seguridad Social que, en términos de PIB, han fluctuado en las últimas décadas entre el 9 por 100 y el 10 por 100 del PIB. Y por qué lo han hecho es fácil de entender. Dicha ratio (ingresos por cotizaciones sociales/PIB) es el producto del tipo impositivo *efectivo* de las cotizaciones sociales y la participación de la masa salarial en el PIB. Como el segundo factor se ha mostrado relativamente constante (véase de nuevo el segundo panel del gráfico 1), la variación de los recursos disponibles para la financiación de las pensiones contributivas se deriva, básicamente, de las modificaciones en los tipos de las cotizaciones sociales. En la actualidad, el tipo establecido para la cotización por contingencias comunes (jubilación, orfandad, viudedad, incapacidad, protección a la familia, y maternidad y paternidad, fundamentalmente) en el Régimen General de la Seguridad Social es del 28,3 por 100, si bien el tipo efectivo es menor porque existe un tope máximo a la cotización y hay regímenes especiales con tipos distintos. En definitiva, aun con los aumentos de los topes máximos de cotización (un 7 por 100 en 2019) y modificaciones menores para aumentar la cotización de los trabajadores autónomos, la recaudación por cotizaciones sociales seguirá estando alrededor del 10 por 100 del PIB. Los ingresos no podrían aumentar mucho más porque el tipo de las cotizaciones sociales ya es bastante elevado (gráfico 2) y, en cualquier caso, bajo un régimen contributivo, el aumento de las cotizaciones se traduciría en un incremento de los gastos futuros a través de un incremento adicional de la tasa de beneficio (4).

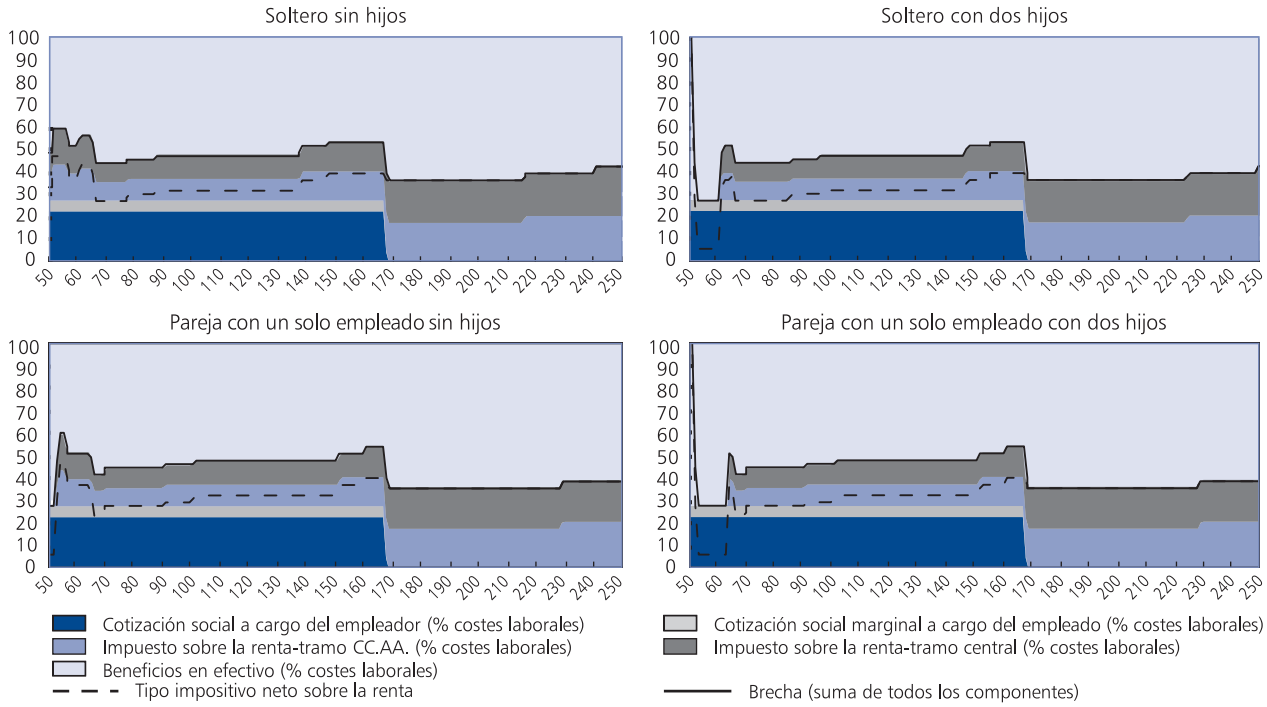
El gráfico 3 profundiza sobre el grado de imposición fiscal del factor trabajo en España presentando la evolución de la brecha fiscal (la diferencia entre el coste laboral bruto para el empleador y el salario neto

GRÁFICO 2
INGRESOS POR COTIZACIONES SOCIALES (EN PORCENTAJE DEL PIB)



Fuente: Global Revenue Statistics Database, OCDE

GRÁFICO 3
BRECHA FISCAL Y SUS COMPONENTES POR NIVELES DE INGRESOS LABORALES (EXPRESADOS COMO PORCENTAJE DEL SALARIO MEDIO)



Fuente: Taxing wages 2019, OCDE.

de impuestos que recibe el empleado) y sus componentes (cotizaciones sociales e imposición sobre la renta) en función de la situación familiar y el nivel de ingresos laborales. Como se puede observar en dicho gráfico, la brecha fiscal se compone fundamentalmente de las cotizaciones sociales en niveles bajos de ingresos (un 60 por 100 del total) mientras que a partir de alrededor del 170 por 100 del salario medio (el tope máximo a la base de cotización de la Seguridad Social) desaparecen y la brecha fiscal se compone únicamente de la imposición de la renta (5). También se observan diferencias de poca magnitud en función de la situación familiar. Así pues, cualquier propuesta acerca de incrementos de las cotizaciones sociales debe tener en cuenta que ya existe una amplia brecha fiscal y que sus componentes son fundamentalmente cotizaciones sociales en lo que respecta a niveles de salarios que dan derecho a prestaciones contributivas.

Mirando al futuro, la situación financiera del sistema de pensiones contributivas es todavía peor (6). Los gastos en pensiones contributivas seguirán aumentando por el crecimiento de la tasa de dependencia (que, en ningún caso, podría ser compensado por uno similar de la tasa de empleo) y, en la ausencia de reformas, por el de las tasas de cobertura (número de pensiones/población mayor de 64 años) y de beneficio (pensión media/salario medio).

III. DEMOGRAFÍA, TECNOLOGÍA Y PENSIONES

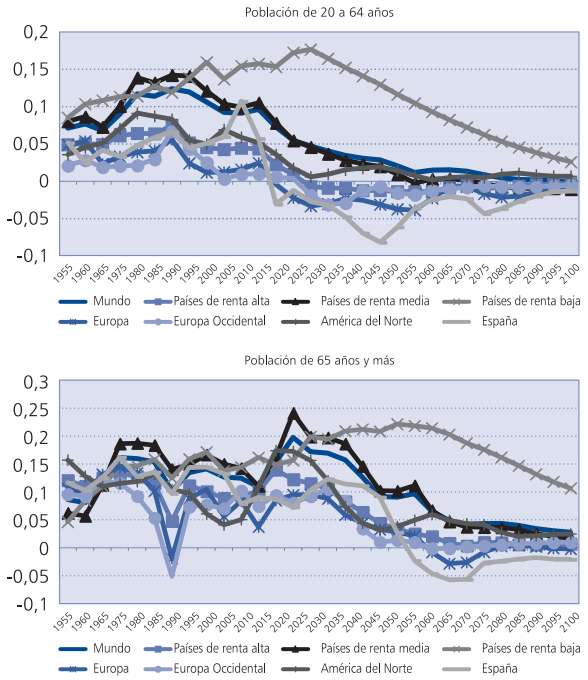
La capacidad de un sistema de pensiones de alcanzar los objetivos que debe cumplir depende del contexto socioeconómico en el que opera. En el caso de los sistemas contributivos de reparto y de prestación definida (que son mayoritarios en países de la Europa continental), los objetivos principales de la eliminación de la pobreza durante la vejez y el aseguramiento contra la longevidad se alcanzan mediante la sustitución de rentas laborales a una determinada tasa de sustitución que depende del historial laboral de los beneficiarios. En el caso de las pensiones de jubilación, cuando la situación demográfica genera un dividendo sustancial (un crecimiento de la población en edad de trabajar

mayor que el de la población jubilada) y los historiales laborales son estables (lo que implica que las rentas laborales a sustituir son «objetivamente» identificables), tales sistemas permiten cumplir los objetivos señalados a un coste asumible mediante cotizaciones sociales con tipos reducidos. En la actualidad, el contexto socioeconómico está cambiando sustancialmente en varias dimensiones, fundamentalmente en lo que se refiere a la demografía y al impacto de la tecnología sobre el empleo.

1. El nuevo contexto socioeconómico

En la actualidad, hay tres tendencias que hacen más difíciles de conseguir los objetivos de un sistema de pensiones con prestación definida motivada por la sustitución de rentas. La primera es la desaparición del dividendo demográfico. La población considerada tradicionalmente en edad de trabajar (16-64 años) ya está disminuyendo en la mayoría de los países avanzados (gráfico 4) y lo hará todavía más en las próximas décadas como resultado de la disminución de la fecundidad registrada desde mediados de los años setenta del siglo pasado. Y la población en edad de jubilación aumentará a tasas no observadas anteriormente (véase de nuevo el gráfico 4). Incluso suponiendo un repunte de la inmigración y retrasos en la edad de jubilación, la tasa de dependencia (ratio población jubilada/población en edad de trabajar) aumentaría considerablemente. Por ejemplo, en España, en los escenarios demográficos más favorables se estima que puede llegar a duplicarse, superando ampliamente el 50 por 100 hacia 2050 (AIReF, 2018).

GRÁFICO 4
TASAS QUINQUENALES DE CRECIMIENTO DE LA POBLACIÓN POR GRUPOS DE EDAD



Fuente: World Population Prospects 2019, Naciones Unidas.

La segunda tendencia que se vislumbra tiene que ver con el mercado de trabajo. La disminución de la participación salarial en el PIB y el aumento de la inestabilidad laboral como resultado de la nueva revolución tecnológica (digitalización, robotización, inteligencia artificial) parecen bastante probables. En trabajos recientes (Jimeno, 2019b; Basso y Jimeno, 2019) se analizan las consecuencias económicas de las interacciones entre los cambios demográficos y tecnológicos que parecen que se van a acelerar en los próximos años. Las conclusiones son, todavía, tentativas y el análisis empírico tampoco puede ofrecer resultados robustos, dado que se trata de procesos en inicio y sobre los que no existen datos muy detallados. No obstante, sí cabe adelantar algunas conjeturas basadas en dicho análisis:

– La automatización tiene inicialmente efectos positivos sobre el crecimiento de la productividad y, por tanto, compensa la disminución de la población en edad de trabajar (Acemoglu y Restrepo, 2017). Sin embargo, esto ocurre solo inicialmente y este crecimiento de la productividad derivado de la automatización solo podrá mantenerse en el tiempo en la medida en que la innovación vaya generando nuevas tareas y/u ocupaciones susceptibles de ser automatizadas.

– El impacto sobre el empleo y los salarios de la automatización dependerá de tres factores. En primer lugar, el desplazamiento de trabajadores de sus puestos de trabajo por la automatización será mayor (y el empleo y los salarios disminuirán más) cuanto menor sea la complementariedad entre las nuevas máquinas y los trabajadores, y cuanto menor sea el reciclaje profesional de los trabajadores hacia aquellas ocupaciones en las que dicha complementariedad es mayor. En segundo lugar, la automatización y el reciclaje profesional de los trabajadores requerirán cambios organizativos en las empresas para explotar todo

el crecimiento potencial de la productividad y favorecer tanto el mantenimiento del empleo como la traslación de crecimientos de la productividad en aumentos de salarios. Esto implica cambios importantes en la legislación laboral y enfoques hacia la flexibilización de las relaciones laborales distintos a los seguidos en el pasado. Finalmente, la generación de nuevas tareas de producción en las que el trabajo sea un factor fundamental resultará especialmente importante para aumentar la reinserción de los trabajadores desplazados por la automatización. Es por ello por lo que las innovaciones de productos son cruciales para que el factor trabajo siga siendo fundamental y el impacto negativo de la automatización sobre el empleo y los salarios sea más moderado.

– En cualquier caso, con una población en edad de trabajar más pequeña y más envejecida, no cabe esperar grandes avances en el reciclaje profesional de los trabajadores sin cambios en el sistema educativo y en el de I+D para aumentar su eficacia, respectivamente, en la acumulación de capital humano complementario a las nuevas tecnologías y en la generación de nuevos sectores y ocupaciones en los que el trabajo sea un factor fundamental de producción.

– Suponiendo que la implementación de una nueva tecnología de alcance general (*general purpose technology*) basada en la robótica y la inteligencia artificial acabe generando la existencia de un sector productivo en el que el trabajo es *completamente* desplazado, en el largo plazo el crecimiento de la renta per cápita es tanto menor cuanto menor sea el crecimiento de la población en edad de trabajar, aun cuando la extensión del sector robotizado genere crecimientos de la productividad en el corto plazo.

– Como resultado de todo ello, la participación de los salarios en el PIB disminuirá tanto en el corto plazo, a medida que el sector de producción más intensivo en robots se expande, como en el largo plazo, una vez que el desplazamiento de los trabajadores por la automatización y la reinserción laboral por la innovación hacen que la economía converja a una senda de crecimiento equilibrado en la que el tamaño relativo del sector intensivo en trabajo se mantiene constante.

Finalmente, hay una tercera tendencia que complica el aseguramiento de la longevidad, una de las principales funciones de los sistemas de pensiones. Y dicha tendencia no es otra que el aumento continuado y sostenido de la esperanza de vida. Con períodos de jubilación cortos, no solo el coste de dicho aseguramiento es obviamente menor, sino que el riesgo asociado al mismo es también más bajo. Cuando la duración de dichos períodos se alarga mucho, no solo la ratio de dependencia aumenta, sino que la provisión de rentas vitalicias a la población jubilada se hace más arriesgada por la posible aparición de nuevos avances médicos que extiendan los períodos de jubilación más allá de lo inicialmente previsto. Como consecuencia, el sistema de pensiones se vuelve más vulnerable, independientemente de cómo se financie, tanto si es bajo el principio de reparto como si es con capitalización financiera.

Ante estas tres tendencias de carácter estructural, los sistemas tradicionales de pensiones de jubilación de reparto y de prestación definida encuentran dificultades notables para cumplir su principal objetivo: la sustitución de rentas laborales en una proporción elevada. Cabe pues preguntarse cuáles son las estrategias de reforma disponibles para transitar hacia un sistema de pensiones más adecuado en el nuevo escenario socioeconómico marcado por el envejecimiento de la población y la automatización derivada del desarrollo de la robótica y de la inteligencia artificial.

2. Estrategias de reforma de los sistemas de pensiones

En principio, para identificar las estrategias alternativas de reforma de las pensiones hay que plantearse dos cuestiones fundamentales: i) ¿es posible seguir aspirando a mantener un sistema público contributivo de pensiones que asegure contra la longevidad sustituyendo rentas a tasas de sustitución; similares a las que se han disfrutado en el pasado?, y ii) la respuesta a la pregunta anterior es negativa y si se quisiera mantener un pilar contributivo en el sistema de pensiones ¿cómo puede hacerse políticamente viable la transición hacia un sistema público contributivo de pensiones financieramente sostenible y suficiente?

La respuesta a la primera parte de la pregunta inicial es claramente negativa. La argumentación de esa respuesta es simple, se ha repetido en numerosas ocasiones (véase, por ejemplo, Jimeno, 2019a) y se basa en la simple aritmética de un sistema contri-

butivo de pensiones de reparto. Bajo dicho sistema la máxima tasa de beneficio que el sistema puede ofrecer sin entrar en déficit es igual al cociente entre el producto del tipo efectivo de las cotizaciones sociales y la tasa de empleo y el producto de las tasas de cobertura y de beneficio. Así pues, con el tipo efectivo actual (alrededor de un 25 por 100 del PIB) una tasa de empleo del 65 por 100 (por encima de la media de la registrada en España durante las últimas décadas y una tasa de dependencia del 50 por 100 (similar a las que se prevén durante el resto de este siglo, la tasa de beneficio resultante es del 32,5 por 100, muy inferior a la que ofrece el sistema actualmente (alrededor del 50 por 100).

La transición hacia un sistema de pensiones contributivas de jubilación con tasas de sustitución más bajas no tiene por qué hacerse a costa de la suficiencia de las pensiones, esto es, de la provisión pública de un seguro de longevidad que cubra las necesidades básicas de la población jubilada. Este objetivo puede conseguirse con pensiones mínimas (universales y asistenciales) de mayor cuantía y financiadas con impuestos generales. Por otra parte, disminuciones de la tasa de sustitución de las pensiones contributivas no tienen por que implicar disminuciones en la cuantía de las pensiones, si se produce un crecimiento sostenido y suficiente de la productividad y de los salarios.

Sin embargo, dicha transición plantea dos cuestiones fundamentales que deben ser abordadas con criterios de eficiencia y de equidad intergeneracional: i) ¿cómo se distribuye la reducción de las tasas de sustitución de las pensiones contributivas entre las generaciones presentes y futuras de jubilados y entre cada cohorte de jubilados en función de la distribución de renta y de riqueza?; y ii) ¿qué tipo de reformas paramétricas o sistémicas se deben considerar para que tal reducción restaure permanentemente la sostenibilidad financiera del sistema de pensiones?

El retraso de la reforma del sistema español de pensiones contributivas, de cuyas dificultades financieras se ha venido alertando en numerosas ocasiones desde hace décadas (véase, por ejemplo, Jimeno, 2000), ha hecho que el ajuste necesario se tenga que realizar menos gradualmente de lo que hubiera sido conveniente. En la situación actual, para que el gasto en pensiones contributivas en términos de PIB no siga aumentando significativa y rápidamente, se requiere que una parte del ajuste recaiga sobre la generación actual de jubilados y la de los *baby boomers*, que ya están cerca de la jubilación.

Tal fin parecían tener los dos ingredientes fundamentales de la reforma de pensiones que tuvo lugar en 2013: el índice de revalorización de las pensiones (IRP), que elimina la indicación con la inflación (crecimiento del índice de precios de consumo, IPC) mientras existiera un déficit en el sistema, y el factor de sostenibilidad (FS), cuya introducción se fijó en enero de 2019 y que liga la tasa agregada de sustitución a la evolución de la esperanza de vida. Sin embargo, dado que la tasa de inflación ha sido en media del 0,3 por 100 anual durante el período 2013-2017 (cuando se aplicó el IRP) y que se estableció un crecimiento mínimo anual de las pensiones del 0,25 por 100, la pérdida en términos reales de las pensiones de la cohorte actual de jubilados ha sido prácticamente inexistente. A partir de 2018, ambas medidas, la aplicación del IRP y la introducción del FS, han quedado en suspenso. Por tanto, hasta la fecha, el ajuste sigue sin producirse y si afectará (o no) a la generación actual de jubilados es incierto.

Por lo que respecta a las próximas generaciones de jubilados la cuestión relevante es cómo modificar la tasa de sustitución de las pensiones contributivas en un sistema de reparto. Caben dos alternativas: i) las reformas paramétricas de los sistemas de prestación definida; y ii) la transición hacia sistemas de contribución definida. Ambas alternativas pueden implementar la tasa de sustitución que se considere apropiada una vez tenidas en cuenta las restricciones financieras y los criterios de equidad inter- e intrageneracional que se consideren oportunos. Sin embargo, mientras que las reformas paramétricas se basan en cambios legislativos que han de aprobarse a medida que las condiciones demográficas y económicas varían, en un sistema de contribución definida el ajuste de la tasa de sustitución se produce de manera automática.

En España, las reformas paramétricas introducidas recientemente son las de la Ley 27/2011 de 1 de agosto de 2011. Básicamente, se refieren a la extensión gradual del período de cálculo de la base reguladora de la pensión a los últimos veinticinco años de vida laboral, al retraso gradual de la edad legal de jubilación a los 67 años y a la modificación de los porcentajes que se atribuyen a cada año cotizado a efectos del cálculo de la pensión de jubilación. Estas reformas, aun cuando implican una disminución de la tasa de sustitución de las

pensiones, están lejos de lo necesario para restaurar el equilibrio financiero del sistema contributivo de pensiones (Sánchez-Martín, 2014).

Tras la reforma de 2011 y la suspensión de la aplicación del índice de revalorización de las pensiones y de la introducción del factor de sostenibilidad a principios de 2019, aprobados por la reforma de 2013, en la actualidad el sistema de pensiones contributivas de jubilación tiene un déficit de aproximadamente 1,5 puntos porcentuales (p.p.) del PIB. Como consecuencia del aumento de la tasa de dependencia, dicho déficit irá en aumento en los próximos años, a pesar de que las medidas introducidas por la Ley 27/2011 suponen una cierta disminución de las tasas de cobertura y de sustitución de las pensiones contributivas de jubilación (De la Fuente, García-Díaz y Sánchez-Martín, 2018).

La falta de acuerdo político para introducir medidas que restauren la sostenibilidad financiera del sistema de pensiones contributivas de jubilación ha provocado que la cobertura de dicho déficit se esté realizando mediante la pérdida de contributividad, que se está produciendo por dos vías. Una es la disminución de la ratio entre pensión contributiva máxima y base de cotización máxima, lo que además supone una disminución de la tasa de sustitución para los trabajadores que se ven afectados por dichos topes. Otra es la financiación del déficit mediante impuestos generales a través de préstamos concedidos por el Tesoro a la Seguridad Social que, dada la previsible situación del sistema contributivo de pensiones durante las próximas décadas, nunca serán devueltos, de manera que básicamente se materializarán en una transferencia de renta desde las generaciones futuras de pensionistas hacia las actuales.

La segunda alternativa, la transición hacia sistemas de contribución definida manteniendo la financiación bajo el principio de reparto, es la que han seguido países como Suecia, Italia, Polonia y, parcialmente, Alemania (véanse, por ejemplo, Palmer, 2002; Börsch-Supan, 2005). En dichos sistemas, conocidos como de *cuentas nocionales de contribución definida*, más que la sustitución de rentas laborales se trata de proporcionar un seguro contra la longevidad, es decir, un flujo de renta durante la jubilación, independientemente del salario percibido. Por ello, se utilizan criterios puramente actuariales para el cálculo de rentas vitalicias en función de las cotizaciones realizadas a lo largo de toda la vida laboral, una actualización de dichas cotizaciones a un tipo de interés determinado por las condiciones demográficas y económicas y la esperanza de vida en el momento de la jubilación. Así, aunque en principio un sistema de cuentas nocionales se puede diseñar para reproducir exactamente la misma tasa de sustitución (media para el conjunto de la población jubilada) que ofreciera cualquier sistema de prestación definida calculando adecuadamente esos parámetros, incorporando la restricción financiera correspondiente, el ajuste de la tasa de sustitución a cambios demográficos y económicos es automático.

Hay otras ventajas de los sistemas de cuentas nocionales de contribución definida. Primero, consiguen que la necesaria e inevitable reducción de la tasa de sustitución se produzca de manera transparente y permitiendo mayor flexibilidad a los afectados a la hora de tomar sus decisiones de jubilación.

En segundo lugar, existe una relación transparente entre cotizaciones y prestaciones que incentiva la oferta de trabajo y, además, permite una mayor flexibilidad a la hora de decidir las condiciones y tiempos de la jubilación. Dicha flexibilidad también existe para compaginar las pensiones contributivas de jubilación con actividades laborales a tiempo parcial.

Otra es que las cuentas nocionales, complementadas con otros instrumentos de las políticas sociales dirigidas a ofrecer mayor protección social a aquellos colectivos que menos participan del mercado de trabajo por dedicarse a otras actividades no laborales de interés social, pueden ampliar la cobertura de la protección por vejez a dichos colectivos. Por ejemplo, con cuentas nocionales es inmediato otorgar derechos de pensión (u otros) de forma transparente a aquellos colectivos dedicados al cuidado de los hijos o de personas dependientes. También se complementarían de forma natural con otras políticas laborales que pudieran desarrollarse para favorecer la estabilidad laboral, como es el caso de la «mochila austríaca» (7).

En cuarto lugar, un sistema de cuentas nocionales de contribución definida produce menor desigualdad intrageneracional, es decir, entre cada generación de jubilados (Jimeno, 2004). Dado que la desigualdad de rentas laborales entre trabajadores aumenta a lo largo de la vida laboral, tanto porque algunos trabajadores pierden su empleo en los años anteriores a la edad de jubilación y tienen pocas posibilidades de encontrar un nuevo empleo, como porque la desigualdad salarial aumenta con

la edad, los sistemas de prestación definida, que suelen otorgar mayor peso a la situación laboral y a las cotizaciones sociales en los años inmediatamente anteriores a la jubilación, transmiten una mayor parte de la desigualdad de ingresos laborales a las pensiones de jubilación. Por el contrario, los sistemas de cuentas nocionales de contribución definida, al tener en cuenta por igual todas las cotizaciones efectuadas a lo largo de toda la vida laboral, generan bastante menos desigualdad entre cada cohorte de jubilados que los sistemas de prestación definida.

Finalmente, el mantenimiento de complementos de mínimos, para garantizar la suficiencia de las pensiones contributivas, y del tope máximo a las pensiones contributivas, para introducir alguna medida de redistribución intrageneracional son perfectamente compatibles tanto con los sistemas de prestación definida como con los de contribución definida.

Sin embargo, los sistemas de cuentas nocionales de contribución definida no son inmunes a las restricciones financieras comentadas anteriormente. La máxima tasa de sustitución de las pensiones contributivas de jubilación que pueden ofrecer, bajo equilibrio financiero, sigue estando determinada por el cociente entre el producto de la tasa de empleo y el tipo efectivo de las cotizaciones sociales, por un lado, y el producto de las tasas de cobertura de dichas pensiones y de dependencia, por otro. Por tanto, no cabe la ilusión de que la transición a estos sistemas permite mantener las tasas de beneficio en los niveles actuales, algo que no puede ocurrir en ningún caso. De lo que se trata es de reducir dicha tasa con criterios de eficiencia económica y equidad intra- e intergeneracional.

IV. SISTEMAS ALTERNATIVOS DE PENSIONES: LAS LIMITACIONES DE LA CAPITALIZACIÓN

Por lo que respecta al cálculo de las prestaciones, los sistemas de pensiones de cuentas nocionales de contribución definida tienen bastantes similitudes con los sistemas de capitalización financiera. En ambos casos, las prestaciones son el resultado de convertir el capital acumulado por las cotizaciones en una renta vitalicia en función de la esperanza de vida y de la senda esperada de tipos de interés durante el período de jubilación. Sin embargo, mientras que en los sistemas de cuentas nocionales de contribución definida las cotizaciones se acumulan con un rendimiento determinado por el equilibrio financiero entre cotizaciones y prestaciones (y, por tanto, de las condiciones demográficas y del crecimiento económico), en los sistemas de capitalización financiera la acumulación se realiza en función del rendimiento de una cesta de activos financieros en los que se invierten las aportaciones a los fondos de pensiones respectivos.

El planteamiento de una transición parcial o total hacia un sistema público o privado de capitalización financiera como estrategia alternativa para la reforma de las pensiones también se enfrenta a retos importantes. Son básicamente de tres tipos: i) cómo fomentar el ahorro para la jubilación; ii) cómo resolver el problema de la «generación perdida»; y iii) cómo de cuantiosas pueden ser las prestaciones que puede ofrecer un sistema de capitalización en un contexto de bajos tipos de interés y longevidad creciente, como el que se vislumbra en las próximas décadas.

Al igual que los sistemas financiados bajo el principio de reparto, los de capitalización financiera pueden ser públicos y obligatorios, aunque normalmente son privados y voluntarios (véase OCDE, 2017, capítulo 3). Incluso cuando son obligatorios, no necesariamente garantizan que se acumule un volumen suficiente de capitales como para hacer frente a la constitución, con criterios estrictamente actuariales, de rentas vitalicias de magnitud suficiente. Y la principal razón es que los individuos pueden reaccionar a la imposición de ahorrar en planes de pensiones mediante la disminución de su ahorro en otros activos (incluso hasta hacer este negativo). Así pues, en cualquier caso, es necesario establecer algún tipo de incentivo por el que los individuos encuentren atractivo aumentar el ahorro para la jubilación. Para ello, normalmente se recurre a incentivos de tipo fiscal que pueden ser: i) desgravaciones fiscales a las aportaciones realizadas a los planes de pensiones; ii) exenciones fiscales de los rendimientos financieros obtenidos; y iii) tratamiento fiscal favorable en el momento de rescate de los capitales y rendimientos acumulados bien en forma de capital o bien en forma de renta vitalicia.

En España la opción en vigor, para los vigentes planes de pensiones privados de capitalización financiera, es la conocida como «EET», es decir exención (E) de las aportaciones y de sus rendimientos (E) e imposición (T) de capitales o rentas vitalicias en el momento del rescate. De esta manera, el incentivo fiscal al ahorro en dichos planes se produce por la diferencia entre los tipos marginales de la

imposición sobre la renta entre el momento de las aportaciones (durante la vida laboral) y el momento del rescate (jubilación). Dado que también se trata de inversiones muy poco líquidas (solo se pueden rescatar antes de la jubilación en caso de ocurrencia de un reducido número de contingencias), dichos incentivos solo resultan eficaces para trabajadores con rentas altas y es por ello por lo que el volumen acumulado en dichos fondos es bastante reducido (un 13,6 por 100 del PIB en 2017 [véase Fuentes, 2016]) y concentrado en hogares de dicho nivel de renta (8). Por otra parte, estimaciones disponibles del impacto sobre el ahorro total de los hogares de dichas desgravaciones (Ayuso, Jimeno y Villanueva, 2019) concluyen que por cada euro aportado a los fondos de pensiones, dicho ahorro solo aumenta en 0,1 euros.

Existen alternativas a este tipo de incentivos fiscales que pasan por cambiar la distribución de exenciones y gravámenes fiscales sobre aportaciones, rendimientos y capitales o rentas vitalicias rescatadas. Sobre la eficacia relativa de estos cambios existe poca evidencia empírica y, en cualquier caso, no parece que dichos cambios puedan conseguir un aumento sustancial del ahorro para la jubilación, en especial para los individuos de rentas bajas y medias que suelen enfrentarse a tipos marginales de la imposición sobre la renta similares durante la vida laboral y durante la jubilación. Más prometedoras a estos efectos parecen ser propuestas basadas en el uso de *matching funds*, es decir, la aportación por el Estado a los fondos de pensiones complementando las realizadas por los individuos de menor renta (Gale, 2011). Otra alternativa, basada en resultados recientes en el campo de la economía del comportamiento (Thaler y Sunstein, 2008) consiste en establecer sistemas de capitalización voluntarios en los que la participación es, por defecto, universal (9) o incentivar las aportaciones a los planes de pensiones en el momento de realizar compras como en los programas de «pensiones por consumo» (10).

El problema de la «generación perdida» consiste en que cuando un sistema de pensiones de reparto está en vigor y se quiere transitar hacia uno de capitalización financiera, hay una o varias generaciones que tienen que contribuir simultáneamente a la financiación de las pensiones de generaciones anteriores y a las suyas propias. Esto supone una capacidad de ahorro solo asumible en la medida en que la transición pueda hacerse gradualmente a lo largo de varias generaciones, mediante la emisión de deuda pública (11). Por otra parte, la necesidad de ahorro para financiar las pensiones bajo capitalización financiera es tanto mayor cuanto menor sean los tipos de interés. En el contexto actual, con las elevadas ratios de endeudamiento público, los bajos tipos de rendimiento de los activos financieros y las expectativas de que estos tipos se mantendrán bajos durante bastante tiempo, no es viable plantear la constitución de un pilar financiero para el sostenimiento de las pensiones en los niveles actuales (12).

Finalmente, la transición completa a un sistema de capitalización financiera, además de no ser viable en las condiciones actuales, tampoco resuelve el problema de la constitución de un seguro contra la longevidad, a niveles de renta suficientes, cuando el período de jubilación es de una duración durante la cual el riesgo de que se produzcan avances inesperados en dicha longevidad es elevado. Resolver este reto, que está igualmente presente en la constitución de rentas vitalicias asociadas a sistemas de cuentas nocionales de contribución definida, pasa por abordar cuatro cuestiones fundamentales (Palmer y Gosson de Varennes, 2019): i) cómo incorporar la tasa de rendimiento en la anualidad junto con la indexación con la inflación; ii) qué método de proyección de la esperanza de vida utilizar para que las estimaciones no sean sesgadas; iii) en qué momento considerar que dicha proyección ha de permanecer fija durante la duración restante de la anualidad; y iv) cómo acomodar la heterogeneidad socioeconómica en el diseño de las rentas vitalicias. Todas estas cuestiones se refieren, en definitiva, a la distribución de riesgos entre el proveedor y el tomador de la renta vitalicia y al perfil temporal de dicha renta con la inflación, que puede ser necesario que sea distinto para distintos grupos de población. Por tanto, no se trata solo de cuestiones «técnicas», sino que tienen implicaciones sociopolíticas, tanto de carácter intra- como intergeneracional.

V. COMENTARIOS FINALES

Hasta la fecha los sistemas públicos de pensiones han permitido sustituir rentas salariales a tasas elevadas durante los períodos de jubilación y eliminar considerablemente los riesgos de pobreza de la población de mayor edad. Sin embargo, con la desaparición del dividendo demográfico, la continua extensión de la longevidad y el aumento de la heterogeneidad en las trayectorias laborales de distintos grupos de la población, dichos sistemas necesitan una reforma profunda.

Los cambios demográficos se acentuarán en las próximas décadas, por la llegada a la jubilación de la generación de los *baby boomers,* el aumento de la esperanza de vida de las nuevas cohortes de jubilados y la disminución permanente de la natalidad de las cuatro últimas décadas. Al mismo tiempo, los cambios tecnológicos asociados a la nueva revolución 4.0 (digitalización, robotización, implantación de la inteligencia artificial) tendrán impactos sobre el empleo y las rentas laborales que pueden ser muy diferentes por grupos de población, aumentando así la heterogeneidad de las trayectorias laborales.

En este artículo se han repasado las distintas estrategias de reforma disponibles para hacer frente a los retos que los cambios demográficos y tecnológicos plantean a los sistemas públicos de pensiones. Dichas estrategias deben enfrentar al menos las siguientes cuestiones fundamentales: i) cuál debe ser el equilibrio entre prestaciones contributivas, universales y asistenciales bajo las restricciones impuestas por las fuentes de financiación disponibles (cotizaciones sociales para prestaciones contributivas; impuestos generales para prestaciones universales y asistenciales); ii) cómo debe producirse el ajuste ante la sucesión de cambios demográficos y económicos y en qué medida hay que seguir optando por reformas paramétricas o, alternativamente, debe hacerse una transición a sistemas basados en el principio de contribución definida; iii) cómo decidir entre el mantenimiento de la cobertura colectiva bajo el principio de prestación definida y la transición a contribución definida; iv) cómo distribuir, en cada caso, los costes de ajuste entre las distintas generaciones y entre los miembros de cada cohorte de jubilados en función de la distribución de renta y de riqueza; v) qué papel deben jugar pensiones, públicas o privadas, financiadas por ahorros y capitalización financiera; y vi) cómo proveer de rentas vitalicias a la población jubilada en un contexto de bajos tipos de interés, elevados períodos de jubilación y nuevos riesgos derivados de cambios sistémicos en la duración de la vida.

Todas estas cuestiones tienen un componente analítico y técnico, pero también implicaciones socioeconómicas y para la equidad intra- e intergeneracional. Es por esto último que debe ser la sociedad, a través de sus representantes políticos, la que alcance un consenso sobre cómo se deben afrontar los retos anteriores. Por ahora, esto no ha sido posible y todavía estamos lejos de configurar un sistema público de pensiones del siglo XXI que pueda cumplir los objetivos de sustitución de rentas, aseguramiento de la longevidad y eliminación de la pobreza durante la vejez.

NOTAS

(*) Otras afiliaciones: CEMFI, Universidad de Alcalá, CEPR e IZA. Las opiniones expresadas en este artículo son responsabilidad exclusiva del autor y no deben ser atribuidas al Banco de España ni al eurosistema.

(1) Para una introducción a las consecuencias económicas de los cambios demográficos, véase Banco de España (2019).

(2) La equivalencia entre deuda pública y pensiones de jubilación financiadas bajo el principio de reparto es un resultado conocido, al menos, desde Diamond (1965). Al fin y al cabo, ambas se sustentan sobre transferencias intergeneracionales de renta.

(3) Para una descripción más detallada del sistema público de pensiones y su evolución reciente, véase Hernández de Cos, Jimeno y Ramos (2017).

(4) En Francia, los ingresos por cotizaciones sociales son más elevados que en el resto de países por la existencia de la contribución social generalizada que también grava a los pensionistas.

(5) En 2019 se ha incrementado la base máxima de cotización en un 7 por 100, muy por encima del aumento de la pensión máxima, lo que implica una reducción de la contributividad en la parte alta de la distribución de ingresos. Este desacople entre base de cotización y pensión máximas se ha venido produciendo también en años anteriores en lo que algunos autores han llamado «la reforma silenciosa» (véase Conde-Ruiz y González, 2013).

(6) Véanse AIReF, 2018; Banco de España, 2019 y Comisión Europea, 2018.

(7) Para una discusión de las ventajas de implantar la «mochila austríaca» en España, véase Conde-Ruiz, Felgueroso y García-Pérez (2011).

(8) Recientemente, por Real Decreto 62/2018 se ha modificado el Reglamento de Planes y Fondos de Pensiones para autorizar a partir de 2025 la disposición anticipada de derechos consolidados a aportaciones de, al menos, diez años de antigüedad.

(9) Sobre cómo la participación universal por defecto en sistemas de capitalización contribuye a aumentar el ahorro para la jubilación, véase Chetty *et al.* (2014).

(10) Véanse los artículos compilados por Orós (2019).

(11) Recuérdese la equivalencia entre pensiones de reparto y deuda pública mencionada en la nota 2.

(12) Para una explicación de los factores estructurales (demográficos y tecnológicos) que hacen probable que el tipo natural de interés se mantenga bajo durante mucho tiempo, véase Jimeno (2019b).

BIBLIOGRAFÍA

Acemoglu, D. y Restrepo, P. (2017). Secular Stagnation? The Effect of Aging on Economic Growth in the Age of Automation. *American Economic Review*, *107(5),* pp.174-179.

AIReF (2019). Opinión sobre la sostenibilidad de la Seguridad Social. *Opinión 1/2019*.

Ayuso, J., Jimeno, J. F. y Villanueva, E. (2019). The effects of the introduction of tax incentives on retirement savings. *SERIEs, Journal of the Spanish Economic Association* (próxima publicación).

Banco de España (2019). *Informe Anual, 2018.* Madrid: Banco de España.

Basso, H. y Jimeno, J. F. (2019). From Secular Stagnation to Robocalypse? Implications of Demographic and Technological Changes. Manuscrito.

Börsch-Supan, A. (2005). From Traditional DB to Notional DC Systems: The Pension Reform Process in Sweden, Italy, and Germany. Papers and Proceedings of the Nineteenth Annual Congress of the European Economic Association (Apr. - May, 2005). *Journal of the European Economic Association, 3(2/3)*, pp. 458-465.

Chetty, R., Friedman, N., Leth-Petersen, S., Nielsen, T. H. y Olsen, T. (2014). Active vs. Passive Decisions and Crowd-Out in Retirement Savings Accounts: Evidence from Denmark. *The Quarterly Journal of Economics*, *129(3)*, pp.: 1141-1219. En: https://doi.org/10.1093/qje/qju013

Comisión Europea (2018). The 2018 Ageing Report. Economic and Budgetary Projections for the 28 EU Member Countries (2018-2070). *Institutional Papers, 0791, May*.

Conde-Ruiz, J. I., Felgueroso, F. y García-Pérez, J. I. (2011). *El fondo de capitalización a la austríaca: costes y beneficios de su implantación en España*. Colección Estudios Económicos, 06-2011. Fedea.

Conde-Ruiz, J. I. y González, C. I. (2012). *La «Reforma silenciosa»: los efectos de los límites máximos y mínimos (de cotización y pensiones) sobre la sostenibilidad del sistema.* Ministerio de Empleo y Seguridad Social, Fondo de Investigación para la Protección Social (FIPROS).

Diamond, P. (1965). «National Debt in a Neoclassical Growth Model. *American Economic Review*, *LV(5), Part 1*, pp. 1126-1150.

Fuente, Á. de la, García-Díaz, M. Á. y Sánchez-Martín, A. (2018). La salud financiera del sistema público de pensiones español: Proyecciones de largo plazo y factores de riesgo. *Fedea Policy-Papers 2018-03*.

Fuentes, I. (2016). Evolución reciente de los planes y fondos de pensiones en España. *Boletín Económico del Banco de España*, *diciembre*.

Gale, W. (2011). Tax Reform Options: Promoting Retirement Security. Testimony Submitted to United States Senate Committee on Finance.

Hernández de Cos, P., Jimeno, J. F. y Ramos, R. (2017). The Spanish public pension system: the quest for financial sustainability and equity. *Revista de Economía Aplicada, 26(76),* pp. 133-156.

Jimeno, J. F. (2000). El sistema de pensiones contributivas en España: Cuestiones básicas y perspectivas en el medio plazo. *Documento de trabajo 2000-15*. Fedea.

— (2019a). Pensiones y robotización del trabajo. ¿Justifican una renta mínima. En: *Pensiones del futuro.* Instituto Santalucía.

— (2019b). Fewer babies and more robots: economic growth in a new era of demographic and technological changes. *SERIEs, 10*: 93. En: https://doi.org/10.1007/s13209-019-0190-z

OCDE (2017). *Pensions at a Glance 2017: OECD and G20 Indicators.* París: OECD Publishing. En: http://dx.doi.org/10.1787/pension_glance-2017-en

Orós Pineda, J. L., comp. (2019). *Planes de pensiones por consumo y el futuro de las pensiones*. Pensumo.

Palmer, E. (2002). *The Swedish Pension Reform Model, in Pension Reform Primer*. Washington, D.C.: World Bank.

Palmer, E. y Yuwie Zhao de Gosson de Varennes; Y. (2019). Anuities in (N)DC Pension Schemes: Design, Heterogeneity and Estimation Issues. *Social Protection and Jobs, Dicussion Paper 1912*. Washington, D.C.: World Bank Group.

Sanchez-Martín, A. R. (2014). The automatic adjustment of pension expenditures in Spain: An Evaluation of the 2013 pension reform *Documentos de trabajo del Banco de España, 1420*.

Thaler, R. H., y Sunstein, C. (2008). *Nudge: Improving Decisions about Health, Wealth, and Happiness*. Yale University Press.

COMPATIBILIZANDO PENSIONES POR DISCAPACIDAD Y EMPLEO EN ESPAÑA

Miguel Ángel MALO
Universidad de Salamanca

Begoña CUETO
Vanesa RODRÍGUEZ
Universidad de Oviedo

Resumen

En este artículo se analizan las posibilidades de compatibilización de las pensiones por discapacidad y el empleo en España. El trabajo parte de una revisión de la literatura académica, centrada en encontrar desincentivos para el trabajo en la cuantía de las pensiones. Sin embargo, los organismos internacionales destacan la necesidad de compatibilizar las pensiones por discapacidad y el empleo en los casos de discapacidad parcial, es decir, cuando la persona mantiene una importante capacidad para trabajar en diferentes empleos tras la discapacidad. España es un caso interesante por tener la pensión por incapacidad permanente total para ese tipo de situaciones. Gracias a los datos de la *Muestra continua de vidas laborales*, encontramos que la compatibilización se da sobre todo hasta un año después de acceder a la pensión y que los más jóvenes al obtener la pensión (y, por tanto, con un historial de cotización más breve) son los que más compatibilizan, cayendo de manera muy importante la compatibilización a partir de los 50 años. Se discuten algunas medidas que podrían favorecer la compatibilización en España, insistiendo en el diseño del sistema más que en la cuantía de las pensiones. En todo caso, las medidas deberían concentrarse en los meses posteriores al acceso a la pensión por discapacidad.

Palabras clave: discapacidad parcial, prestaciones, trabajadores en desventaja, incapacidad permanente total.

Abstract

In this article, we analyze the compatibilization of disability pensions with employment in Spain. We begin with a review of the academic literature, which focuses on the employment disincentives related with the size of disability benefits. However, international organizations highlight the need of making more compatible disability pensions and employment in cases of partial disability -i.e. when the worker retain a substantial working capacity for different jobs after the disability onset. The Spanish case is interesting because there is a specific disability pension designed for those cases, the so-called 'incapacidad permanente total' (total permanent disability). Thanks to micro-data from the 'Muestra Continua de Vidas Laborales', we find that compatibilization is more usual one year after the disability pension access. Younger beneficiaries of pensions -and, therefore, with a much shorter trajectory of contributions to social security – make compatible pension and employment much more frequently; in fact, compatibilization heavily decreases for pensioners over 50 years old. We discuss some political interventions to facilitate compatibilization of disability pensions and employment in Spain, remarking the importance of the design of pensions and not only their size. In any case, changes should focus on the first months after the access to the disability pension.

Keywords: partial disability, benefits, disadvantaged workers, total permanent disability.

JEL classification: H75, J26, J32.

I. INTRODUCCIÓN

HACE casi dos décadas, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) traía al debate político la cuestión de la «discapacidad parcial» (OCDE, 2007), es decir, que no siempre la discapacidad tiene por qué suponer una salida total y definitiva del mercado de trabajo. El gran desafío, según esta organización internacional, consistía en diseñar un sistema de pensiones y prestaciones por discapacidad que proporcionara unos ingresos suficientes a quienes no pueden obtener ingresos laborales por sí mismos, pero que, a la vez, permitiera mantener y desarrollar las diferentes capacidades que pueden ser aplicadas en diferentes puestos de trabajo a pesar de tener alguna discapacidad. El colectivo de personas con alguna discapacidad tan importante como para impedir el trabajo que la persona venía desarrollando, pero que, a la vez, no imposibilita la realización de otros trabajos, sería el propicio para ser beneficiario de pensiones compatibles con el trabajo. De hecho, según la Organización Internacional de Trabajo (OIT) y la OCDE (2018) este sigue siendo un desafío para los sistemas de protección actuales, pues continúa pendiente la tarea de proporcionar una protección suficiente junto con una mejora de la empleabilidad de las personas con discapacidad, aspecto este último fundamental porque el empleo es un medio básico para fomentar la integración social de las personas con discapacidad y paliar problemas que afectan gravemente al bienestar de este colectivo como la soledad (Malo y Pagán, 2019).

España proporciona un interesante caso a nivel internacional, debido a la existencia de un tipo específico de pensiones por discapacidad compatibles por definición con el empleo, como es la pensión por incapacidad permanente total (IPT). Este tipo de pensión por discapacidad es de una cuantía relativamente reducida precisamente por dicha compatibilidad, pero existe porque se considera, de manera acertada, que los empleos que suelen tener sus beneficiarios proporcionan también unos ingresos relativamente reducidos (Silva y Vall-Castelló, 2017). Así pues, se trata de una pensión con vocación complementaria y no sustitutiva de los ingresos laborales. Conocer las pautas de esta compatibilización entre pensión por discapacidad y empleo es importante para entender de qué manera se puede fomentar la empleabilidad del colectivo. En este artículo, pasamos revista a los trabajos anteriores que han estudiado el papel de las pensiones por incapacidad

permanente como sustitutas o complementarias de los ingresos laborales y, a la luz de dicha revisión, presentamos un análisis sencillo de la compatibilización entre pensiones y empleo.

Los datos que utilizaremos serán los de la *Muestra continua de vidas laborales* (*MCVL*). Como punto de comparación, también analizaremos la compatibilización con el empleo de otras pensiones por discapacidad que no están diseñadas exprofeso para tal compatibilidad, como son la pensión por incapacidad permanente absoluta (IPA) y la de gran invalidez (GI). En este sentido, el presente artículo es una puesta al día de Malo, Cueto y Rodríguez (2011), donde afrontábamos este mismo objetivo, pero únicamente con los datos de 2006 de la *MCVL*. Estos contienen información representativa de las personas que mantienen una vinculación con la Seguridad Social en cada año. Este vínculo puede ser a través de un empleo, prestaciones por desempleo o los diferentes tipos de pensión, incluidas las relacionadas con la discapacidad, por lo que es ideal para nuestro objetivo.

La discusión de los resultados incluye un análisis sencillo de los posibles cambios relacionados con algunas modificaciones legales introducidas en 2007 y que afectaron a algunos aspectos de la cuantía y del diseño de las pensiones por incapacidad en España, como es el caso de la percepción del llamado complemento de mínimos. En la sección de conclusiones discutimos las implicaciones de la literatura previa y de nuestro análisis para mejorar la compatibilización entre los beneficiarios de IPT.

Finalmente, una precisión terminológica. A lo largo del artículo, utilizaremos de forma indistinta los términos discapacidad e incapacidad, simplemente porque este último es el que está más presente en nuestro ordenamiento jurídico y es la manera de nombrar a los diferentes tipos de pensión asociados a tener una discapacidad que dificulta o incluso impide participar en el mercado de trabajo.

II. PENSIONES POR DISCAPACIDAD Y EMPLEO: ¿SUSTITUTIVOS O COMPLEMENTARIOS?

1. Pensiones por discapacidad como desincentivo a la permanencia en el mercado de trabajo

La gran mayoría de estudios se han dedicado a intentar medir si las pensiones por incapacidad afectan negativamente a la oferta de trabajo. Dado que la discapacidad se va haciendo más frecuente conforme se incrementa la edad, el enfoque anterior se ha plasmado muchas veces en intentar medir si las pensiones por discapacidad se constituían en una vía para que los trabajadores mayores salieran definitivamente del mercado de trabajo, a modo de jubilación anticipada. Así, Parsons (1980) encontró que, en el caso norteamericano, las pensiones por discapacidad eran usadas por los trabajadores varones como una vía indirecta a la jubilación anticipada. Bound *et al*. (1999) y Kreider y Riphan (2000) confirmaron con posterioridad dichos resultados notando incluso un incremento en este fenómeno. Dicho incremento ha sido relacionado con la promulgación de una nueva ley en 1990 (*American with Disabilities Act*) que facilitaba en cierta medida el acceso a las prestaciones por discapacidad. De Leire (2000) estimó que, de promedio, en el período posterior a dicho cambio legal el empleo de los varones norteamericanos con discapacidad era un 7,2 por 100 inferior respecto de lo que sucedía antes del cambio. Acemoglu y Angrist (2001) encontraron efectos en la misma línea. Ahora bien, estos últimos también resaltan que el cambio legal no puede explicar la totalidad del descenso del empleo de este colectivo. Burkhauser y Daly (2002) han analizado que los desincentivos dependen fuertemente del diseño del sistema de prestaciones por discapacidad y no solo de su cuantía, lo cual abre la puerta a que el diseño compense o aumente el desincentivo que podrían tener ciertos aumentos de la cuantía de la pensión por discapacidad.

Este tipo de evidencia, junto con la tendencia al alza en la cuantía de las prestaciones por discapacidad y en el número de beneficiarios, han llevado a muchos países a endurecer los criterios de acceso a las diferentes pensiones y prestaciones por discapacidad (OCDE, 2010). Ahora bien, este endurecimiento para no crear efectos estratégicos que favorezcan la jubilación anticipada (y también para salvaguardar el equilibrio de las cuentas públicas de una creciente necesidad de financiación de estas prestaciones) puede generar problemas entre quienes más necesitan el apoyo de la Seguridad Social, que son precisamente aquellas personas que pueden tener más dificultades para obtener ingresos suficientes a través del mercado de trabajo (OIT-OCDE, 2018). No obstante, es escaso el número de

investigaciones que adoptan esta perspectiva más amplia en cuanto al impacto sobre el bienestar. Meyer y Mok (2019), Kostol y Mogstad (2014) y Cueto y Malo (2016) han analizado algunos de los efectos sobre el bienestar de este tipo de prestaciones, examinando su impacto sobre la renta total o el consumo, mientras que, por otro lado, Autor *et al*. (2019) han estimado la disposición marginal a pagar de los hogares por este tipo de prestaciones con datos noruegos.

Para España, trabajos que han analizado el efecto de cambios en la cuantía de la pensión sobre el empleo de los trabajadores mayores son los de Blanco (2000), Jiménez (2006) o Díaz-Jiménez y Díaz-Saavedra (2006). En general, encuentran que, también en España, este tipo de pensión se habría utilizado como vía indirecta a la jubilación anticipada y que su cuantía sería importante para entender esta utilización estratégica del sistema. Por su parte, extendiendo el análisis a todas las personas con discapacidad en edad laboral, Malo (2004) encuentra que recibir cualquier tipo de prestación o subsidio reduce la participación laboral de las personas con discapacidad, pero que, posiblemente, lo que está detrás de este efecto no es solo la tasa de sustitución entre salario y prestación, sino también el diseño de las transferencias de ingresos. Una serie de trabajos recientes y más detallados entra en la cuestión del diseño de diferentes aspectos de las transferencias de ingresos relacionadas con la discapacidad, combinando modelos teóricos y análisis empírico (sobre todo con datos de la *MCVL*). Explotando el salto en el porcentaje de la base reguladora en la pensión por incapacidad total a los 55 años, Marie y Vall-Castelló (2012) encuentran, con una regresión en discontinuidad, que pasar ese umbral disminuye la probabilidad de encontrar un empleo en torno a un 8 por 100. En el mismo sentido, un cambio legal en Vizcaya que incrementó los impuestos pagados por quienes reciben una pensión por discapacidad con menos de 55 años aumentó la probabilidad de estar empleado alrededor de 6,5 puntos porcentuales entre los varones vizcaínos. Frutos y Vall-Castelló (2015) estiman que la probabilidad de trabajar es un 5 por 100 inferior para las personas con discapacidad que reciben una pensión, si bien cuando se tiene en cuenta el grado de discapacidad, este efecto desincentivo solo es significativo para individuos con el grado menos importante de discapacidad (entre el 33 y el 44 por 100), es decir, aquellos que están justo en el umbral de pasar a ser legalmente considerados como personas con discapacidad a efectos de acceder a prestaciones públicas.

Silva y Vall-Castelló (2017) encuentran que la menor tasa de empleo entre quienes tienen una pensión por incapacidad permanente total puede ser parcialmente explicada por la menor productividad asociada a la discapacidad y que les desanima en su búsqueda de empleo. Finalmente, las pérdidas de salarios (incluso por pérdida del empleo) son importantes un año antes de comenzar a percibir la pensión por incapacidad permanente (Cervini-Pla y Val-Castelló, 2018), pero en términos de ingresos totales son significativas durante los dos años anteriores y son de hasta 400 euros/mes en los dos años posteriores y más grandes para los mayores de 55 a pesar de recibir pensiones de mayor cuantía (Cueto y Malo, 2016).

En definitiva, la literatura que analiza el caso español también muestra el efecto desincentivador de las pensiones relacionadas con la discapacidad. Ahora bien, este efecto parece estar muy relacionado con el diseño de estas pensiones y no se puede olvidar la importancia de otros factores como el grado de discapacidad o la menor productividad que puede conllevar la discapacidad que, a su vez, disminuye los salarios esperados afectando así a la búsqueda de empleo. Por último, incluso en las pensiones diseñadas para la compatibilización, hay una importante pérdida permanente de ingresos totales, que es más grande para los de más edad, aun teniendo derecho a pensiones de mayor cuantía.

2. Discapacidad parcial: una vía para la complementariedad

A pesar de la abrumadora insistencia de la investigación académica en el análisis de los desincentivos de las pensiones por incapacidad, los organismos internacionales vienen apostando desde hace tiempo por resaltar que los cambios en el diseño de las mismas deberían promover el empleo, entendido este como una de las principales vías de integración social para las personas con discapacidad. Posiblemente, el momento clave en que se produce este cambio en las recomendaciones de política es la publicación de la OCDE (2007), donde se insiste en el concepto de discapacidad parcial. El diagnóstico de esta organización parte de considerar que una de las razones de las bajas tasas de empleo del colectivo de personas con discapacidad es que no toda discapacidad supone no poder trabajar en absoluto

y que, en realidad, la heterogeneidad de los distintos tipos y grados de las discapacidades dejan muchas posibilidades abiertas para integrarse en diferentes puestos de trabajo. Ahora bien, el diseño de las pensiones y de los contratos de trabajo estaría desanimando e incluso impidiendo la participación laboral de personas con discapacidad. Por ejemplo, la mayor parte de los sistemas de pensiones por discapacidad parece presuponer que la discapacidad es para siempre y que se mantendrá en el mismo nivel de gravedad en todo momento. Sin embargo, no es extraño que algunas discapacidades den lugar a períodos en los que se podría trabajar y otros en los que no, o que permitan desempeñar el trabajo que se tenía antes del problema que generó la discapacidad, pero por menos horas de las habituales. El diseño de sistemas de pensiones por discapacidad rara vez contempla la suspensión temporal o cambios como la reducción de horas (pasar a trabajar a tiempo parcial). Intentar acogerse a este tipo de situaciones puede suponer tantas dificultades legales para los individuos que muchas veces juzgan que es mejor descartar del todo la posibilidad de trabajar una vez que acceden a una pensión por discapacidad.

En este contexto es donde cobran relevancia las pensiones para los casos de discapacidad parcial, es decir, situaciones que generan limitaciones en el desempeño de ciertos puestos de trabajo (esencialmente, el que desempeñaba la persona antes del problema que dio lugar a la discapacidad), pero no en todos. La pensión por discapacidad parcial se concebiría así de forma complementaria al empleo y vendría a cubrir las dificultades para alcanzar el nivel de ingresos totales previo a la discapacidad al tener que cambiar de puesto de trabajo u ocupación. Diferentes países de la OCDE han venido reformando sus sistemas de prestaciones para mejorar la empleabilidad de las personas con discapacidad. La línea de los cambios, en general, ha supuesto evaluaciones médicas más rigurosas para el acceso a las pensiones por discapacidad para que no se convierta en una vía indirecta sencilla para la jubilación anticipada. También ha habido intentos de reforma para que trabajar compense cuando se siguen manteniendo diferentes capacidades para ello. En todo caso, los sistemas que incluyen pensiones por discapacidad parcial compatibles con el empleo de forma explícita siguen siendo pocos y, cuando existen, sus diseños no suelen tener en cuenta la necesidad añadida de formación para cambiar de ocupación o sector, facilidades para acomodar el horario, acompañamiento especializado en la búsqueda de empleo, etc. (OIT-OCDE, 2018).

A nivel internacional, el caso español de la pensión por incapacidad permanente total (IPT) es un buen ejemplo de este tipo de transferencias de ingresos que, por definición, son compatibles con el empleo, pero que no compensa totalmente la pérdida de ingresos (Cueto y Malo, 2016) y que parece presentar problemas de diseño para incentivar la compatibilidad a edades altas (Marie y Val-Castelló, 2012; Malo, Cueto y Rodríguez, 2011). Además, en España tampoco es totalmente incompatible trabajar con los otros tipos de pensión por discapacidad (incapacidad permanente absoluta y gran invalidez), aunque existen importantes limitaciones legales relacionadas con la definición del derecho de acceso a esos tipos de pensión. De hecho, es habitual que al compatibilizar la incapacidad permanente absoluta (IPA) o la gran invalidez (GI) con un empleo, la Seguridad Social inicie los trámites administrativos para «rebajar» el tipo de pensión por discapacidad. Por ejemplo, si alguien que recibe la IPA compatibiliza con un empleo que podría suponer desempeñar el núcleo de tareas de una cierta profesión, la Seguridad Social inicia el trámite para pasar la persona a una IPT, con la consiguiente disminución en la cantidad recibida como pensión. Caso de prosperar esta rebaja de categoría de la pensión, el descenso en los ingresos que se produce en forma de salto brusco supone, de hecho, un alto tipo fiscal marginal que desincentiva la compatibilización con el empleo.

En Malo, Cueto y Rodríguez (2011) presentamos un primer análisis de la compatibilización de empleo y pensión por discapacidad en España para todos los tipos de pensión con datos limitados a la *MCVL* de 2006. Los resultados mostraban que las personas que no trabajan reciben pensiones de mayor cuantía, pero que solo para ciertos casos un mayor importe de la pensión disminuía la probabilidad de compatibilización. Por otro lado, la edad a la que se accede a la pensión era una de las variables más importantes, de manera que una menor edad estaba asociada con claridad con una mayor probabilidad de compatibilización. Estos resultados eran semejantes para hombres y mujeres. La probabilidad de compatibilizar también era mayor entre quienes habían trabajado (y cotizado)

menos tiempo y pertenecían a grupos de cotización de media o alta cualificación.

En definitiva, estos resultados, junto con la literatura previa, nos hablan de una realidad mucho más rica que simplemente una disminución de la oferta de trabajo asociada a mayor cuantía de la pensión y muestran la importancia de las variables relacionadas con la carrera laboral y el momento de la vida en que se produce la discapacidad. Estos aspectos se explorarán en la siguiente sección, que amplía el análisis del trabajo citado, teniendo también en cuenta otras variables como la presencia o no del llamado complemento de mínimos.

III. LAS PENSIONES POR DISCAPACIDAD Y EL EMPLEO EN ESPAÑA

1. La normativa española

En la normativa española actual, la incapacidad permanente se define como una situación en la que el trabajador, después de haber estado sometido al tratamiento prescrito y de haber sido dado de alta médicamente, presenta reducciones anatómicas o funcionales graves, susceptibles de determinación objetiva y previsiblemente definitivas, que disminuyen o anulan su capacidad laboral.

La regulación española hace una mención específica a las personas con discapacidad previa al inicio de su actividad laboral. En ese caso, las reducciones anatómicas o funcionales previas no impedirán la calificación de la situación de incapacidad permanente. Así, se tendrá en cuenta la agravación de esas reducciones, que, por sí mismas o junto a nuevas patologías, produzcan una disminución o anulación de la capacidad laboral existente en el momento de la afiliación.

Existen cuatro grados de incapacidad permanente (IP) que conllevan su correspondiente prestación: incapacidad permanente parcial para la profesión habitual; incapacidad permanente total para la profesión habitual; incapacidad permanente absoluta para todo trabajo; y gran invalidez.

La incapacidad permanente parcial tiene unas características que la diferencian claramente del resto, por lo que no se tendrá en cuenta en este análisis, por ejemplo, en cuanto a periodicidad de la prestación o condiciones de compatibilización.

La incapacidad permanente total (IPT) para la profesión habitual es una situación que inhabilita al trabajador para la realización de todas o de las fundamentales tareas de su profesión, siempre que pueda dedicarse a otra distinta. La incapacidad permanente absoluta (IPA) para todo trabajo supone que el trabajador está inhabilitado por completo para las tareas fundamentales de toda profesión u oficio. Finalmente, en el caso de gran invalidez (GI), el trabajador, a consecuencia de pérdidas anatómicas o funcionales, necesita la asistencia de otra persona para tareas básicas de la vida diaria, como vestirse, desplazarse, comer, etcétera.

En cuanto a cómo se compatibilizan estas pensiones con el empleo, la pensión por IPT está concebida con ese fin. Esta prestación es compatible con el salario que el trabajador pueda recibir de la misma u otra empresa, siempre y cuando las funciones sean diferentes a las que dieron lugar a la IPT. Respecto a la IPA y la GI, la pensión no impide el ejercicio de actividades, sean o no lucrativas, compatibles con el estado del beneficiario y que no representen un cambio en su capacidad de trabajo. Debido a estos requisitos y a la importancia de las discapacidades que dan acceso a cada tipo de pensión, lo que cabe esperar es que, por definición, la compatibilización se produzca más frecuentemente en el caso de la IPT, y que en los casos de IPA y GI sea algo ocasional.

En la actualidad, los requisitos para ser beneficiario de las prestaciones económicas por incapacidad permanente en el Régimen General de la Seguridad Social son:

1. Tener una edad inferior a la edad legal de jubilación en la fecha en que comienza la situación de incapacidad y/o, si la incapacidad deriva de contingencias comunes, no reunir los requisitos exigidos para acceder a la pensión de jubilación contributiva del Sistema.

2. Estar afiliado y en alta o situación asimilada a la de alta, aunque en el caso de la IPA y la GI este requisito no es necesario.

3. Los requisitos relativos a la cotización también varían en función del grado de la incapacidad y de su causa, tal como se muestra en detalle en el cuadro n.º 1.

Respecto al importe de la prestación, este depende de la base reguladora y del tipo de contingencia (enfermedad común, accidente laboral o no, etc.) por la

que se accede a la pensión por discapacidad. En general, la pensión es mayor cuando se trata de contingencias relacionadas con el trabajo, aunque también superar ciertos umbrales de edad puede conllevar un aumento. Así, en el caso de la IPT, la cuantía de la prestación es el 55 por 100 de la base reguladora, que se incrementa hasta el 75 por 100 si el beneficiario es mayor de 55 años y no está trabajando. Los detalles sobre las reglas de cálculo de la cuantía de la prestación están resumidos en el cuadro n.º 1.

Las pensiones de IP pasan a ser pensiones de jubilación cuando los beneficiarios cumplen la edad legal de jubilación, sin que esto implique modificaciones en las condiciones de la prestación. Cabe mencionar que para los regímenes especiales de la Seguridad Social los requisitos van todos en la misma línea, aunque hay algunas características propias (1). No obstante, en todo el artículo nos centraremos en los trabajadores que accedieron a la pensión por incapacidad permanente a partir del Régimen General por ser menos heterogéneos.

Por último, hay que señalar que la normativa descrita es la vigente a partir de la reforma legal de la incapacidad permanente de la Ley 40/2007, de 4 de diciembre, de medidas en materia de Seguridad Social. La normativa anterior había permanecido sin cambios apreciables desde 1985. El detalle legal de los cambios introducidos se puede encontrar en Malo, Cueto y Rodríguez (2011). En términos generales, la reforma de 2007 introduce dos cambios que podrían tener efectos contrapuestos si tenemos en cuenta que la cuantía de la pensión puede desincentivar en algún grado la participación laboral: por un lado, se produjo una expansión de la posibilidad de aplicar el complemento de mínimos (lo cual supone un aumento del importe recibido) y, por otro, cambió el porcentaje reductor en función de los años de cotización, de manera que tras la reforma habría disminuido el importe recibido para los individuos afectados por el cambio. Por consiguiente, el efecto neto sobre la compatibilización bien podría ser nulo, positivo o negativo en función del tamaño de los dos efectos brutos con-

CUADRO N.º 1

REQUISITOS DE COTIZACIÓN PREVIA PARA EL ACCESO A PRESTACIONES POR INCAPACIDAD PERMANENTE Y BASE REGULADORA

CAUSA DE LA IP	*INCAPACIDAD PERMANENTE TOTAL*	*INCAPACIDAD PERMANENTE ABSOLUTA*	*GRAN INVALIDEZ*
Requisitos de cotización previa para el acceso a prestaciones por IP			
Riesgos profesionales o accidente no laboral	Ninguno		
Enfermedad común:			
+ situación de alta o asimilada y < 31 años	La tercera parte del tiempo trascurrido entre los 16 años y la fecha de la IP		
+ situación de alta o asimilada y ≥ 31 años	¼ del tiempo trascurrido entre los 20 años y la fecha de la IP (mínimo cinco años) (1/5 parte en los últimos diez años o en los diez años anteriores a que cesara la obligación de cotizar)		
+ situación de no alta	–	Mínimo de quince años (tres en los últimos diez años)	
Base Reguladora (BR)			
Enfermedad común:	$BR = \frac{\sum_{i=1}^{24} Bi + \sum_{i=25}^{96} Bi * \frac{I_{25}}{I_1}}{112}$ *Bi*: Base de cotización del mes i-ésimo anterior al hecho causante; I_i: IPC del mes i-ésimo anterior al hecho causante (i= 1, 2, …, 96). Excepciones: a) si < 52 años: $BR = \Sigma B_i$ /(n.º meses *1,1666);		
	b) si situación de no alta, la fórmula se aplica a los 96 meses inmediatamente anteriores al mes en que se produce la IP		
	Al resultado obtenido, se le aplicará el porcentaje que corresponda en función de los años de cotización (escala prevista para las pensiones de jubilación). Considerándose como cotizados los años que le falten al trabajador, en la fecha del hecho causante, para cumplir la edad ordinaria de jubilación. En caso de no alcanzarse quince años de cotización, el porcentaje aplicable será del 50 por 100.		
Accidente no laboral:	$BR = \Sigma B_i$ durante un período ininterrumpido de 24 meses (a escoger entre los siete últimos años) / 28 (si no se hubieran completado 24 meses, otra opción: Σ bases mínimas en los 24 meses anteriores a la IP / 28)		
	b) si situación de no alta, se calcula igual que en el caso de enfermedad común		
Contingencias profesionales	BR = (1/12) * Σ (sueldo y antigüedad diarios en la fecha de la IT * 365) + (pagas extra, beneficios o participaciones en el año anterior) + ([(pluses, retribuciones complementarias + horas extra del año anterior) / n.º días trabajados]*273)		

trapuestos. En Malo, Cueto y Rodríguez (2011) se presentaba una simulación que predecía un cierto efecto positivo sobre la compatibilización, pero se realizaba únicamente a partir de los datos de la *MCVL* de 2006. Realizar una evaluación de esta reforma está más allá de lo que se puede tratar en este artículo, pero algunos de los resultados de las estimaciones pueden resultar útiles para hacer alguna conjetura sobre su eventual impacto y para entender las pautas de compatibilización.

2. Evolución del número de pensiones por incapacidad permanente

El cuadro n.º 2 muestra las grandes cifras de la evolución del número de pensiones por incapacidad permanente en España por tipo de pensión, desde 2005 hasta 2018. Distinguimos las que proceden del Régimen General de la Seguridad Social y las que lo hacen de los diferentes regímenes especiales por las diferencias en la regulación del acceso y porque el análisis con microdatos de la *MCVL* de la sección siguiente se centra exclusivamente en las pensiones del Régimen General.

El número de pensiones de todos los tipos ha ido aumentando con el paso del tiempo dentro del Régimen General, mientras que ha ido disminuyendo de manera sostenida entre los regímenes especiales. Por tipos dentro del Régimen General, al principio del período el número de pensiones por IPT y por IPA estaban bastante próximos (aunque era mayor para la IPT), pero con el paso del tiempo los incrementos del número de pensiones por IPT han sido mayores que los correspondientes al número de pensiones por IPA. Así, mientras que en 2005 había una diferencia alrededor de 15.000, en 2018 esta diferencia se había ampliado hasta algo más de 100.000. Con la excepción de los dos primeros años, dentro del Régimen General las pensiones por IPT son siempre más que la suma de IPA y GI en todos los años considerados, quedando en los dos últimos años del período considerado alrededor del 55 por 100.

A diferencia de lo que ocurre en otros países, esta evolución temporal del número de pensiones no es anticíclica. Un patrón anticíclico suele tener detrás un uso sistemático de las pensiones por incapacidad permanente para dar una salida a los trabajadores más difícilmente empleables en los peores momentos del ciclo económico. Dado que el período cubierto en el cuadro n.º 2 incluye la entrada y salida de la Gran Recesión, caso de existir en nuestro país un uso de este tipo, debería apreciarse con claridad en estos datos agregados, cosa que no sucede. Jiménez-Martín, Juanmarti Mestres y Vall Castelló (2019) analizan esta pauta temporal encontrando que es precisamente procíclica, la contraria a la que indicaría un uso estratégico del sistema como jubilación anticipada de trabajadores mayores. Aunque las causas específicas no están claras, estos autores consideran que este patrón procíclico podría estar relacionado con un incremento informal (sin cambio legal) en el grado de exigencia de las solicitudes, si bien no entran en la posibilidad de que cambios como la reforma de 2007 puedan haber colaborado en este patrón procíclico al coincidir en el tiempo con el inicio de la Gran Recesión.

IV. LA COMPATIBILIZACIÓN EN LOS DATOS INDIVIDUALES DE LA *MCVL*

1. Análisis descriptivo

El análisis se realiza con los datos de la *Muestra continua de*

CUADRO N.º 2

NÚMERO DE PENSIONES DE INCAPACIDAD PERMANENTE SEGÚN GRADO Y RÉGIMEN DE LA SEGURIDAD SOCIAL (GENERAL Y ESPECIALES) (MEDIAS ANUALES)

	IPT RÉG.GRAL.	*IPT RÉG.ESP.*	*IPA RÉG.GRAL.*	*IPA RÉG.ESP.*	*GI RÉG.GRAL.*	*GI RÉG.ESP.*
2005	*244.256*	199.927	*228.846*	129.059	*18.577*	10.202
2006	*255.291*	203.531	*236.127*	133.599	*19.318*	10.296
2007	*270.065*	208.574	*246.748*	131.233	*20.249*	10.511
2008	*280.695*	211.394	*254.067*	127.875	*21.062*	10.588
2009	*290.031*	213.245	*260.229*	124.263	*21.543*	10.635
2010	*298.772*	215.282	*265.428*	120.843	*21.963*	10.737
2011	*305.368*	214.711	*268.188*	116.744	*22.298*	10.675
2012	*351.906*	174.677	*293.205*	90.092	*24.098*	8.952
2013	*357.458*	168.611	*293.197*	83.110	*24.055*	8.570
2014	*362.143*	164.426	*292.698*	77.689	*24.147*	8.258
2015	*367.975*	163.875	*292.733*	74.477	*24.421*	8.132
2016	*377.075*	164.186	*292.533*	71.694	*24.739*	8.102
2017	*387.979*	164.992	*291.998*	68.769	*25.351*	8.038
2018	*397.308*	165.274	*290.042*	65.555	*25.715*	7.943

Fuentes: Seguridad Social (eSTADISS – Estadísticas del INSS).

vidas labores (MCVL). Esta fuente de información contiene los registros administrativos de la Seguridad Social de todas aquellas personas que han tenido, a lo largo del año, algún tipo de relación con este organismo. Esto incluye tanto episodios de empleo y de desempleo con prestación o subsidio, como pensiones contributivas. Una de las ventajas de esta base de datos es que no solo cuenta con la información correspondiente al año en que se extrae la información, sino también con todo el historial laboral de las personas, lo que permite reconstruir su trayectoria laboral anterior. Además, al actualizarse cada año, también es posible construir la trayectoria posterior de los individuos a modo de panel.

La población de referencia en este trabajo está constituida por los nuevos receptores de prestaciones por incapacidad en cada uno de los años considerados que acceden a la pensión por incapacidad permanente desde el Régimen General de la Seguridad Social. Así, para el período 2005-2017 se ha seleccionado a todas aquellas personas que acceden a una prestación por incapacidad, ya sea gran invalidez, incapacidad permanente absoluta o incapacidad permanente total, en cada uno de los años considerados. De esta forma, se cuenta con un total de 43.632 observaciones, de las cuales un 60,4 por 100 son IPT, un 37 por 100 IPA y un 2,6 por 100 pensiones de gran invalidez. En el caso de la IPT, se distingue si la persona recibe el 55 por 100 de su base reguladora o el 75 por 100, de acuerdo con la normativa señalada previamente.

En el cuadro n.º 3 se pueden observar las principales características de los individuos seleccionados. En todos los tipos de IP, los hombres son mayoría, si bien en el caso de GI superan el 70 por 100. Esta distribución se corresponde con la menor participación laboral de las mujeres en el mercado de trabajo español, especialmente en los grupos de mayor edad.

Por lo que respecta a la edad media en el momento de reconocimiento de la IP, en el caso de GI e IPA se sitúa en torno a los 51 años, alcanzando los 59 si se trata de una IPT en la que la persona recibe el 75 por 100 de su base reguladora. La menor edad media se observa para IPT en que se recibe el 55 por 100, que es de, aproximadamente, 46 años. Hay que tener en cuenta que la propia normativa establece que el incremento del 55 por 100 al 75 por 100 se produce cuando el beneficiario es mayor de 55 años y no está trabajando.

Por lo que se refiere al grupo de cotización, se aprecia que para todos los tipos de pensión los mayores porcentajes se registran en ocupaciones no manuales de media y baja cualificación, y manuales de alta cualificación. De manera complementaria y a pesar de su conocida escasa calidad en la *MCVL* (aunque en proceso continuo de mejora) presentamos la distribución por nivel de estudios. De manera acorde con la elevada edad media de los beneficiarios, en todos los tipos de IP, las personas con estudios básicos representan más de dos terceras partes del total, aumentando hasta el 84,4 por 100 en el caso de la IPT correspondiente al 75 por 100 de la base reguladora. Lo opuesto se observa para el caso de estudios universitarios, llegando al 2,5 por 100 entre quienes reciben una IPT del 75 por 100 de la base reguladora.

En cuanto al importe de la base reguladora, es similar para todos los tipos de IP considerados, situándose entre los casi 1.100 de la IPT del 55 por 100 de

CUADRO N.º 3

ESTADÍSTICOS DESCRIPTIVOS EN EL MOMENTO DE ACCESO A LA IP

	GI	*IPA*	*IPT 55%*	*IPT 75%*
Género (% de hombres)	72,6	66,1	65,2	63,9
Edad media en el acceso a la IP (%)	51,7	51,7	46,3	59,0
Grupo de cotización (%):				
No manual alta cualificación	13,6	13,2	5,7	6,8
No manual media cualificación	27,5	29,2	23,6	20,1
No manual baja cualificación	19,2	18,9	20,2	17,4
Manual alta cualificación	26,9	24,5	32,6	35,6
Manual media cualificación	6,7	7,8	9,2	9,7
Manual baja cualificación	6,1	6,4	8,8	10,4
Nivel de estudios (%):				
Estudios básicos	63,1	65,6	74,9	84,4
Estudios medios	20,1	19,2	16,1	10,2
Bachiller	7,4	6,8	5,2	2,8s
Estudios universitarios	9,4	8,5	3,7	2,5
Base reguladora mensual (euros)	1.208	1.171	1.092	1.126
Importe de la pensión (euros)	1.840	1.170	601	840
Complemento de mínimos (% sí)	5,3	13,1	7,8	14,9

Fuente: Elaboración propia a partir de la *MCVL*.

la base reguladora y los algo más de 1.200 euros para el caso de GI. Las diferencias son bastante más amplias en el importe de la pensión que se obtiene efectivamente, derivado de las distintas fórmulas de cálculo explicadas en secciones anteriores, siendo más elevado cuanto mayor es la gravedad asociada a la IP. Así, la prestación en caso de GI alcanza los 1.841 euros; para la IPA se sitúa en 1.170 euros; si se trata de la IPT con el 75 por 100 de la base reguladora llega a los 840 euros mientras que la IPT con un 55 por 100 está en 601 euros. En cuanto al complemento de mínimos, está mucho más presente en los casos de IPT del 75 por 100 de la base reguladora y de IPA, mientras que lo está bastante menos para la IPT del 55 por 100 de la base reguladora y la GI.

Como se dijo con anterioridad, la reforma de 2007 alteró las reglas de obtención del complemento de mínimos (Malo, Cueto y Rodríguez, 2011). El gráfico 1 muestra que el porcentaje de personas que recibe el complemento a mínimos ha aumentado de forma sustancial, por lo que el dato medio que aparece en el cuadro n.º 3 esconde una importante variación temporal. En los primeros años del período analizado, en todos los tipos de incapacidad permanente solo un pequeño porcentaje recibía este complemento, observándose después una tendencia al alza de 2008 en adelante. Así, desde el año 2013 se supera el 15 por 100 tanto en las dos variantes de IPT como en IPA. Esto podría derivarse del cambio en la forma de cálculo de la base reguladora desde el año 2007.

CUADRO N.º 4

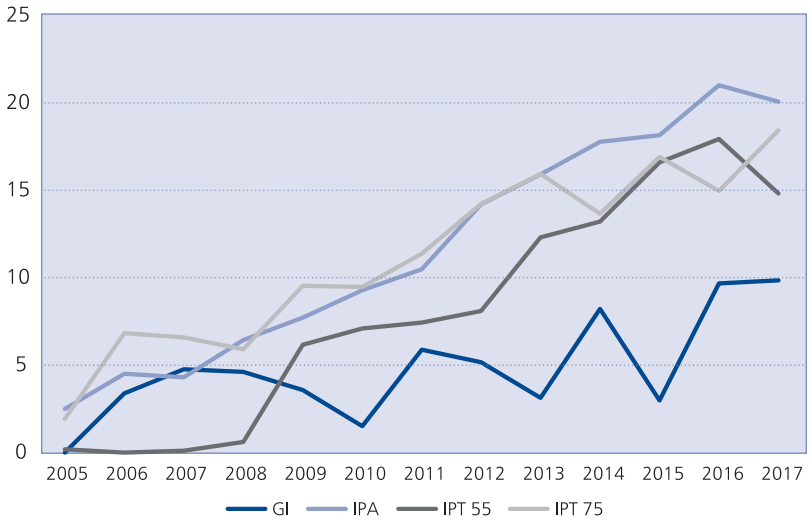
ACCESO AL EMPLEO SEGÚN GRADO DE LA IP

	GI	*IPA*	*IPT 55%*	*IPT 75%*
2005	13,3	10,7	39,7	20,3
2006	13,3	9,9	51,1	10,3
2007	9,4	12,8	47,4	11,2
2008	15,1	13,8	45,6	10,4
2009	13,3	11,5	46,7	10,0
2010	7,9	9,9	42,9	11,0
2011	6,7	11,7	43,3	9,5
2012	5,1	10,9	39,9	11,6
2013	8,9	10,8	40,8	10,6
2014	8,4	10,4	39,9	10,8
2015	8,8	9,0	36,6	11,0
2016	7,1	7,7	31,2	8,9
2017	9,5	10,1	21,1	8,2

Fuente: Elaboración propia a partir de la *MCVL*.

GRÁFICO 1

PERSONAS QUE RECIBEN COMPLEMENTO DE MÍNIMOS (PORCENTAJE)



Fuente: Elaboración propia a partir de la *MCVL*.

Dado que, una vez que los individuos forman parte de la *MCVL* en una edición, se mantienen en las siguientes si continúan su relación con la Seguridad Social y que, además, se dispone de información sobre todo su historial laboral, es posible utilizar esta información para analizar si las personas con IP acceden al empleo tras recibir la prestación.

En el cuadro n.º 4 se muestra el porcentaje de personas que han accedido a algún empleo después de ser beneficiaros de una pensión de incapacidad permanente. Como era de esperar, el porcentaje de compatibilización es inferior en los casos de la IPA y la GI que en el de la IPT,

pues los dos primeros suponen situaciones más graves y también tienen un acceso más restrictivo en cuanto a la posibilidad de trabajar. En el caso de la IPT, también aparece una clara diferencia entre quienes reciben el 75 por 100 y quienes reciben el 55 por 100 de su base reguladora. En este último grupo, se aprecia un mayor peso de la compatibilización. A partir de 2012, se observa una ligera reducción de la compatibilización entre empleo y prestación, en especial en el caso de la IPT del 55 por 100 de la base reguladora. Aunque el descenso que se aprecia entre 2012 y 2014 podría deberse a las dificultades para encontrar un empleo durante este período de la crisis, no se ve un descenso parecido en todas las categorías en el primer momento de la Gran Recesión (de 2009 a 2011). Esta explicación no es compatible con el descenso en los recientes años de creación de empleo, por lo que resulta plausible que, sobre todo a partir de 2014-2015, el descenso en la compatibilización se deba más bien a los individuos que han tenido menos tiempo para reincorporarse al mercado de trabajo tras la aparición de la discapacidad y la obtención de la pensión.

2. Análisis multivariante

El análisis descriptivo se completa con dos análisis econométricos. Primero, un conjunto de regresiones logísticas en las que la variable dependiente toma valor 1 cuando la persona ha trabajado en algún momento después de obtener la IP y 0 en el caso contrario. Se ha realizado una estimación para el conjunto de los datos y, posteriormente, una para cada tipo de IP. Segundo, modelos de duración (en concreto, modelos de Cox) que recogen el tiempo que transcurre desde el reconocimiento de la prestación hasta la compatibilización de pensión y empleo entre quienes ya han accedido a una pensión por incapacidad permanente.

Se han incluido como variables independientes las características de la persona –género, edad en el momento de obtención de la IP, si la persona tiene el certificado de discapacidad–, de la prestación que recibe –tipo, cuantía y si recibe complemento de mínimos– y de su trayectoria laboral previa al reconocimiento de la incapacidad permanente –tiempo trabajado, edad del primer empleo y grupo de cotización–.

Los resultados de las regresiones logísticas se muestran en el cuadro n.º 5. En lugar de los coeficientes estimados, se presentan las ratios de probabilidad relativa (*odds ratio*) puesto que resultan más fáciles de interpretar. Una ratio superior a uno indica una mayor probabilidad de que se produzca la compatibilización entre prestación y empleo en comparación con la categoría de referencia. Así, en la primera columna de resultados, quienes tienen una IPT y reciben el 55 por 100 de su base reguladora tienen una probabilidad cuatro veces mayor de haber trabajado en algún momento que quienes tienen reconocida una IPA. En el caso de la IPT, cuando reciben el 75 por 100 de su base reguladora, la probabilidad aumenta un 47,2 por 100, mientras que no existen diferencias entre GI e IPA. El resultado era esperable, dadas las características ya comentadas previamente. El resto de los comentarios incidirá en las regresiones separadas para cada tipo de pensión.

En primer lugar, ser hombre está relacionado con una mayor probabilidad de compatibilización en las dos variantes de IPT, sobre todo en las del 55 por 100 de la base reguladora. En esta, los hombres tienen una probabilidad de compatibilización 1,7 veces superior a las mujeres, frente a 1,18 veces en el caso del otro tipo de IPT. En cambio, en la IPA los hombres tienen una probabilidad inferior a la de las mujeres, y en la GI no hay diferencias significativas por género.

Por lo que respecta a haber tenido algún contrato previo relacionado con la discapacidad (es decir, que figure en alguna ocasión en el historial laboral tener un determinado porcentaje de discapacidad), no mantiene una relación significativa con la probabilidad de compatibilización.

En cuanto a la cuantía de la prestación, quienes reciben una mayor cantidad tienen una menor probabilidad de compatibilizarla con el empleo, de manera coherente con la mayor parte de la literatura económica. No obstante, esta variable únicamente resulta significativa en el caso de la IPT y, en mayor medida, cuando los individuos reciben el 55 por 100 de su base reguladora. Dado que la IPT es la prestación diseñada para ser compatible con el empleo el resultado iría en la línea de la pensión como renta sustitutiva del empleo cuando es para este grupo para los que debería ser complementaria en mayor grado. Ahora bien, parece alcanzar su máximo efecto entre los 1.200 y los 1.800 euros, valores para los cuales la probabilidad de compatibilización es 1,8 (=1/0,566) veces inferior a la probabilidad de compatibilización cuando se cobran menos de 600 euros. Así pues, el efecto

sustitutivo de la pensión no es lineal y abre la puerta a que no sea un mero desincentivo de los mayores ingresos «seguros» que proporciona la transferencia de renta, sino que pueda estar ligado al diseño del acceso y mantenimiento de la pensión. Para el caso de la IPT con un 75 por 100 de la base reguladora el efecto de incrementar la cuantía de la pensión es creciente, lo cual encaja con que se trata ya de individuos de más edad (por definición) y más próximos a la edad de jubilación, para los cuales sería más fácil detectar un efecto sustitutivo entre la pensión y el empleo. De hecho, las dificultades para encontrar un empleo a esas edades teniendo una discapacidad es una de las razones por las que la normativa prevé el incremento del porcentaje de la base reguladora. Que la cuantía de la pensión no resulte significativa en ningún caso para los individuos beneficiarios de IPA y GI indica que para estas personas las razones para compatibilizar no estarían apenas relacionadas con el importe de la pensión, lo cual es coherente con que recogen situaciones en las que la compatibilización es mucho más difícil y, precisamente por esa razón, acceden a estos tipos de incapacidad permanente.

El complemento de mínimos es un componente especial de la cuantía de la pensión, que no siempre aparece asociado en las estimaciones con la probabilidad de compatibilización. Está relacionado con una menor probabilidad en los casos de IPT del 55 por 100 y de IPA, para los cuales se había producido un incremento claro en el número de personas con complemento de mínimos a lo largo del tiempo (tal como se vio en el gráfico 1) y que podría estar conectado con la reforma de 2007.

Una de las variables que tiene una relación más fuerte con la probabilidad de acceder al empleo tras el reconocimiento de la IP es la edad en que tuvo lugar este hecho. Así, la probabilidad de compatibilizar empleo y prestaciones entre quienes tenían menos de 45 años cuando esto sucede triplica a la de los individuos con edad comprendida entre 60 y 64 años. Esto ocurre en todos los tipos de prestación, incluso GI e IPA, pero llega a multiplicar dicha probabilidad por 16 en el caso de la IPT con el 55 por 100 de su base reguladora. A medida que los individuos se acercan a la edad legal de jubilación, disminuye la ratio de probabilidad relativa estimada. No obstante, es la variable que presenta un mayor efecto entre todas las consideradas como variables de control. Así, el tiempo potencial que tiene un individuo por delante para participar en el mercado de trabajo se configura como un aspecto clave de la compatibilización. Los desincentivos para compatibilizar se concentrarían en los mayores de 60

CUADRO N.º 5

DETERMINANTES DE LA PRESTACIÓN POR IP Y EMPLEO SEGÚN TIPO DE PRESTACIÓN (RATIOS DE PROBABILIDAD RELATIVA)

		TOTAL	*GI*	*IPA*	*IPT 55 POR 100*	*IPT 75 POR 100*
Tipo IP (ref: IPA)	GI	0,980				
	IPT 55%	4,281***				
	IPT 75%	1,472***				
Género (ref: mujer)		1.337***	0,851	0,816***	1,738***	1,180**
Discapacidad		1.045	0,838	1,036	1,099	0,861
Complemento de mínimos		0.823***	0,802	0,783**	0,869**	0,898
Cuantía IP (ref: hasta 600 euros)	600 a 900	0,742***	0,734	1,051	0,724***	0,720***
	900 a 1.200	0,613***	0,973	0,880	0,587***	0,643***
	1.200 a 1.800	0,622***	0,739	1,082	0,566***	0,443***
	Más de 1.800	0,660***	0,536	1,073	0,628*	0,472***
Edad de acceso a la IP (ref: 60-64)	Hasta 45	3,397***	2,360**	2,495***	3,290***	16,418***
	45-49	1,975***	1,727	1,754***	1,855***	6,535***
	50-54	1,169***	1,135	1,418***	1,014	2,887***
	55-59	1,237***	1,776*	1,256**	1,016	1,466***
Edad del 1.er empleo (ref: > 29)	Hasta 19	1,027	0,664	0,774**	1,362***	0,784**
	20-24	0,966	0,496*	0,791**	1,243***	0,840
	25-29	0,937	0,733	0,917	1,014	0,896
Tiempo trabajado (ref: > 30)	Hasta 5 años	0,949	0,279*	0,904	1,129	0,789
	5 a 10	0,907	0,445	0,765**	1,043	0,992
	10 a 20	0,958	0,748	0,792**	1,051	0,870
	20 a 30	1,025	0,442**	0,930	1,068	0,945
Grupo de cotización (ref: no manual alta cualificación)	No manual media	0,806***	2,158*	0,899	0,805***	0,607***
	No manual baja cualificación	0,737***	2,007	0,852	0,711***	0,636***
	Manual alta cualificación	0,706***	1,568	0,841*	0,702***	0,497***
	Manual media cualificación	0,592***	1,022	0,824	0,564***	0,448***
	Manual baja cualificación	0,597***	2,540*	0,982	0,529***	0,461***
	N	40.811	1.000	15.180	14.452	10.140

Notas: *** p<0,01, ** p<0,05, * p<0,1. Las estimaciones también incluyen variables ficticias de las comunidades autónomas.

años en todos los casos y para la IPT con un 55 por 100 de la base reguladora el desincentivo se daría a partir de los 50 años, pues para los intervalos a partir de dicha edad no hay diferencias significativas en la probabilidad de compatibilización respecto de los mayores de 60 años.

El grupo de cotización, como *proxy* de la cualificación de la persona, resulta significativo en todos los casos para los dos tipos de IPT, indicando que, a menor cualificación, menor probabilidad de compatibilizar empleo y prestación. Así, la probabilidad de que los trabajadores manuales compatibilicen empleo y prestación es la mitad que los trabajadores no manuales de alta cualificación. Las diferencias son menores entre los trabajadores no manuales.

En resumen, los resultados de estas estimaciones muestran que la probabilidad de compatibilizar empleo y prestación por IP depende, fundamentalmente, del tipo de prestación, de su cuantía, de la edad a la que se tiene acceso a la misma y de la cualificación de la persona. Respecto al tipo de prestación, hay que tener en cuenta que las propias características de las mismas facilitan o, por el contrario, dificultan la compatibilización, y los resultados refrendan este hecho. Así las personas que reciben la IPT con el 55 por 100 de su base reguladora son quienes compatibilizan en mayor medida, si bien, a la vez, para este grupo se encuentra que la cuantía de la pensión afecta a la probabilidad de compatibilizar, aunque este impacto negativo alcanza su techo entre los 1.200 y los 1.800 euros.

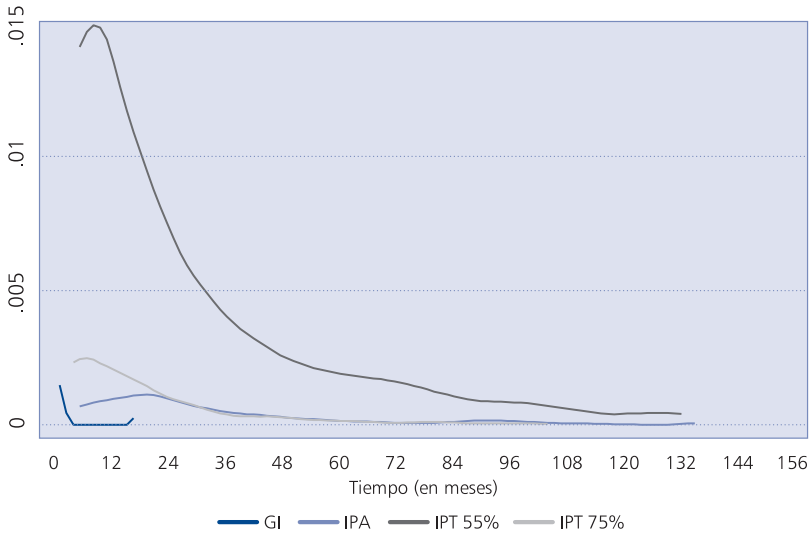
Por otra parte, la edad a la que se accede a la IP tiene una fuerte relación con la compatibilización. Así, los individuos más jóvenes, con más tiempo por delante, tienen una mayor probabilidad de compatibilización y quienes están más cerca de la jubilación la tienen menor. La mayor compatibilidad entre IP y empleo de este grupo de personas puede responder tanto a la necesidad de completar la prestación con un salario que permita obtener suficientes ingresos, como al interés en completar una trayectoria laboral corta hasta el momento en que se sufrió la discapacidad que generó el acceso a la pensión.

Finalmente, respecto al efecto de la cualificación, hay que tener en cuenta que las personas en ocupaciones manuales o de baja cualificación pueden tener menos opciones de compatibilizar prestación y empleo, por el menor abanico de ocupaciones a las que puedan acceder. También las opciones de empleo disponibles para las personas que desempeñaron ocupaciones manuales pueden ser físicamente mucho más exigentes dificultando el acceso; pero, además, los salarios esperados son más bajos y, por tanto, la compatibilización puede ser mucho menos atractiva que para beneficiarios de la pensión que provienen de ocupaciones no manuales y de alta cualificación, que potencialmente tendrían acceso a puestos con mejores sueldos.

A continuación, adoptamos una perspectiva diferente sobre la compatibilización, mediante modelos de duración, en concreto regresiones de Cox. Mientras que las regresiones logísticas anteriores estudian la incidencia de la compatibilización, las regresiones de Cox proporcionan tasas de riesgo para las que se aúna la incidencia y la duración del período hasta que se produce la transición a la compatibilización.

Como primer paso, el gráfico 2 muestra la estimación de la fun-

GRÁFICO 2
TASA DE TRANSICIÓN A COMPATIBILIZACIÓN CON EL EMPLEO (KAPLAN-MEIER)



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la *MCVL*.

ción de supervivencia de Kaplan-Meier, de manera que podemos ver en cada momento la tasa de transición a un empleo (a la compatibilización) para cada uno de los tipos de pensión por incapacidad permanente. Esta tasa es mucho mayor para el caso de la IPT del 55 por 100 de la base reguladora y siempre lo es en todo el tiempo transcurrido que puede cubrir nuestra base de datos (algo más de 130 meses). Además, se aprecia que el horizonte para alcanzar el máximo de transición a la compatibilización es dentro del primer año y, después, se produce una bajada pronunciada hasta los cuatro años (48 meses), para proseguir el descenso de manera suave hasta prácticamente cero con el paso del tiempo. La IPT del 75 por 100 de la base reguladora es mucho más baja que la anterior, pero sigue estando algo por encima de los otros tipos de incapacidad permanente, si bien a partir del segundo año ya no hay diferencias con la IPA. Esta alcanza su máximo precisamente a los dos años. La tasa de transición para el caso de GI es sumamente baja, y prácticamente nula salvo los primeros tres meses aproximadamente. En definitiva, la compatibilización viene a darse en el primer o segundo año del acceso a la pensión. Con posterioridad, la probabilidad observada de transición no hace más que disminuir, si bien en los casos que no son la IPT del 55 por 100 de la base reguladora las tasas de transición son siempre muy reducidas.

Seguidamente, se comentan los modelos de duración, que se muestran de forma detallada en el cuadro n.º 6. Como variables independientes se han utilizado las mismas que se habían considerado en las regresiones logísticas. No se ha incluido la GI por el escaso número de casos con que contábamos. Los resultados van en la misma dirección que en las regresiones logísticas. Para facilitar la interpretación de los resultados de la cuantía de la pensión y la edad de acceso a la pensión, los gráficos 3 y 4 representan las respectivas tasas de riesgo para las pensiones de IPT del 55 por 100 de la base reguladora. Es fácil ver cómo la variabilidad de la tasa de riesgo asociada a la edad (gráfico 3) es bastante más amplia que la asociada a las diferencias en la cuantía de la pensión (gráfico 4), confirmando lo que se apreciaba con anterioridad: que siendo importante el desincentivo de la cuantía de la pensión en el tipo de pensión pensado para la compatibilización es, sin embargo, la edad a la que se accede a la pensión la variable que se asocia con mayores diferencias en la compatibilización. En cualquier caso, dentro de todas las categorías de ambas variables, los mayores valores de la tasa de riesgo se obtienen en el entorno del año

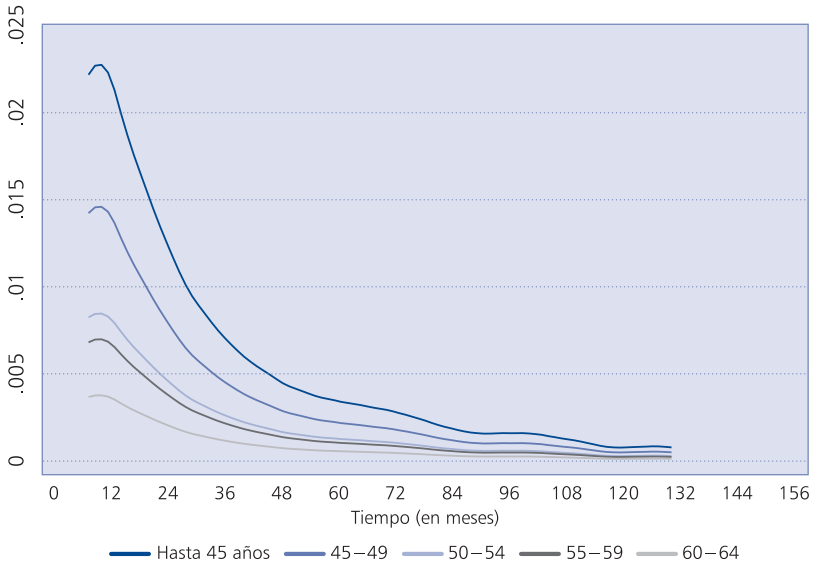
CUADRO N.º 6

MODELOS DE DURACIÓN (COX) DE COMPATIBILIZACIÓN DE PENSIÓN POR INCAPACIDAD PERMANENTE Y EMPLEO (TASAS DE RIESGO)

		TOTAL	*IPA*	*IPT 55 POR 100*	*IPT 75 POR 100*
Tipo IP (ref: IPA)	GI	0,140***			
	IPT 55%	7,998***			
	IPT 75%	4,134***			
Género	(ref: mujer)	1,469***	0,868	1,567***	1,530***
Discapacidad		0.981	0,813	1,006	0,808
Complemento de mínimos		0.949	0,894	0,995	0,655**
Cuantía IP (ref: hasta 600 euros)	600 a 900	0,822***		0,831***	0,695***
	900 a 1.200	0,695***	0,888	0,704***	0,570***
	1.200 a 1.800	0,592***	0,884	0,628***	0,364***
	más de 1.800	0,557***	0,83	0,650**	0,424***
Edad de acceso a la IP (ref: 60-64)	Hasta 45	7,537***	14,329***	6,027***	10,772***
	45-49	4,837***	9,740***	3,867***	7,016***
	50-54	2,811***	5,241***	2,243***	3,207***
	55-59	1,893***	4,009***	1,852***	1,705***
Edad del 1.er empleo (ref: > 29)	Hasta 19	1,201***	0,873	1,329***	0,923
	20-24	1,097	0,865	1,216***	0,883
	25-29	0,936	0,829	0,997	0,833
Tiempo trabajado (ref: > 30)	Hasta 5 años	1,264***	2,221***	1,154	0,966
	5 a 10	1,203***	1,722**	1,095	1,649***
	10 a 20	1,248***	1,581**	1,144**	1,374**
	20 a 30	1,262***	1,287	1,186***	1,223*
Grupo de cotización (ref: no manual alta) cualificación	No manual media cualificación	0,883**	0,861	0,974	0,587***
	No manual baja cualificación	0,792***	0,659**	0,878*	0,639***
	Manual alta cualificación	0,739***	0,666**	0,822***	0,503***
	Manual media cualificación	0,587***	0,537***	0,672***	0,325***
	Manual baja cualificación	0,576***	0,647*	0,621***	0,413***
	N	38.037	14.079	13.428	9.591

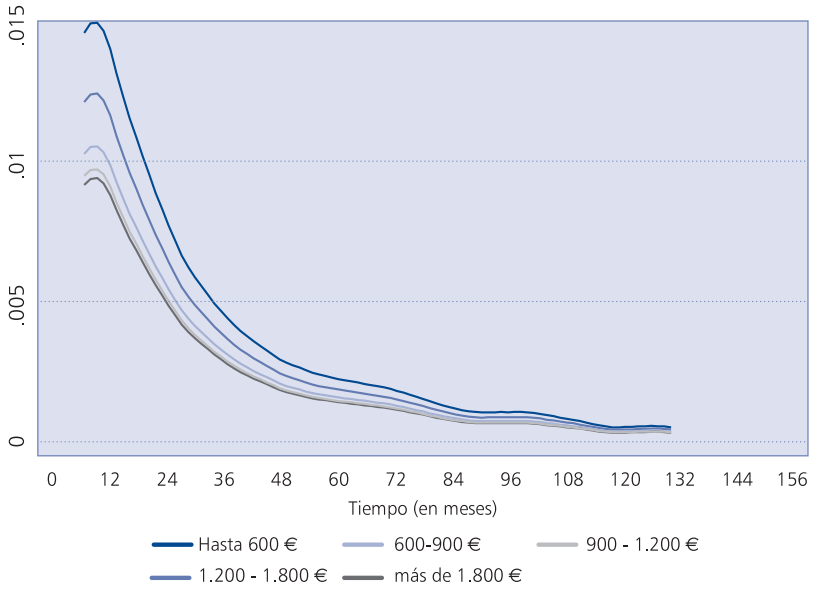
Notas: *** p<0,01, ** p<0,05, * p<0,1. Las estimaciones también incluyen variables ficticias de las comunidades autónomas.

GRÁFICO 3
ESTIMACIONES DE LA TASA DE RIESGO DE COMPATIBILIZACIÓN PARA LAS PENSIONES POR INCAPACIDAD PERMANENTE TOTAL CON EL 55% DE LA BASE REGULADORA, SEGÚN GRUPO DE EDAD



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la *MCVL*.

GRÁFICO 4
ESTIMACIONES DE LA TASA DE RIESGO DE COMPATIBILIZACIÓN PARA LAS PENSIONES POR INCAPACIDAD PERMANENTE TOTAL CON EL 55% DE LA BASE REGULADORA, SEGÚN IMPORTE DE LA PENSIÓN



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la *MCVL*.

posterior a entrar en la pensión por incapacidad permanente.

Para completar la información sobre cuantía de las pensiones, los resultados matizan aún más la importancia de los complementos de mínimos. Aquí solo disminuyen las tasas de riesgo para el caso de la IPT del 75 por 100 de la base reguladora, mientras que en los otros casos no hay una relación significativa, lo cual difiere de los resultados de las regresiones logísticas, donde era exactamente al contrario. Así pues, la relación del complemento de mínimos con la compatibilización aparece como poco robusta (e, indirectamente, las apreciaciones sobre la reforma de 2007 asociadas a los cambios en el acceso al complemento de mínimos)

V. CONCLUSIONES

La participación en el mercado de trabajo es un medio clave para favorecer la integración social de las personas con discapacidad. Mantener en el empleo a las personas que sufren alguna discapacidad debería ser uno de los objetivos principales de las políticas laborales dirigidas a las personas con discapacidad. Las investigaciones previas y el sencillo análisis realizado en este artículo ofrecen una serie de indicaciones útiles para facilitar este objetivo mediante la compatibilización de las pensiones por incapacidad permanente y el empleo:

1. Una mayor cuantía de las pensiones por incapacidad permanente puede desincentivar la participación laboral, pero este efecto ni es lineal ni general ni se produce manera simple.

2. Una parte de la menor tasa de empleo está relacionada con

los bajos salarios esperados a los que pueden aspirar quienes han sufrido una discapacidad; en especial, si han trabajado en puestos de poca cualificación y tienen edades elevadas (por encima de 50 años) cuando acceden a la pensión por incapacidad permanente.

3. La compatibilización entre pensión y empleo se da sobre todo hasta alrededor de doce meses después de acceder a la pensión. Después, cae rápidamente la incidencia de la compatibilización.

4. Quienes son más jóvenes cuando acceden a la pensión (y que, por tanto, tienen un historial de cotizaciones más corto) son los que más compatibilizan con el empleo. A partir de los 50 años, la probabilidad de compatibilizar es mucho más reducida.

El problema de los bajos salarios esperados (que desincentivan la búsqueda de empleo y, por tanto, la participación laboral) es difícil de resolver. En último término, significa que estas personas tienen características individuales asociadas con una baja productividad, algo que, entre los que trabajan, causan la mayor parte de las diferencias salariales entre personas con y sin discapacidad (Malo y Pagán, 2012). Los bajos niveles educativos y una experiencia laboral previa en puestos de baja cualificación podrían compensarse con políticas activas de formación, pero no cabe esperar grandes efectos de estas medidas a corto plazo. La elevada edad media dificulta que resulten rentables estas inversiones en formación, tanto a nivel individual como social. Antes bien, convendría tomar una línea semejante a las políticas activas dirigidas a desempleados mayores de 50 años que han resultado efectivas, y que han sido los incentivos monetarios a la contratación combinados con una asesoría personalizada por parte de asesores especializados de los servicios de empleo (Malo, 2018). Las acciones deberían concentrarse sobre todo en los momentos inmediatamente posteriores al acceso a la pensión, pues más allá de un año cae fuertemente la probabilidad de compatibilización incluso para la IPT del 55 por 100 de la base reguladora.

Por último, deberíamos saber más sobre la relación entre pensiones por discapacidad, compatibilización y bienestar de los beneficiarios y sus familias. Se trata de algo esencial para plantear políticas que vean estas pensiones no solo como una partida presupuestaria más que puede desincentivar o no el empleo, sino como un determinante del bienestar de algunos de los miembros más vulnerables de la sociedad, como se destaca en OIT-OCDE (2018).

NOTAS

(1) Sobre las peculiaridades de las pensiones por incapacidad permanente en los regímenes especiales se puede consultar, por ejemplo, la *Guía Laboral* del Ministerio de Trabajo, que está disponible en línea (http://www.mitramiss.gob.es/es/Guia/index.htm).

BIBLIOGRAFÍA

Acemoglu, D. y Angrist, J. (2001). Consequence of Employment Protection? The Case of the Americans with Disabilities Act. *Journal of Political Economy*, *19(5)*, pp. 915-950.

Autor, D., Kostøl, A., Mogstad, M. y Setzler, B. (2019). Disability Benefits, Consumption Insurance, and Household Labor Supply. *American Economic Review, 109(7)*, pp. 2613-2654.

Bound, J., Schoenmbaum, M., Stinebrickner. T. R. y Waidman, T. (1999). The dynamics effects of health on the labor force transitions of older workers. *Labour Economics*, *6*, pp. 179-202.

Burkhauser, R. y Daly, M. (2002). United States Disability Policy in a Changing Environment. *Journal of Economic Perspectives, 16(1)*, pp. 213-224.

Cervini-Pla, M. y Vall-Castelló, J. (2018). The earnings and employment losses before entering the disability system. *European Journal of Health Economics*, *19(8)*, pp. 1111-1128.

Cueto, B. y Malo, M. A. (2016). Do Partial Disability Pensions Close the Earnings Gap? *Hacienda Pública Española, 216(1)*, pp.103-126.

DeLeire, T. (2000). The Wage and Employment Effects of the Americans with Disabilities Act. *Journal of Human Resources, 35(4)*, pp. 693-715.

Frutos, E. y Vall-Castelló, J. (2015). Equal Health, Equal Work? The Role of Disability Benefits After Controlling for Health Status. *European Journal of Health Economics*, *16(3)*, pp. 329-340.

Jiménez-Martín, S., Juanmarti-Mestres, A. y Vall-Castelló, J. (2019). Great Recession and disability insurance in Spain. *Empirical Economics*, *56*, pp. 1623-1645.

Kostol, A., y Mogstad, M. (2014). How Financial Incentives Induce Disability Insurance Recipients to Return to Work. *American Economic Review*, *104(2)*, pp. 624-655.

Kreider, B. y Riphahn, R.T. (2000). Explaining Applications to the U.S. Disability program. A semiparametric approach. *Journal of Human Resources*, *34(4),* pp. 734-769.

Malo, M. A. (2004).¿Cómo afectan las discapacidades a la probabilidad de ser activo en España? Un análisis empírico con datos de la *Encuesta sobre discapacidades, deficiencias y estado de salud* de 1999. *Cuadernos de Economía*, *27*, pp. 75-108.

— (2018). Finding proactive features in labour market policies: A reflection based on the evidence. *Research Paper #8, ILO Future of Work*

Research Paper Series. Ginebra (Suiza): OIT.

Malo, M. A., Cueto, B., y Rodríguez V. (2011). Compatibilidad entre pensiones contributivas por incapacidad y empleo: el caso español. *Cuadernos de Relaciones Laborales, 29(1)*, pp. 125-153.

Malo, M. A. y Pagán, R. (2012). Wage differentials and disability across Europe: Discrimination and/or lower productivity? *International Labour Review*, *151(1-2),* pp. 43-60.

— (2019). *Soledad, discapacidad y mercado de trabajo*. Estudios de la Fundación, serie economía y sociedad. Madrid: Funcas.

Marie, O. y Vall-Castelló, J. (2012). The Employment Effect of Increasing Disability Benefits: A Regression Discontinuity Approach. *Journal of Public Economics, 96(1-2)*, pp. 198-210.

Meyer, M. y Mok, W. (2019). Disability, Earnings, Income and Consumption. *Journal of Public Economics*, *171*, pp. 51-69.

OCDE (2007) New ways of addressing partial work capacity., París: OCDE. Disponible en: http://www.oecd.org/dataoecd/6/6/38509814.pdf (último acceso: 04/07/2019).

— (2010). Sickness, Disability and Work: Breaking the Barriers. A synthesis of findings across OECD countries. París: OCDE.

OIT-OCDE (2018). «Labour market inclusion of people with disabilities», documento presentado en la primera reunión del grupo de trabajo sobre empleo del G20, Buenos Aires, Argentina. Disponible en: http://www.g20.utoronto.ca/2018/g20_paper_persons_with_disabilities_ilo_oecd.pdf (último acceso: 4 de julio de 2019).

Parsons, D. (1980). The Decline in Male Labor Force Participation. *Journal of Political Economy*, *88 (1),* pp.117-134.

— (1982). The Male Labor Force Participation Decision: Health, Reported Health, and Economic Incentives. *Economica*, *49*, pp. 81-91.

Silva, J. I. y Vall-Castelló, J. (2017). Partial Disability System and Labour Market Adjustment: The case of Spain. *Labour Economics, 48*, pp. 23-34.

Vall-Castelló, J. (2017). What happens with the employment of disabled individuals when all financial disincentives to work are abolished? *Health Economics, 26(2)*, pp.158-174.

LAS COTIZACIONES SOCIALES EN ESPAÑA Y LA UNIÓN EUROPEA: SIMULANDO ALGUNAS POSIBLES REFORMAS (*)

Oscar BAJO RUBIO

Universidad de Castilla-La Mancha

Antonio GÓMEZ GÓMEZ-PLANA

Universidad Pública de Navarra

Resumen

En este trabajo se analizan los efectos de una reducción de las cotizaciones sociales a cargo de los empresarios, acompañada o no de un incremento en los tipos de los impuestos indirectos, utilizando la metodología del equilibrio general aplicado en el marco de un modelo multipaís. Los resultados muestran que un descenso de un 10 por 100 en las cotizaciones sociales se traduciría en unos incrementos moderados en los niveles del PIB y empleo de la economía española, con una reducción de la tasa de desempleo de aproximadamente medio punto. Los efectos serían cuantitativamente menores si la reducción de las cotizaciones sociales viene acompañada de un incremento en la imposición indirecta. Cuando la reducción de cotizaciones sociales se lleva a cabo en la UE-14, sus efectos sobre la economía española solamente son significativos, aunque de pequeña magnitud, en el caso de plena movilidad internacional de factores productivos.

Palabras clave: cotizaciones sociales, impuestos indirectos, desempleo, equilibrio general aplicado.

Abstract

In this paper, we analyse the effects of a decrease in social contributions paid by employers, either accompanied or not by an increase in the rates of indirect taxes, using the methodology of computable general equilibrium in the context of a multi-country model. The results show that a 10 por 100 fall in social contributions would result in moderate increases in the levels of GDP and employment of the Spanish economy, with a reduction in the unemployment rate of about half a point. The effects would be quantitatively smaller if the fall in social contributions is accompanied of an increase in indirect taxes. When the fall in social contributions is performed in the EU-14, its effects on the Spanish economy are only significant, albeit of a small amount, in the case of full international mobility of the productive factors.

Keywords: social contributions, indirect taxes, unemployment, computable general equilibrium.

JEL classification: C68, H20, H30.

I. INTRODUCCIÓN

Un tema recurrente en las discusiones de política económica en el caso español es el papel de las cotizaciones sociales, esto es, las contribuciones realizadas por empresarios y trabajadores con objeto de financiar la seguridad social, y su influencia sobre la tasa de desempleo. Específicamente, suele aducirse que las cotizaciones sociales, y en particular las que recaen sobre los empresarios, son notablemente más elevadas que en otros países de nuestro entorno. Por tanto, una disminución significativa de las mismas tendría efectos beneficiosos en términos de la tasa de desempleo, ya que permitiría reducir el coste laboral al que se enfrentan las empresas.

Alguna información previa sobre la validez de este argumento se muestra en los cuadros n.º 1 y 2, que contienen datos tomados de la Comisión Europea (2019) para el año de comienzo de la crisis, 2008; un año intermedio, 2012; y el último año para el que los datos están disponibles, 2017. De acuerdo con el cuadro n.º 1, la participación de las tres grandes rúbricas que constituyen el grueso de los ingresos impositivos de las administraciones públicas se habría equilibrado un tanto desde el comienzo de la crisis. En particular, el peso de las cotizaciones sociales habría descendido desde un 37,3 a un 34,2 por 100 del total, a costa de los impuestos indirectos, cuyo peso habría aumentado de un 30,6 a un 35 por 100 del total; a su vez, el peso de los impuestos directos se habría reducido de un 33,9 a un 31,6 por 100 del total.

Una comparación de la importancia relativa, en términos del producto interior bruto (PIB), del total de los ingresos impositivos, las cotizaciones sociales y el impuesto sobre el valor añadido (IVA), para España, la UE-28 y la eurozona, se presenta en el cuadro n.º 2. La proporción entre recaudación impositiva y PIB, no solo es notablemente más baja que la de la UE-28 y la zona del euro, sino que la diferencia incluso habría aumentado con la crisis, al menos con respecto a la zona del euro, situándose en 2017 5,2 y 6,4 puntos por debajo de los valores registrados en la UE-28 y la zona del

CUADRO N.º 1

ESTRUCTURA DE LOS INGRESOS IMPOSITIVOS DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS EN ESPAÑA

	2008		*2012*		*2017*	
	% DEL TOTAL	*% DEL PIB*	*% DEL TOTAL*	*% DEL PIB*	*% DEL TOTAL*	*% DEL PIB*
Impuestos indirectos	30,6	9,8	32,9	10,6	35,0	11,8
Impuestos directos	33,9	10,9	33,0	10,6	31,6	10,7
Cotizaciones sociales	37,3	12,0	36,5	11,8	34,2	11,5
Menos: ajuste recaudación incierta	1,7	0,6	2,4	0,8	0,8	0,3
Total impuestos	100,0	32,2	100,0	32,2	100,0	33,8

Fuente: Comisión Europea (2019).

euro, respectivamente. Por otra parte, tras el descenso relativo experimentado en los últimos años, el peso de las cotizaciones sociales sobre el PIB sería inferior en España respecto tanto a la UE-28 como a la eurozona. No obstante, cuando se considera la distinción entre cotizaciones sociales a cargo de los empleadores y a cargo de los hogares (que engloba las correspondientes a los empleados y parte de las de los autónomos, que la base de datos utilizada no desagrega), el peso de las primeras es superior en el caso español si bien la diferencia se habría reducido en los últimos años, en particular respecto a la eurozona; a diferencia de las segundas, inferiores en el caso español, habiéndose incrementado incluso la diferencia. Finalmente, dado que las propuestas de reducción de las cotizaciones sociales a cargo de los empleadores se complementan en ocasiones con una propuesta de incremento en la imposición indirecta, en particular el IVA (debido al descenso de la recaudación fiscal asociado con una disminución de las cotizaciones sociales), en el cuadro n.º 2 se muestra también la proporción sobre el PIB de los ingresos por IVA. Como puede verse, dicha proporción, si bien inferior en España a las de la UE-28 y la zona del euro, se habría aproximado paulatinamente con el tiempo, alcanzando unos valores no muy diferentes en la actualidad.

Así pues, vemos que, con una proporción de los ingresos impositivos sobre el PIB notablemente inferior a la media europea, el peso de las cotizaciones sociales en España es en la actualidad ligeramente inferior. Ciertamente, este último dato es el resultado de un mayor peso de las cotizaciones sociales a cargo de los empleadores y un menor peso de las cotizaciones sociales a cargo de los hogares; pero, en el primer caso, la diferencia con respecto a la UE-28 y, especialmente, la eurozona, se ha reducido significativamente en los últimos años.

CUADRO N.º 2

IMPUESTOS, COTIZACIONES SOCIALES E IVA EN LA UE-28, LA EUROZONA Y ESPAÑA (PORCENTAJE DEL PIB)

		2008	*2012*	*2017*
Impuestos totales	UE-28	37,8	38,3	39,0
	Eurozona	38,4	39,5	40,2
	España	32,2	32,2	33,8
Cotizaciones sociales	UE-28	11,8	12,1	12,2
	Eurozona	13,5	14,1	14,1
	España	12,0	11,8	11,5
Empleadores	UE-28	6,8	6,9	6,8
	Eurozona	7,8	8,0	7,9
	España	8,6	8,2	8,4
Hogares	UE-28	5,0	5,2	5,3
	Eurozona	5,8	6,1	6,2
	España	3,3	3,6	3,2
IVA	UE-28	6,6	6,9	7,1
	Eurozona	6,5	6,7	6,9
	España	5,0	5,5	6,5

Fuente: Comisión Europea (2019).

¿Qué se podría decir sobre la tasa de desempleo? En el cuadro n.º 3 se muestran las tasas de desempleo para los 28 países miembros de la Unión Europea (UE) correspondientes a diciembre de 2017 (por comparación con los datos de los cuadros n.º 1 y n.º 2) y marzo de 2019 (último mes para el que están disponibles las tasas de desempleo de todos los países, a la hora de escribir estas líneas). A pesar del descenso experimentado en los últimos años, tras haber alcanzado un máximo de un 26,3 por 100 de la población activa a mediados de 2013, la tasa de desempleo de la economía española sigue siendo sumamente elevada: 14 por 100 a comienzos de 2019, la mayor después de la de Grecia y más del doble de la media de la UE-28.

CUADRO N.º 3

TASAS DE DESEMPLEO EN LA UE-28

	DICIEMBRE 2017	*MARZO 2019*
Bélgica	6,3	5,7
Bulgaria	5,8	4,6
Chequia	2,4	2,0
Dinamarca	5,3	5,4
Alemania	3,6	3,2
Estonia	5,6	4,1
Irlanda	6,1	4,7
Grecia	20,9	18,1
España	16,5	14,0
Francia	9,1	8,7
Croacia	9,7	7,4
Italia	10,9	10,2
Chipre	10,4	7,2
Letonia	8,1	6,4
Lituania	6,7	6,0
Luxemburgo	5,6	5,5
Hungría	3,8	3,4
Malta	4,0	3,5
Países Bajos	4,4	3,3
Austria	5,4	4,8
Polonia	4,3	3,8
Portugal	7,9	6,5
Rumanía	4,6	3,9
Eslovenia	5,7	4,4
Eslovaquia	7,5	5,7
Finlandia	8,3	6,8
Suecia	6,4	6,7
Reino Unido	4,2	3,7
UE-28	7,2	6,4
Eurozona	8,6	7,7

Fuente: Eurostat.

Relacionando la información anterior obtenemos el gráfico 1, donde se muestran la proporción sobre el PIB de las cotizaciones sociales a cargo de los empleadores del cuadro n.º 2 y la tasa de desempleo de los 28 países miembros de la UE del cuadro n.º 3 para 2017. La relación entre ambas variables no resulta particularmente clara; y el coeficiente de correlación entre ellas, aunque positivo, es muy pequeño y no significativo, igual a 0,14. Así pues, en principio no podría afirmarse inequívocamente que aquellos países con una mayor proporción sobre el PIB de las cotizaciones sociales a cargo de los empleadores tienen también unas mayores tasas de desempleo

En este trabajo se analizarán los efectos de una reducción de las cotizaciones sociales a cargo de los empresarios, acompañada o no de un incremento en los tipos de los impuestos indirectos, utilizando la metodología del equilibrio general aplicado, y complementando aportaciones anteriores de los autores (Bajo y Gómez, 2010 y 2014). La principal novedad del presente trabajo consiste en utilizar un modelo multipaís, que nos permitirá analizar los efectos de las medidas propuestas, no solamente sobre la economía española, sino también sobre otras regiones de la economía mundial, fundamentalmente el resto de la UE; al tiempo que se podrán simular también los efectos de medidas similares adoptadas en otros países de la UE. En la siguiente sección se expone el marco analítico en el que se sustenta la propuesta de reducción de las cotizaciones sociales a cargo de los empresarios, en la medida en que se traduciría en un mayor nivel de empleo. A continuación se sintetizan brevemente las características del modelo utilizado y se presentan los resultados de las simulaciones. El trabajo concluye con un resumen de las principales conclusiones.

II. MARCO ANALÍTICO

En esta sección se muestra cómo afectan al funcionamiento del mercado de trabajo las cotizaciones sociales y, en general, los distintos impuestos que actúan en el mismo. Para ello emplearemos un marco tradicional de funciones de oferta y demanda de trabajo, siguiendo la nomenclatura utilizada en Bajo y Monés (2000). Los resultados, por otra parte, no cambiarían sustancialmente si se utilizasen ecuaciones de formación de salarios y precios, como, por ejemplo, en Bajo y Díaz (2011).

Suponemos que en el mercado de trabajo actúan los siguientes impuestos:

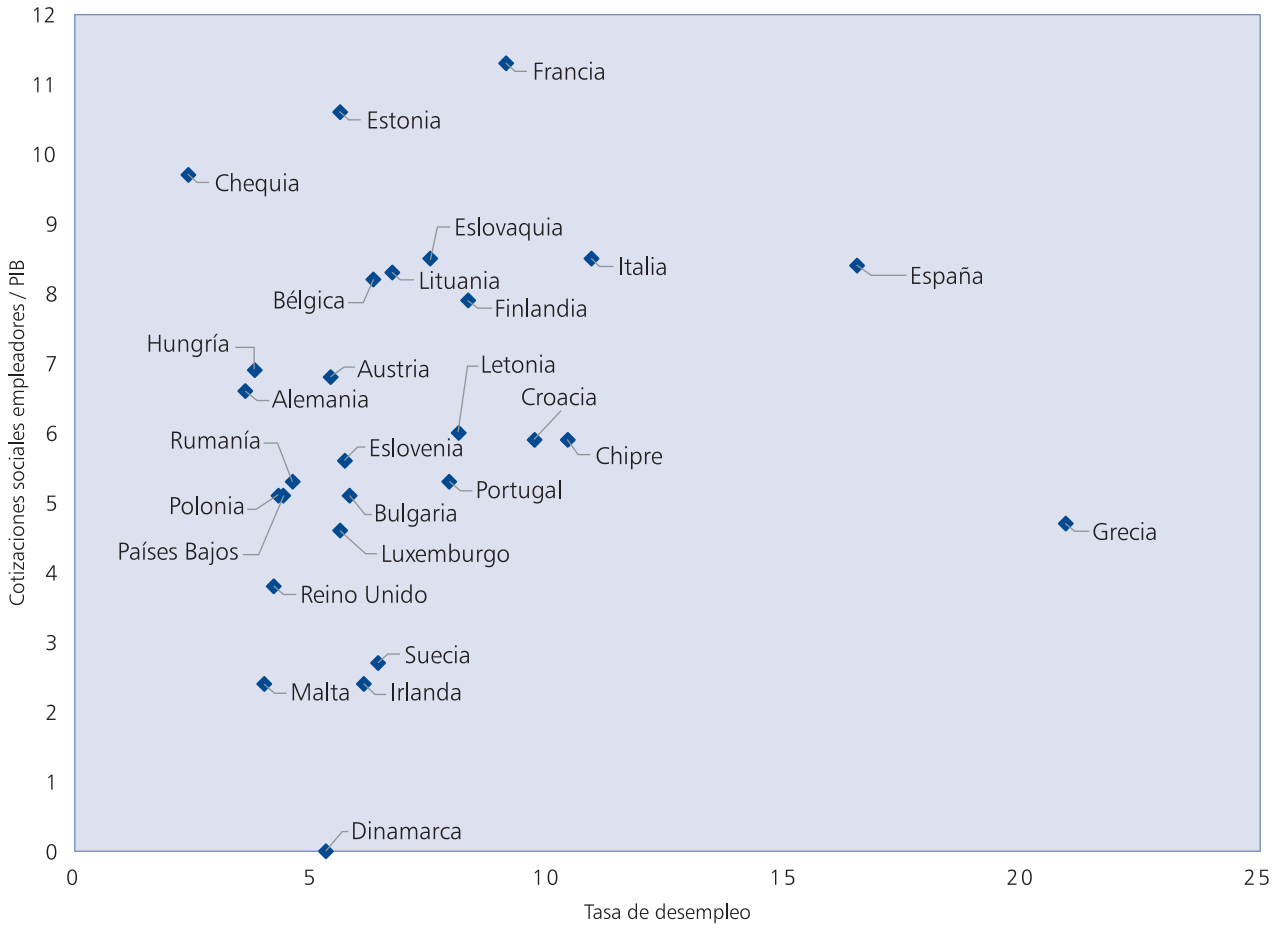
– cotizaciones sociales a cargo de los empresarios, a un tipo css_F sobre el salario monetario;

– cotizaciones sociales a cargo de los trabajadores, a un tipo css_W sobre el salario monetario;

– un impuesto directo sobre el salario monetario, a un tipo t_W;

así como un impuesto indirecto sobre el nivel de precios, a un tipo t_i.

GRÁFICO 1
COTIZACIONES SOCIALES A CARGO DE LOS EMPLEADORES Y TASA DE DESEMPLEO, UE-28



Fuente: Elaboración propia a partir de los cuadros n.º 2 y n.º 3.

Así pues, la demanda de trabajo N^d dependería negativamente del coste laboral real:

$$N^d = f\left(\frac{W(1 + css_F)}{P}\right) \qquad f' < 0$$

mientras que la oferta de trabajo N^s dependería positivamente del salario real neto de impuestos:

$$N^s = g\left(\frac{W(1 - css_W - t_W)}{P(1 + t_i)}\right) \qquad g' > 0$$

en las funciones anteriores, W y P indican respectivamente, el salario monetario y el nivel de precios, de manera que $\frac{W(1 + css_F)}{P}$ y $\frac{W(1 - css_W - t_W)}{P(1 + t_i)}$ serían el coste laboral real y el salario real neto de impuestos, esto es, las variables relevantes para las decisiones de empresarios y trabajadores, respectivamente.

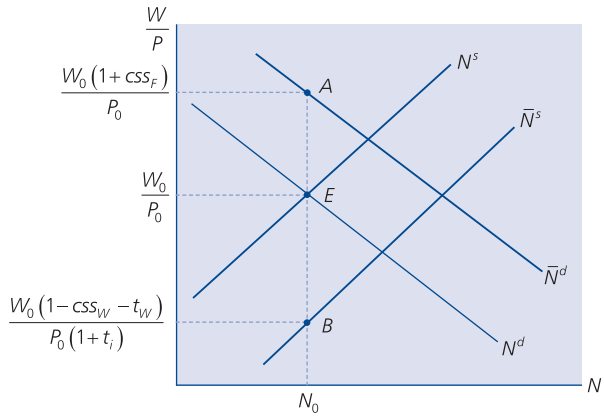
Estas funciones de demanda y oferta de trabajo se representan en el gráfico 2, en términos del salario real $\frac{W}{P}$ y el nivel de empleo N. En el gráfico se muestran también las correspondientes funciones de demanda y oferta de trabajo en ausencia de impuestos, denotadas por $\overline{N}^d$ y $\overline{N}^s$, que se situarían por encima y por debajo, respectivamente, de las funciones de demanda y oferta de trabajo incluyendo impuestos. En el equilibrio del mercado de trabajo dado por el punto E se determinarían un nivel de empleo N_0 (inferior al que correspondería en el caso sin impuestos) y un salario real $\frac{W_0}{P_0}$; así como un coste laboral real $\frac{W_0(1 + css_F)}{P_0}$ y un salario real neto de impuestos $\frac{W_0(1 - css_W - t_W)}{P_0(1 + t_i)}$, que se obten-

drían a partir de $\overline{N}^d$ y $\overline{N}^s$, respectivamente. La diferencia entre el coste laboral pagado por los empresarios y el salario neto percibido por los trabajadores, la llamada cuña fiscal, viene dada por la distancia *AB* y tiene dos componentes:

1. Las cotizaciones sociales a cargo de los empresarios, dadas por la distancia *AE.*

2. La suma de las cotizaciones sociales a cargo de los trabajadores, los impuestos directos sobre el salario y los impuestos indirectos, dada por la distancia *EB.*

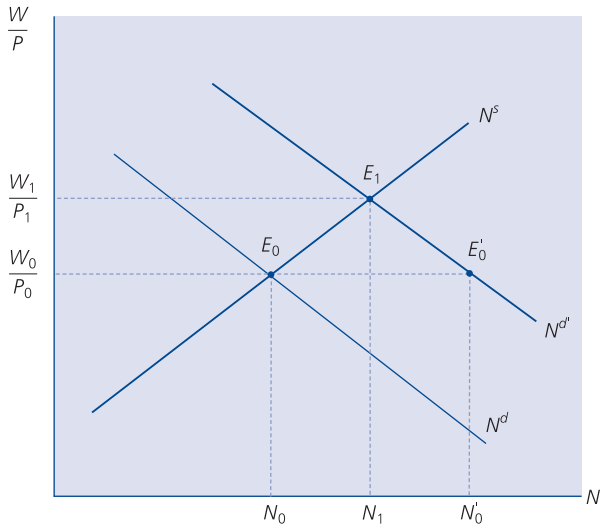
GRÁFICO 2
EL MERCADO DE TRABAJO CON IMPUESTOS



Fuente: Elaboración propia.

Los efectos de una disminución de las cotizaciones sociales a cargo de los empresarios se muestran en el gráfico 3. El efecto directo de esta medida es una reducción del coste laboral real que hace aumentar la demanda de trabajo hasta N_0' (y la función N^d se desplaza a la derecha hasta $N^{d'}$). Sin embargo, a continuación actúa el denominado efecto traslación sobre salarios y precios: el exceso de demanda en el mercado de trabajo hace aumentar el salario monetario y el exceso de oferta en el mercado de bienes hace disminuir el nivel de precios, por lo que aumentan el salario real y el coste laboral real. En consecuencia, disminuye la demanda de trabajo y el nivel de empleo ha aumentado hasta N_1. En el gráfico 3, el efecto directo y el efecto traslación se ilustran mediante el paso de E_0 a E_0', y de E_0' a E_1, respectivamente. Así pues, si bien el efecto directo de una disminución de las cotizaciones sociales a cargo de los empresarios se traduce en un incremento de la demanda de trabajo, este se ve parcialmente revertido por la traslación de dicha medida a mayores salarios y menores precios. El incremento final del nivel de empleo será tanto mayor cuanto menos elástica sea la demanda de trabajo, y más elástica sea la oferta de trabajo.

GRÁFICO 3
UNA DISMINUCIÓN DE LAS COTIZACIONES SOCIALES A CARGO DE LOS EMPRESARIOS

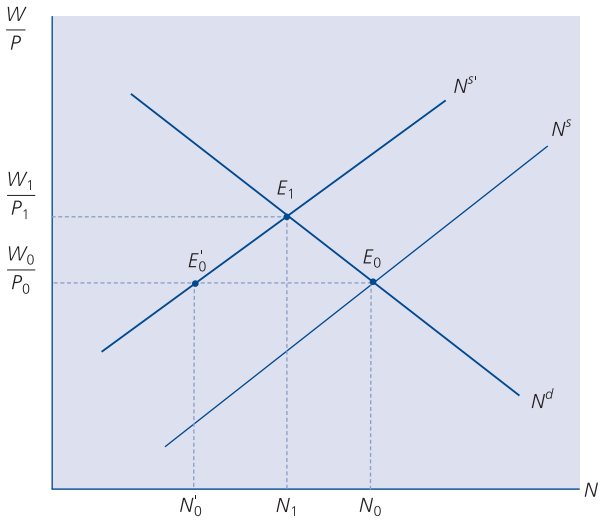


Fuente: Elaboración propia.

Sin embargo, una reducción de las cotizaciones sociales a cargo de los empresarios significaría una caída de los ingresos fiscales del Gobierno, por lo que en ocasiones dicha medida suele venir acompañada por algún tipo de incremento en la imposición indirecta. En el gráfico 4 se muestran los efectos sobre el mercado de trabajo de un aumento del tipo impositivo indirecto; los efectos de esta medida serían similares a los de un aumento de las cotizaciones sociales a cargo de los trabajadores o del tipo impositivo directo sobre el salario. Una mayor imposición indirecta se traduce en una disminución del salario real neto de impuestos, lo que hace reducirse la oferta de trabajo hasta N_0' (y la función N^s se desplaza a la izquierda hasta $N^{s'}$). Seguidamente, el exceso de demanda en el mercado de trabajo hace aumentar el salario monetario y el exceso de demanda en el mercado de bienes hace aumentar el nivel de precios, disminuyendo el nivel de empleo hasta N_1. Nótese que el coste laboral real habrá aumentado al hacerlo el salario real desde $\frac{W_0}{P_0}$ hasta $\frac{W_1}{P_1}$. Por tanto, un aumento del tipo impositivo indirecto llevaría a

una disminución del nivel de empleo, que sería tanto menor cuanto menos elástica fuera la demanda de trabajo, y más elástica fuera la oferta de trabajo.

GRÁFICO 4
UN AUMENTO DEL TIPO IMPOSITIVO INDIRECTO



Fuente: Elaboración propia.

En resumen, desde un punto de vista teórico, una disminución de las cotizaciones sociales a cargo de los empresarios daría lugar a un incremento del nivel de empleo, si bien inferior al aumento inicial de la demanda de trabajo, debido a la traslación de dicha medida a unos mayores salarios y unos menores precios, que compensarían parcialmente el descenso inicial del coste laboral real. A su vez, un aumento del tipo impositivo, por si solo, daría lugar a una disminución del nivel de empleo ya que hace aumentar el coste laboral real. Así pues, una disminución de las cotizaciones sociales a cargo de los empresarios acompañada de un aumento de la imposición indirecta tendría estrictamente un efecto ambiguo sobre el nivel de empleo; siendo tanto más probable un aumento del empleo cuanto menos elástica sea la demanda de trabajo, y más elástica sea la oferta de trabajo.

III. EL MODELO

En esta sección presentamos los resultados de las simulaciones realizadas a partir de un modelo de equilibrio general aplicado (MEGA). La principal ventaja de estos modelos es que recogen las consecuencias de los cambios en una variable particular sobre la totalidad de la economía analizada, permitiendo además obtener resultados para los diferentes sectores productivos; véase Gómez (2005) para una introducción a esta clase de modelos. En particular, el MEGA utilizado es una versión del modelo del Global Trade Analysis Project (GTAP). GTAP es una red global de investigadores, provenientes tanto de universidades como de organizaciones internacionales, o de los ministerios económicos de los gobiernos, que llevan a cabo análisis cuantitativos sobre distintos aspectos de política económica internacional, y muy especialmente sobre política comercial. La pieza central de GTAP es la *Base de Datos GTAP,* una base de datos global que representa la economía mundial e incorpora información completa sobre comercio bilateral, transporte y protección. La última edición es la *GTAP 9 Data Base* (Narayanan, Aguiar y McDougall, 2015), que incluye 140 regiones y 57 sectores, tomando 2004, 2007 y 2011 como años de referencia. El proyecto GTAP es coordinado por un equipo basado en el Departamento de Economía Agraria de la Universidad de Purdue, en West Lafayette (Indiana, Estados Unidos).

El modelo utilizado para las simulaciones es una modificación de Bajo y Gómez (2018), que es a su vez una extensión de Lanz y Rutherford (2016), y es un MEGA estático y multipaís. La presente versión describe cuatro economías abiertas (regiones), desagregadas en doce sectores productivos, un consumidor representativo privado y un sector público para cada región, y tres factores productivos primarios (trabajo, capital y recursos naturales). Una característica importante del modelo, que se justifica por la elevada tasa de desempleo existente en algunas regiones, sería que, en vez de utilizar el supuesto habitual de pleno empleo en el mercado de trabajo, se incluye la posibilidad de desempleo, derivado a partir de los modelos de curva de salarios (Blanchflower y Oswald, 1995). A continuación describimos de manera breve las principales características del modelo; véase Bajo y Gómez (2018) para más detalles.

El equilibrio del modelo implica la solución simultánea de tres grupos de ecuaciones: (i) condiciones de beneficios nulos para las empresas; (ii) equilibrio en los mercados de bienes, recursos naturales y capital; y (iii) restricciones sobre la renta disponible (los ingresos totales deben igualar el gasto total), el mercado de trabajo (que incluye desempleo) y el cierre macroeconómico del modelo.

Las empresas maximizan los beneficios sujetas a sus restricciones tecnológicas, caracterizadas por una estructura anidada de *inputs* intermedios y factores productivos. Cada país o región tiene un consumidor representativo privado que maximiza una función de utilidad sujeto a su restricción presupuestaria, que incluye las rentas de sus dotaciones factoriales y su ahorro exógeno. El sector público lleva a cabo el gasto público, y recibe ingresos netos procedentes de los impuestos (que incluyen cotizaciones sociales a cargo de los empresarios, resto de impuestos directos sobre el trabajo, impuestos directos sobre el capital, impuestos indirectos, aranceles y subsidios a la exportación).

En cuanto al sector exterior, el modelo considera al mundo dividido en cuatro regiones: España, UE-14 (que representaría aproximadamente Europa occidental, es decir, la que fuera UE-15 menos España), resto de la UE y resto del mundo. Las exportaciones e importaciones sectoriales son endógenas, así como los saldos comerciales agregados. Los consumidores perciben los bienes nacionales e importados como diferenciados en función de su origen (interior o exterior), de acuerdo con el supuesto de Armington (1969), lo que permite la posibilidad de comercio intraindustrial.

Finalmente, por lo que respecta a los mercados de factores, se suponen dotaciones fijas para los tres factores productivos. El capital y el trabajo se suponen móviles tanto entre sectores como entre regiones, aunque también se incluyen escenarios en los que la movilidad internacional se restringe. La tasa de desempleo se determina mediante una ecuación de salarios.

IV. RESULTADOS DE LAS SIMULACIONES

El modelo se ha calibrado utilizando la *GTAP 9 Data Base* (Narayanan, Aguiar y McDougall, 2015) con datos para 2011. Se han realizado cuatro tipos de simulaciones básicas. Las dos primeras consisten en una reducción del 10 por 100 en los tipos efectivos de las cotizaciones sociales pagadas por los empresarios, a partir de los tipos que aparecen en la base de datos utilizada (escenarios CS). En las otras dos simulaciones, este descenso del 10 por 100 viene acompañado de un incremento en los tipos efectivos de los impuestos indirectos, de manera que se mantenga inalterado el déficit público (escenarios CSII). A su vez, cada una de estas simulaciones se lleva a cabo suponiendo alternativamente que tanto el trabajo como el capital son perfectamente móviles entre países (escenarios MOV), o bien que ambos factores son inmóviles entre países (escenarios NOMOV). Como es obvio, los escenarios MOV y NOMOV representan situaciones extremas, pues en el mundo real existe un cierto grado de movilidad internacional de los factores productivos sin llegar a ser completa. Por último, las cuatro simulaciones anteriores se han realizado suponiendo que la reducción de las cotizaciones sociales, acompañada o no de un aumento de los impuestos indirectos tiene lugar, bien en España, o bien en la UE-14.

Reducción de cotizaciones sociales en España

Los resultados de las simulaciones anteriores sobre las principales variables macroeconómicas cuando la reducción de las cotizaciones sociales se realiza en España, se muestran en el cuadro n.º 4 en términos de variaciones porcentuales respecto al período base (el año 2011), excepto en los casos de la tasa de desempleo y la proporción déficit público/PIB, en que se expresan en términos de puntos porcentuales. En particular, se presentan los efectos sobre las variables empleo, tasa de desempleo, PIB, salario real, renta real del capital, renta relativa del trabajo con respecto a la del capital, remuneración de asalariados, excedente bruto de explotación y relación déficit público/PIB, tanto de España como de las otras tres regiones consideradas (UE-14, resto de la UE y resto del mundo). Obsérvese que, en este marco de equilibrio general walrasiano, el numerario o variable respecto a la cual deben interpretarse los resultados de las variables monetarias (todas, excepto empleo, tasa de desempleo y relación déficit público/PIB) es el índice de precios de consumo de la UE-14.

Comenzando con los escenarios CS, se obtienen moderados incrementos del PIB, de un 0,3 por 100, y el empleo, entre 1 y 0,8 por 100, con una reducción de la tasa de desempleo de aproximadamente medio punto. Los resultados no varían sustancialmente si se considera movilidad o inmovilidad internacional de los factores productivos, con excepción de los efectos sobre los precios de los factores, que apenas se alteran en el primer caso, y aumentan ligeramente (más la renta real del capital que el salario real) en el segundo. Aumentan tanto la remuneración de asalariados como el excedente bruto de explotación, aunque más la primera debido al aumento del empleo. La ratio de déficit público sobre el PIB, si bien aumen-

CUADRO N.º 4

EFECTOS SOBRE LAS PRINCIPALES VARIABLES MACROECONÓMICAS: REDUCCIÓN DE COTIZACIONES SOCIALES EN ESPAÑA (CAMBIO PORCENTUAL RESPECTO AL PERÍODO BASE)

	ESCENARIO CS-MOV				*ESCENARIO CS-NOMOV*			
	ESPAÑA	*UE-14*	*RESTO DE LA UE*	*RESTO DEL MUNDO*	*ESPAÑA*	*UE-14*	*RESTO DE LA UE*	*RESTO DEL MUNDO*
Empleo	0,965	−0,006	−0,013	−0,004	0,762	0,001	0,000	0,000
Tasa de desempleo (p.p.)	−0,543	−0,004	−0,003	0,000	−0,599	−0,001	0,000	0,000
PIB	0,310	−0,004	−0,009	−0,001	0,302	0,001	−0,001	0,000
Salario real	0,002	0,002	0,002	0,002	0,189	0,000	−0,001	−0,001
Renta real del capital	0,003	0,003	0,003	0,003	0,251	0,001	−0,001	−0,001
Ratio w/r	−0,001	−0,001	−0,001	−0,001	−0,062	−0,001	0,000	0,000
Remuneración de asalariados	0,967	−0,004	−0,011	−0,001	0,953	0,001	−0,002	−0,001
Excedente bruto de explotación	0,278	−0,004	−0,009	−0,002	0,251	0,001	−0,001	−0,001
Déficit público/PIB (p.p.)	0,009	0,000	0,001	0,000	0,007	0,000	0,000	0,000
	ESCENARIO CSII-MOV				*ESCENARIO CSII-NOMOV*			
	ESPAÑA	*UE-14*	*RESTO DE LA UE*	*RESTO DEL MUNDO*	*ESPAÑA*	*UE-14*	*RESTO DE LA UE*	*RESTO DEL MUNDO*
Empleo	0,659	−0,010	−0,012	−0,006	0,485	0,001	0,000	0,000
Tasa de desempleo (p.p.)	−0,081	−0,006	−0,007	−0,003	−0,382	−0,001	0,000	0,000
PIB	0,116	−0,004	−0,005	0,000	0,235	0,001	0,000	0,000
Salario real	0,006	0,006	0,006	0,006	0,251	0,000	0,000	0,000
Renta real del capital	−0,003	−0,003	−0,003	−0,003	−0,010	0,000	0,000	0,000
Ratio w/r	0,009	0,009	0,009	0,009	0,261	0,000	0,000	0,000
Remuneración de asalariados	0,664	−0,005	−0,006	−0,001	0,738	0,001	0,000	0,000
Excedente bruto de explotación	−0,153	−0,003	−0,003	0,001	−0,010	0,000	0,000	0,000
Déficit público/PIB (p.p.)	0,004	0,000	0,000	0,000	0,005	0,000	0,000	0,000

ta muy ligeramente, apenas se modifica, ya que la menor recaudación por cotizaciones sociales se ve compensada por la mayor recaudación del resto de impuestos debido al incremento de los niveles de actividad. Entre los impuestos que ven incrementada su recaudación destacan los otros impuestos directos sobre los factores (resto de impuestos directos sobre el trabajo e impuestos directos sobre el capital), a consecuencia del mayor empleo y las mayores rentas de los factores. Por último, los efectos sobre el resto del mundo son prácticamente nulos, especialmente en el caso de inmovilidad factorial, siendo muy ligeramente contractivos con movilidad perfecta de los factores; lo cual sería coherente con el supuesto de España como economía pequeña en el contexto mundial.

Cuando la reducción de las cotizaciones sociales viene acompañada de un aumento de los impuestos indirectos, de manera que el déficit público no varíe (escenarios CSII), los resultados no se alteran sustancialmente, si bien ahora son de menor magnitud. Así, los incrementos de PIB y empleo se situarían ahora entre 0,1 y 0,2 por 100, y entre 0,5 y 0,7 por 100, respectivamente, con una reducción de la tasa de desempleo de entre 0,1 y 0,4 puntos. De nuevo, los resultados no son sustancialmente distintos en función del supuesto sobre movilidad internacional de los factores productivos, salvo por los precios de los factores, que apenas se alteran con movilidad perfecta, mientras que con inmovilidad factorial el salario real aumenta igual que en el escenario CS al tiempo que la renta real del capital se reduce muy ligeramente. En consecuencia, aumenta la remuneración de asalariados, pero el excedente bruto de explotación disminuye. La ratio de déficit público sobre el PIB se altera menos aún que en los escenarios CS, y los efectos sobre el resto del mundo son de nuevo muy ligeramente contractivos con movilidad perfecta de los factores, y prácticamente nulos con inmovilidad de los factores a nivel internacional.

En los cuadros n.º 5 y n.º 6 mostramos los resultados de las simulaciones por sectores, para dos variables: producción y empleo. En general, tanto la producción como el empleo aumentan en todos los sectores (excepto los servicios públicos en los dos escenarios en los que se considera únicamente una reducción de las cotizaciones), siendo los efectos más pronunciados cuando hay movilidad internacional de factores, lo que permite la emigración

de trabajadores hacia España. Los incrementos de producción y empleo suelen ser particularmente elevados en los sectores que elaboran bienes comercializables, aunque también son reseñables los efectos favorables en el caso del comercio. Al igual que ocurría para los resultados sobre las principales variables macroeconómicas, los efectos sobre el resto del mundo son muy reducidos.

Reducción de cotizaciones sociales en la UE-14

A continuación examinamos el caso en que la reducción de cotizaciones sociales se lleva a cabo en la UE-14; los resultados sobre las principales variables macroeconómicas se presentan en el cuadro n.º 7. En general, dicha medida tendría efectos expansivos sobre la economía de la UE-14, especialmente en los escenarios en los que existe movilidad internacional de factores y se reducen únicamente las cotizaciones sociales sin aumentar al mismo tiempo los impuestos indirectos, si bien al coste de un incremento de aproximadamente medio punto en la ratio déficit público/PIB. Por lo que respecta a sus efectos sobre la economía española, estos serían prácticamente inapreciables cuando no existe movilidad internacional de factores. En cambio, si la movilidad factorial es completa, y tanto si aumentan los impuestos indirectos como si no lo hacen, el PIB aumenta alrededor de un 0,2 por 100 y se produce un ligero descenso del empleo, si bien la tasa de desempleo disminuye una décima de punto, lo cual se explicaría por la emigración de trabajadores españoles hacia la UE-14 y la consiguiente disminución de la población activa. Por lo demás, aumentan tanto el salario real como la renta real del capital (esta última algo menos en el escenario CSII), así como la remuneración de asalariados y el excedente bruto de explotación, lo que vendría acompañado de una ligera reducción de la ratio déficit público/PIB. Por último, los efectos sobre el resto de la UE y el resto del mundo estarían

CUADRO N.º 5

EFECTOS SOBRE LA PRODUCCIÓN SECTORIAL: REDUCCIÓN DE COTIZACIONES SOCIALES EN ESPAÑA (CAMBIO PORCENTUAL RESPECTO AL PERÍODO BASE)

	ESCENARIO CS-MOV				*ESCENARIO CS-NOMOV*			
	ESPAÑA	*UE-14*	*RESTO DE LA UE*	*RESTO DEL MUNDO*	*ESPAÑA*	*UE-14*	*RESTO DE LA UE*	*RESTO DEL MUNDO*
Productos agrícolas	1,280	−0,030	−0,024	−0,005	0,569	0,012	0,003	0,001
Productos de la minería	1,729	−0,011	−0,017	0,001	0,135	0,001	0,006	0,005
Electricidad y gas	0,773	−0,006	−0,008	−0,005	0,550	0,001	0,001	−0,001
Industria alimenticia	1,051	−0,006	−0,008	−0,003	0,783	0,006	0,001	0,000
Industria textil	1,524	−0,006	−0,020	−0,010	1,034	0,006	0,000	0,001
Industria electrónica	1,483	−0,012	−0,023	−0,013	0,756	−0,007	−0,004	−0,004
Industria química y farmacéutica	1,296	−0,011	−0,026	−0,016	0,585	−0,002	−0,003	−0,004
Otras manufacturas	1,029	−0,012	−0,021	−0,010	0,576	−0,001	−0,002	−0,003
Construcción	0,183	−0,002	−0,003	−0,001	0,122	−0,001	−0,001	0,000
Comercio	0,859	−0,001	−0,004	−0,003	0,829	0,001	0,000	0,000
Servicios públicos	−0,050	−0,005	−0,013	−0,002	−0,204	0,000	−0,001	0,000
Otros servicios	0,809	−0,006	−0,008	−0,003	0,569	0,001	0,001	0,000
	ESCENARIO CSII-MOV				*ESCENARIO CSII-NOMOV*			
	ESPAÑA	*UE-14*	*RESTO DE LA UE*	*RESTO DEL MUNDO*	*ESPAÑA*	*UE-14*	*RESTO DE LA UE*	*RESTO DEL MUNDO*
Productos agrícolas	0,757	−0,033	−0,020	−0,003	0,366	0,001	−0,001	0,000
Productos de la minería	1,145	−0,017	−0,017	−0,001	0,229	0,002	0,003	0,002
Electricidad y gas	0,193	−0,004	−0,003	−0,001	0,199	0,001	0,000	0,000
Industria alimenticia	0,398	−0,007	−0,004	−0,001	0,366	0,002	0,000	0,000
Industria textil	0,676	−0,012	−0,017	−0,008	0,442	0,001	−0,003	−0,001
Industria electrónica	0,795	−0,013	−0,014	−0,007	0,318	−0,004	−0,005	−0,002
Industria química y farmacéutica	0,599	−0,010	−0,013	−0,007	0,202	0,002	−0,001	−0,001
Otras manufacturas	0,242	−0,005	−0,004	−0,003	0,002	0,006	0,006	0,001
Construcción	0,084	−0,002	−0,002	−0,001	0,068	−0,001	−0,001	0,000
Comercio	0,428	−0,002	−0,002	−0,001	0,592	−0,001	−0,001	0,000
Servicios públicos	0,128	−0,006	−0,008	−0,002	0,135	0,000	0,000	0,000
Otros servicios	0,337	−0,005	−0,004	−0,001	0,312	−0,001	−0,001	0,000

CUADRO N.º 6

EFECTOS SOBRE EL EMPLEO SECTORIAL: REDUCCIÓN DE COTIZACIONES SOCIALES EN ESPAÑA (CAMBIO PORCENTUAL RESPECTO AL PERÍODO BASE)

	ESCENARIO CS-MOV				*ESCENARIO CS-NOMOV*			
	ESPAÑA	*UE-14*	*RESTO DE LA UE*	*RESTO DEL MUNDO*	*ESPAÑA*	*UE-14*	*RESTO DE LA UE*	*RESTO DEL MUNDO*
Productos agrícolas	1,343	−0,030	−0,023	−0,005	0,704	0,014	0,005	0,002
Productos de la minería	1,838	−0,009	−0,016	0,002	0,276	0,002	0,008	0,007
Electricidad y gas	1,465	−0,005	−0,008	−0,004	1,300	0,002	0,001	−0,001
Industria alimenticia	1,408	−0,005	−0,007	−0,003	1,171	0,006	0,001	0,000
Industria textil	1,836	−0,005	−0,020	−0,010	1,371	0,007	0,000	0,001
Industria electrónica	1,797	−0,012	−0,022	−0,013	1,094	−0,006	−0,004	−0,004
Industria química y farmacéutica	1,688	−0,011	−0,025	−0,015	1,008	−0,001	−0,003	−0,004
Otras manufacturas	1,395	−0,012	−0,020	−0,010	0,971	0,000	−0,002	−0,003
Construcción	0,522	−0,002	−0,002	−0,001	0,490	0,000	−0,001	0,000
Comercio	1,439	−0,001	−0,003	−0,002	1,458	0,001	0,000	0,000
Servicios públicos	0,113	−0,005	−0,013	−0,002	−0,027	0,001	−0,001	0,000
Otros servicios	1,310	−0,005	−0,007	−0,003	1,113	0,002	0,001	0,000
	ESCENARIO CSII-MOV				*ESCENARIO CSII-NOMOV*			
	ESPAÑA	*UE-14*	*RESTO DE LA UE*	*RESTO DEL MUNDO*	*ESPAÑA*	*UE-14*	*RESTO DE LA UE*	*RESTO DEL MUNDO*
Productos agrícolas	0,818	−0,035	−0,021	−0,004	0,450	0,001	−0,001	0,000
Productos de la minería	1,248	−0,017	−0,017	−0,002	0,328	0,003	0,004	0,002
Electricidad y gas	0,871	−0,011	−0,010	−0,009	0,628	0,001	0,001	0,000
Industria alimenticia	0,748	−0,011	−0,009	−0,006	0,587	0,003	0,000	0,000
Industria textil	0,981	−0,016	−0,020	−0,012	0,635	0,001	−0,003	0,000
Industria electrónica	1,102	−0,016	−0,019	−0,011	0,512	−0,004	−0,004	−0,002
Industria química y farmacéutica	0,983	−0,015	−0,019	−0,013	0,444	0,002	−0,001	−0,001
Otras manufacturas	0,600	−0,008	−0,010	−0,008	0,228	0,007	0,006	0,001
Construcción	0,418	−0,007	−0,008	−0,004	0,279	0,000	0,000	0,000
Comercio	0,997	−0,007	−0,010	−0,007	0,953	−0,001	−0,001	0,000
Servicios públicos	0,289	−0,008	−0,010	−0,004	0,237	0,000	0,000	0,000
Otros servicios	0,829	−0,012	−0,011	−0,007	0,623	0,000	−0,001	0,000

en una línea similar a los efectos sobre la economía española.

A su vez, los resultados sobre la producción y el empleo por sectores se presentan en los cuadros n.º 8 y n.º 9. Los efectos sobre los sectores de la UE-14, esto es, la economía donde se reducen las cotizaciones sociales, están en la línea de los resultados para los sectores españoles en los cuadros n.º 5 y n.º 6. Por lo que respecta a los sectores españoles cuando la reducción de las cotizaciones sociales se produce en la UE-14, en el caso de movilidad internacional de factores se produce una caída generalizada de los niveles de producción y empleo, especialmente notable en la industria electrónica y en la industria química y farmacéutica. Por el contrario, cuando no existe movilidad los efectos suelen ser pequeños, con pocos sectores experimentando descensos en producción y empleo (de nuevo, industria electrónica e industria química y farmacéutica) y prácticamente ninguno cuando se incrementan los impuestos indirectos. A su vez, los efectos sobre las otras dos regiones (resto de la UE y resto del mundo), son negativos con movilidad internacional de factores, y generalmente positivos cuando no existe movilidad, aunque en cualquier caso no son nunca demasiado elevados.

V. CONCLUSIONES

En este trabajo se han analizado los efectos de una reducción de las cotizaciones sociales a cargo de los empresarios, acompañada o no de un incremento en los tipos de los impuestos indirectos, utilizando la metodología del equilibrio general aplicado en el marco de un modelo multipaís que incluye cuatro regiones de la economía mundial: España, UE-14 (es decir, la que fuera UE-15 menos España), resto de la UE y resto del mundo. Esta última característica del modelo nos permite simular una reducción de las cotizaciones sociales tanto en España como en las otras regiones, y el efecto de dicha medida sobre el resto de regiones. Asimismo,

CUADRO N.º 7

EFECTOS SOBRE LAS PRINCIPALES VARIABLES MACROECONÓMICAS: REDUCCIÓN DE COTIZACIONES SOCIALES EN LA UE-14 (CAMBIO PORCENTUAL RESPECTO AL PERÍODO BASE)

	ESCENARIO CS-MOV				*ESCENARIO CS-NOMOV*			
	ESPAÑA	*UE-14*	*RESTO DE LA UE*	*RESTO DEL MUNDO*	*ESPAÑA*	*UE-14*	*RESTO DE LA UE*	*RESTO DEL MUNDO*
Empleo	−0,039	0,588	−0,099	−0,061	0,010	0,279	0,007	−0,001
Tasa de desempleo (p.p.)	−0,105	−0,170	−0,069	−0,015	−0,007	−0,257	−0,007	0,001
PIB	0,213	0,359	0,154	0,184	0,064	0,177	0,059	0,043
Salario real	0,245	0,245	0,245	0,245	0,054	0,341	0,051	0,040
Renta real del capital	0,211	0,211	0,211	0,211	0,063	0,154	0,059	0,040
Ratio w/r	0,034	0,034	0,034	0,034	−0,009	0,186	−0,008	−0,001
Remuneración de asalariados	0,206	0,834	0,145	0,184	0,064	0,621	0,059	0,039
Excedente bruto de explotación	0,219	0,318	0,164	0,184	0,063	0,154	0,059	0,040
Déficit público/PIB (p.p.)	0,000	−0,014	0,001	−0,003	0,000	−0,007	−0,001	0,000
	ESCENARIO CSII-MOV				*ESCENARIO CSII-NOMOV*			
	ESPAÑA	*UE-14*	*RESTO DE LA UE*	*RESTO DEL MUNDO*	*ESPAÑA*	*UE-14*	*RESTO DE LA UE*	*RESTO DEL MUNDO*
Empleo	−0,038	0,501	−0,093	−0,057	0,002	0,161	0,002	0,000
Tasa de desempleo (p.p.)	−0,103	−0,098	−0,063	−0,018	−0,002	−0,148	−0,002	0,000
PIB	0,180	0,289	0,126	0,155	0,049	0,141	0,049	0,043
Salario real	0,209	0,209	0,209	0,209	0,046	0,315	0,047	0,042
Renta real del capital	0,159	0,159	0,159	0,159	0,048	−0,028	0,047	0,043
Ratio w/r	0,050	0,050	0,050	0,050	−0,002	0,344	0,000	−0,001
Remuneración de asalariados	0,171	0,711	0,116	0,153	0,048	0,477	0,049	0,042
Excedente bruto de explotación	0,189	0,163	0,135	0,158	0,048	−0,028	0,047	0,043
Déficit público/PIB (p.p.)	0,000	−0,011	0,001	−0,002	0,000	−0,006	0,000	0,000

se consideran distintos grados alternativos de movilidad internacional de los factores productivos.

Aunque la estructura de los ingresos impositivos se ha aproximado en los últimos años, España sigue teniendo una proporción de los ingresos impositivos sobre el PIB notablemente inferior a la media europea, e incluso el peso de las cotizaciones sociales es en la actualidad ligeramente inferior. Este último dato, no obstante, oculta el hecho de que el peso de las cotizaciones sociales pagadas por los empleadores es mayor en España con respecto a la UE-28 y, especialmente, la zona del euro, si bien este mayor peso se ha reducido significativamente en los últimos años. Por otra parte, a pesar del descenso experimentado en los últimos años, la tasa de desempleo de la economía española sigue siendo sumamente elevada: más del doble de la media de la UE-28, y la mayor de la UE después de la de Grecia. Ahora bien, de un primer análisis de la relación entre cotizaciones sociales pagadas por los empleadores y tasas de desempleo, no podría afirmarse inequívocamente que aquellos países de la UE con una mayor proporción de aquellas sobre el PIB tienen también unas mayores tasas de desempleo.

Pasando a los resultados obtenidos en nuestras simulaciones, un descenso de un 10 por 100 en las cotizaciones sociales a cargo de los empresarios llevado a cabo en la economía española daba lugar a unos incrementos moderados en los niveles de PIB y empleo de 0,3 por 100 y entre 1 y 0,8 por 100, respectivamente; y una reducción de la tasa de desempleo de aproximadamente medio punto. La ratio de déficit público sobre el PIB, si bien aumentaba muy ligeramente, apenas variaba al aumentar la recaudación por otros impuestos debido a los mayores niveles de actividad. Cuando la simulación anterior venía acompañada de un incremento en los tipos efectivos de los impuestos indirectos, de manera que se mantuviera inalterado el déficit público, los resultados eran similares, aunque de menor magnitud, con incrementos del PIB y del empleo de entre 0,1 y 0,2 por 100, y entre 0,5 y 0,7 por 100, respectivamente; y una reducción de

CUADRO N.º 8

EFECTOS SOBRE LA PRODUCCIÓN SECTORIAL: REDUCCIÓN DE COTIZACIONES SOCIALES EN LA UE-14 (CAMBIO PORCENTUAL RESPECTO AL PERÍODO BASE)

	ESCENARIO CS-MOV				*ESCENARIO CS-NOMOV*			
	ESPAÑA	*UE-14*	*RESTO DE LA UE*	*RESTO DEL MUNDO*	*ESPAÑA*	*UE-14*	*RESTO DE LA UE*	*RESTO DEL MUNDO*
Productos agrícolas	−0,082	0,698	−0,044	−0,023	0,057	0,332	0,025	0,002
Productos de la minería	−0,067	0,936	−0,037	−0,047	0,017	−0,050	0,012	0,026
Electricidad y gas	−0,004	0,496	−0,045	−0,048	0,006	0,289	0,010	−0,005
Industria alimenticia	−0,008	0,517	−0,019	−0,014	0,030	0,385	0,022	0,001
Industria textil	−0,035	0,933	−0,114	−0,087	0,016	0,477	0,068	0,012
Industria electrónica	−0,279	1,000	−0,241	−0,216	−0,102	0,319	−0,073	−0,044
Industria química y farmacéutica	−0,186	0,793	−0,213	−0,171	−0,030	0,264	−0,028	−0,019
Otras manufacturas	−0,124	0,676	−0,149	−0,110	−0,015	0,304	−0,005	−0,016
Construcción	−0,009	0,090	−0,014	−0,009	−0,001	0,043	0,000	−0,001
Comercio	0,068	0,436	0,016	−0,024	0,018	0,385	0,020	0,000
Servicios públicos	−0,005	0,004	−0,068	−0,024	0,003	−0,201	0,007	0,001
Otros servicios	−0,012	0,418	−0,032	−0,028	0,011	0,260	0,014	0,004
	ESCENARIO CSII-MOV				*ESCENARIO CSII-NOMOV*			
	ESPAÑA	*UE-14*	*RESTO DE LA UE*	*RESTO DEL MUNDO*	*ESPAÑA*	*UE-14*	*RESTO DE LA UE*	*RESTO DEL MUNDO*
Productos agrícolas	−0,086	0,512	−0,050	−0,015	0,004	0,148	−0,001	0,001
Productos de la minería	−0,077	0,682	−0,046	−0,037	0,027	0,025	0,011	0,007
Electricidad y gas	0,009	0,283	−0,031	−0,030	0,008	−0,003	0,008	0,003
Industria alimenticia	0,002	0,316	−0,014	−0,006	0,017	0,084	0,009	0,002
Industria textil	−0,012	0,555	−0,090	−0,055	0,043	−0,058	0,069	0,028
Industria electrónica	−0,240	0,784	−0,223	−0,174	−0,073	0,175	−0,087	−0,032
Industria química y farmacéutica	−0,119	0,517	−0,136	−0,113	0,042	−0,017	0,041	0,018
Otras manufacturas	−0,079	0,427	−0,097	−0,074	0,032	−0,010	0,044	0,010
Construcción	−0,007	0,067	−0,012	−0,007	−0,004	0,024	−0,004	−0,001
Comercio	0,065	0,332	0,010	−0,015	0,004	0,229	0,002	0,000
Servicios públicos	−0,001	0,099	−0,058	−0,020	0,000	0,064	0,003	−0,001
Otros servicios	−0,007	0,299	−0,029	−0,019	−0,008	0,129	−0,009	−0,003

la tasa de desempleo de entre 0,1 y 0,4 puntos. Los resultados no cambiaban significativamente en función del grado de movilidad internacional de los factores productivos, excepto por lo que respecta a los precios de dichos factores. Los efectos sobre el resto del mundo, por otra parte, eran prácticamente nulos, lo cual sería coherente con el supuesto de España como economía pequeña en el contexto mundial. Finalmente, tanto la producción como el empleo aumentaban en prácticamente todos los sectores, especialmente en presencia de movilidad internacional de factores y en el caso de los sectores de bienes comercializables.

Cuando la reducción de cotizaciones sociales a cargo de los empresarios se llevaba a cabo en la UE-14, sus efectos sobre la economía española eran prácticamente inapreciables en el caso de inmovilidad internacional de factores. En cambio, si la movilidad factorial era completa, y tanto si aumentaban los impuestos indirectos como si no lo hacían, el PIB aumentaba alrededor de un 0,2 por 100, el empleo descendía ligeramente y la tasa de desempleo disminuía una décima de punto. La producción y el empleo disminuían muy ligeramente en casi todos los sectores, pero únicamente con movilidad internacional de factores. Los efectos expansivos sobre la economía de la propia UE-14, especialmente en el caso de movilidad internacional de factores, venían acompañados de unos efectos sobre el resto de la UE y el resto del mundo en una línea similar a los que tenían lugar en la economía española.

CUADRO N.º 9

EFECTOS SOBRE EL EMPLEO SECTORIAL: REDUCCIÓN DE COTIZACIONES SOCIALES EN LA UE-14 (CAMBIO PORCENTUAL RESPECTO AL PERÍODO BASE)

	ESCENARIO CS-MOV				*ESCENARIO CS-NOMOV*			
	ESPAÑA	*UE-14*	*RESTO DE LA UE*	*RESTO DEL MUNDO*	*ESPAÑA*	*UE-14*	*RESTO DE LA UE*	*RESTO DEL MUNDO*
Productos agrícolas	−0,086	0,735	−0,052	−0,028	0,066	0,392	0,036	0,007
Productos de la minería	−0,072	1,017	−0,043	−0,057	0,026	0,011	0,021	0,034
Electricidad y gas	−0,037	0,853	−0,071	−0,077	0,016	0,528	0,016	−0,004
Industria alimenticia	−0,025	0,748	−0,040	−0,034	0,035	0,538	0,026	0,001
Industria textil	−0,050	1,119	−0,124	−0,103	0,020	0,599	0,071	0,012
Industria electrónica	−0,294	1,178	−0,258	−0,233	−0,098	0,438	−0,069	−0,043
Industria química y farmacéutica	−0,204	1,045	−0,235	−0,193	−0,025	0,432	−0,023	−0,019
Otras manufacturas	−0,141	0,868	−0,169	−0,129	−0,010	0,433	−0,001	−0,015
Construcción	−0,025	0,373	−0,040	−0,021	0,003	0,235	0,006	0,000
Comercio	0,040	0,666	−0,015	−0,047	0,026	0,527	0,026	0,001
Servicios públicos	−0,013	0,128	−0,078	−0,031	0,005	−0,119	0,009	0,001
Otros servicios	−0,036	0,772	−0,060	−0,051	0,018	0,496	0,021	0,004
	ESCENARIO CSII-MOV				*ESCENARIO CSII-NOMOV*			
	ESPAÑA	*UE-14*	*RESTO DE LA UE*	*RESTO DEL MUNDO*	*ESPAÑA*	*UE-14*	*RESTO DE LA UE*	*RESTO DEL MUNDO*
Productos agrícolas	−0,091	0,550	−0,058	−0,022	0,005	0,179	0,000	0,002
Productos de la minería	−0,083	0,758	−0,054	−0,048	0,029	0,064	0,014	0,009
Electricidad y gas	−0,040	0,626	−0,070	−0,073	0,009	0,116	0,008	0,003
Industria alimenticia	−0,024	0,539	−0,046	−0,035	0,017	0,157	0,009	0,002
Industria textil	−0,034	0,733	−0,105	−0,079	0,044	−0,001	0,069	0,029
Industria electrónica	−0,263	0,956	−0,248	−0,198	−0,072	0,234	−0,087	−0,032
Industria química y farmacéutica	−0,147	0,760	−0,168	−0,146	0,043	0,065	0,041	0,019
Otras manufacturas	−0,105	0,612	−0,127	−0,102	0,033	0,054	0,044	0,011
Construcción	−0,031	0,341	−0,051	−0,026	−0,003	0,122	−0,004	−0,001
Comercio	0,023	0,552	−0,036	−0,050	0,006	0,281	0,002	0,000
Servicios públicos	−0,013	0,218	−0,073	−0,031	0,000	0,103	0,003	−0,001
Otros servicios	−0,043	0,639	−0,071	−0,054	−0,007	0,245	−0,009	−0,002

En resumen, los resultados de este trabajo (en línea, por otra parte, con los de otros trabajos anteriores de los autores) muestran que una disminución de las cotizaciones sociales a cargo de los empresarios, tanto si viene acompañada de un aumento en la imposición indirecta como si no, tendría unos efectos moderados sobre los niveles de actividad, acompañados de muy ligeras reducciones en la tasa de desempleo. A la vista de estos resultados, y dado que el peso de las cotizaciones en el conjunto de los ingresos impositivos no es muy diferente de la media de la UE, no parece que una reducción de las cotizaciones sociales debiera estar en primera línea de la agenda política inmediata. Y mucho más todavía teniendo en cuenta que la proporción entre los ingresos públicos y el PIB se sitúa en 2018, con datos de Eurostat, alrededor de 6 y 7,5 puntos por debajo de la media de la UE y de la eurozona, respectivamente; y dada la necesidad de unos servicios públicos de calidad sentida como tal por la población española.

Por lo que respecta al mercado de trabajo, no cabe duda de que este tipo de medidas se podrían cualificar, por ejemplo, aplicando la disminución de las cotizaciones sociales a colectivos específicos (jóvenes, trabajadores con menores ingresos, o con menor cualificación...). Sin embargo, desde este punto de vista tampoco parece que una reducción de las cotizaciones sociales deba ser una prioridad absoluta, dados los gravísimos problemas del mercado de trabajo español que merecerían una atención más inmediata, tales como la temporalidad, la precariedad, los bajos salarios... aspectos que quedan fuera del alcance de este artículo.

NOTA

(*) Los autores agradecen los comentarios de Eduardo Bandrés, así como la financiación recibida del Ministerio de Economía, Industria y Competitividad, a través de los proyectos ECO2016-78422-R (O. Bajo) y ECO2017-86054-C3-2-R (A. Gómez), cofinanciados por el FEDER.

BIBLIOGRAFÍA

Armington, P. S. (1969). A theory of demand for products distinguished by place of production. *International Monetary Fund Staff Papers*, *16*, pp. 159-178.

Bajo Rubio, O. y Díaz Roldán, C. (2011). *Teoría y política macroeconómica*. Barcelona: Antoni Bosch editor.

Bajo Rubio, O. y Gómez Gómez-Plana, A. (2010). Medidas de política fiscal contra el desempleo (y el déficit público): Cotizaciones sociales *versus* IVA. *Información Comercial Española*, *853*, pp. 125-144.

— (2014). Cotizaciones sociales y nivel de empleo. *Papeles de Economía Española*, *139*, pp. 86-96.

— (2018). A multi-country analysis of austerity policies in the European Union. *Working Paper on International Economics and Finance 18-03*. Asociación Española de Economía y Finanzas Internacionales.

Bajo Rubio, O. y Monés Farré, Mª. A. (2000). *Curso de macroeconomía.* (2ª edición). Barcelona: Antoni Bosch editor.

Blanchflower, D. G. y Oswald, A. J. (1995). An introduction to the wage curve. *Journal of Economic Perspectives*, *9(3)*, pp. 153-167.

Comisión Europea (2019). *Taxation trends in the European Union* (2019 edition). Luxembourg: Directorate-General for Taxation and Customs Union.

Gómez Gómez-Plana, A. (2005). Simulación de políticas económicas: Los modelos de equilibrio general aplicado. *Cuadernos Económicos de ICE*, *69*, pp. 197-217.

Lanz, B. y Rutherford, T. F. (2016). GTAPinGAMS: Multiregional and small open economy models. *Journal of Global Economic Analysis*, *1(2)*, pp. 1-77.

Narayanan, B., Aguiar, A. y McDougall, R. (eds.) (2015). *Global Trade, Assistance, and Production: The GTAP 9 Data Base.* West Lafayette, IN.: Center for Global Trade Analysis, Purdue University.

IGUALDAD DE GÉNERO Y SEGURIDAD SOCIAL

Margarita LEÓN
Universidad Autónoma de Barcelona

Resumen

En el presente artículo realizamos una revisión de las principales reformas realizadas a lo largo de las últimas décadas en la legislación laboral y de la Seguridad Social para cumplir con los principios de igualdad y no discriminación por razón de sexo recogidos en el artículo 14 de la Constitución española de 1978. Analizados los principales cambios relacionados con la protección a la maternidad, la paternidad y el cuidado de niños y personas dependientes, el estudio concluye que si bien las reformas dibujan hoy un sistema de protección social igualitario y garantista, el problema fundamental para el disfrute de derechos por parte de todas las trabajadoras y trabajadores reside en la elevada precariedad del mercado laboral español que afecta de manera desproporcionada a las mujeres.

Palabras clave: protección social, maternidad, paternidad, cuidados, Seguridad Social, empleo.

Abstract

This article overviews the main labour market and social protection system reforms undertaken to comply with the principle of equality and non-discrimination as established in Article 14 of the Spanish Constitution. The paper goes through main policy changes related to the protection of pregnancy, maternity, paternity and the caring of small children and other dependents. It concludes that reforms introduced over the last decades have promoted inclusion and removed all possible discriminatory mechanism against women. The high volume of precarious employment in the Spanish labour market however continues to be the main hindrance to a de facto equal treatment of all workers.

Keywords: social protection, maternity, paternity, caring, employment.

JEL classification: H53, H55, I38.

I. INTRODUCCIÓN

LA Seguridad Social española heredada del franquismo partía de un esquema esencialmente discriminatorio hacia las mujeres, no solo porque su baja participación en el mercado laboral las dejaba fuera de los principales mecanismos de protección, sino porque también el marco normativo explícitamente sometía los derechos sociales de las mujeres a su condición de esposa y madre. Con las dificultades propias de partir de un esquema de protección preexistente altamente fragmentado, la actividad legislativa para modernizar estas políticas públicas heredadas del régimen anterior ha sido intensa a lo largo de estos últimos cuarenta años. El fundamento de todas las reformas que explicaremos en detalle en este texto se encuentra en los principios de igualdad y no discriminación por razón de sexo consagrados en el artículo 14 de la Constitución española de 1978. Las diversas reformas están recogidas fundamentalmente en los reales decretos legislativos 1/1995, por el que se aprueba el texto refundido del Estatuto de los Trabajadores (ET, a partir de ahora), y 1/1994, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social (LGSS, en lo sucesivo), así como en sus sucesivas modificaciones.

La evolución y el desarrollo a lo largo de las últimas décadas, con un impulso especialmente decidido durante los años inmediatamente anteriores a la crisis económica iniciada en 2008, ha situado el principio de igualdad y de no discriminación en el centro de reformas que van desde pequeños ajustes en la norma hasta la incorporación de nuevos derechos resultado de profundos procesos de cambio social. El compromiso por la igualdad se ha traducido no solo en una mejor protección a las mujeres, con especial atención a los colectivos más vulnerables, también en la equiparación de la filiación biológica con la filiación no biológica por adopción o acogimiento, así como en la equiparación de derechos a parejas del mismo sexo. Además, la Seguridad Social reconoce hoy problemáticas sociales ignoradas durante largo tiempo como el cuidado de hijos con enfermedades graves, la protección a la monoparentalidad y, más recientemente, a las víctimas de violencia de género. El propio concepto de familia ha evolucionado hacia una noción más inclusiva que supone el reconocimiento de diversos modelos de familia y sus particularidades. Como veremos a lo largo de las páginas siguientes, tres leyes orgánicas introducidas por el Gobierno de José Luis Rodríguez Zapatero poco antes de que estallara la crisis, han propiciado reformas importantes tanto en la legislación laboral como en el ámbito de la Seguridad Social. La Ley Orgánica 1/2004, de medidas de protección integral contra la violencia de género, permitió que en todas las prestaciones se incluyera la consideración de la violencia machista como condición específica que necesita

protección. Por otra parte, el reconocimiento de plenos derechos a las parejas de hecho y la legalización del matrimonio homosexual en la Ley 13/2005 exigió una definición de familia mucho más amplia y secular. Por último, la Ley Orgánica 3/2007, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, propició toda una serie de mejoras importantes, sobre todo en los permisos por maternidad y paternidad. Aunque la crisis económica de 2008 y las fuertes restricciones de gasto de los años sucesivos limitaron el alcance de todas estas reformas, quedando algunas incluso paralizadas, en los últimos tres años se ha retomado buena parte de ese proceso de cambio en las políticas públicas.

En este texto proponemos, en primer lugar, un breve análisis de la situación de las mujeres en el mercado laboral. La siguiente sección se centra en el estudio de la incorporación de la igualdad de género a través de los permisos de maternidad, paternidad y parental. A continuación hacemos un breve repaso a la evaluación de las prestaciones económicas dirigidas a las familias con hijos pequeños. La última sección concluye.

II. LA PARTICIPACIÓN LABORAL DE LAS MUJERES

La masiva incorporación de las mujeres al mercado laboral se produce en España a partir de mediados de los años noventa del siglo pasado. De unas tasas de actividad cercanas al 30 por 100 se pasó al 50 por 100 a principios de los años 2000. Desde 1995 a 2008, la tasa de empleo de las mujeres entre los 15 y los 64 años aumentó en 23,7 puntos. De toda esa subida, las cohortes de joven y mediana edad (25-49) protagonizaron el aumento más fuerte en los índices de empleo. Si en décadas anteriores el empleo de las mujeres era muy circunstancial a la formación de una familia, con patrones de participación muy intermitentes y con largas interrupciones por crianza de hijos, a partir de mediados de los noventa las trayectorias laborales femeninas se convierten en más estables y mucho menos dependientes de su situación familiar. Es decir, se aproximan de manera considerable a las pautas de participación de los varones aunque, como veremos más adelante, con fuertes componentes de segregación ocupacional y bajos salarios.

Desde el punto de vista de la capacidad protectora de la Seguridad Social de las mujeres trabajadoras, cabe tener en cuenta tres aspectos clave que explican diversas brechas de género entre las propias mujeres y en su comparación con los varones.

En primer lugar, la segregación ocupacional; en segundo lugar, la temporalidad; y en tercero, el trabajo a tiempo parcial. Los males endémicos del mercado laboral español: desempleo, bajos salarios y temporalidad, perjudican bastante más a las mujeres que a los varones. Con datos agregados, las mujeres ganan menos y consiguen menor evolución salarial a lo largo de su vida laboral. Estas diferencias de ingresos no resultan en general por discriminación salarial directa, sino por las desventajas que padecen en el mercado laboral, tipos de empleo, de contrato y de jornada. Las mujeres sufren empleos peor remunerados, con mayor temporalidad que los hombres (por encima del 30 por 100), y con una mayor proporción de empleo a tiempo parcial de mala calidad (involuntario y de bajo salario por hora).

Además, la participación laboral femenina está marcada por una clara segregación ocupacional. La necesidad de compaginar empleo y familia ha llevado a muchas mujeres a optar por trabajos o sectores ocupacionales en los que la conciliación es algo más viable. Esto se traduce en una segregación laboral por ocupaciones, con muchas mujeres concentradas en las «ocupaciones femeninas» del sector servicios, y una elevada presencia de mujeres en ocupaciones poco cualificadas. Una primera característica específica de la evolución de la incorporación de las mujeres en el mercado laboral español ha sido su coincidencia con una polarización creciente en la distribución ocupacional. España ha ido especializándose en actividades de servicios de bajo valor añadido y en actividades industriales intermedias. Por tanto, en comparación con países europeos más avanzados, en nuestro país hay un peso mayor de los empleos de contenido rutinario o servicios personales poco cualificados (limpieza, cuidado, hostelería), y menor de aquellos con un contenido abstracto. Como bien explican Cebrián y Moreno (2008), la segregación ocupacional de género ha aumentado en paralelo a la incorporación masiva de las mujeres al empleo remunerado. Con datos del 2010, el cuadro n.º 1 indica que un 25 por 100 y un 18,5 por 100 de las mujeres ocupadas en 2010 se ubicaban en las categorías ocupacionales de «sector servicios, tiendas y ventas» y «ocupaciones primarias» respectivamente.

CUADRO N.º 1

COMPOSICIÓN DEL EMPLEO SEGÚN OCUPACIÓN* Y GÉNERO, 2010 (EN PORCENTAJE)

OCUPACIÓN	*HOMBRES*	*MUJERES*
Legisladores/as, oficiales séniores y gestores/as	9,50	6,02
Profesionales	11,80	17,05
Técnicos/as y profesionales asociados/as	11,90	13,06
Administrativos/as	5,70	13,06
Trabajadores/as en sector servicios, tiendas y ventas	11,30	25,00
Sector agrícola y pesca cualificado	3,60	1,10
Trabajadores/as artesanos/as y manuales	21,30	1,90
Operarios de planta y maquinaria y ensamblaje	13,40	2,05
Ocupaciones primarias	10,50	18,50
No clasificables (incluyendo Fuerzas Armadas)	0,90	0,01
Total	100,0	100,0

Nota: *Clasificación ISCO-88.
Fuente: León (2016), p. 44, con datos de ILO.

Una segunda peculiaridad del mercado laboral en España, que afecta directamente a la participación de las mujeres, es el escaso desarrollo de fórmulas de empleo flexibles pero seguras. En nuestro país la flexibilidad es fundamentalmente precaria y eso tiene dos implicaciones importantes. En primer lugar, afecta desproporcionadamente a mujeres, jóvenes y trabajadores extranjeros y esto incide directamente en la acción protectora de la Seguridad Social como veremos más adelante. En segundo lugar, la práctica inexistencia de opciones flexibles *buenas*, es decir escogidas por el o la trabajadora como estrategia que permite combinar el empleo con la formación o con la crianza, hace que las mujeres de alto nivel de cualificación hayan convergido con las pautas de trabajo masculinas en mucha mayor medida que en otros países europeos. Es decir, el trabajo cualificado tanto de hombres como de mujeres es fundamentalmente trabajo a tiempo completo y eso explica que la brecha salarial de género en sectores ocupacionales de elevada cualificación sea menor que en países donde las mujeres, incluso las más cualificadas, optan por trabajar a tiempo parcial mientras sus hijos son pequeños. Así pues, la brecha tanto de empleo como salarial es muy superior para las mujeres con bajo nivel formativo que para las mujeres con titulación universitaria. Curiosamente, esta pauta es la contraria a países como Alemania o Suecia, donde una mayor regulación salarial evita grandes diferencias en la base, mientras que prácticas discriminatorias, en torno al tiempo de trabajo por ejemplo, intervienen en los empleos de mayor cualificación.

El cuadro n.º 2 muestra las diferencias entre hombres y mujeres en relación al tipo de contrato y tiempo de trabajo. Como vemos, las mujeres trabajan en mucha mayor medida que los hombres con contratos temporales y con contratos a tiempo parcial. Si desagregamos por edad, las mujeres jóvenes son las que más trabajan a tiempo parcial (43 por 100 entre 15-24 años) y las que más trabajos temporales tienen (72 por 100 entre 15-24 años). Esta es la misma pauta si consideramos el grupo de los varones, aunque en el caso de las mujeres está más acentuada, sobre todo en lo que respecta al trabajo a tiempo parcial.

Aunque en conjunto los y las trabajadoras jóvenes con contrato a tiempo parcial afirman trabajar a jornada reducida por motivos educativos o formativos, aproximadamente la mitad de ellos, en todos los grupos de edad, afirman trabajar a tiempo parcial por la imposibilidad de encontrar un trabajo a tiempo completo. Es decir, se trata en su mayoría de una situación involuntaria. La consideración del tipo de contrato y jornada, y las razones para trabajar en esas condiciones, son sumamente importantes cuando nos fijamos en cómo se deben proteger los derechos de estas trabajadoras

CUADRO N.º 2

PARTICIPACIÓN SEGÚN TIPO DE CONTRATO, 2018 (EN PORCENTAJE SOBRE CADA GRUPO)

	HOMBRES	*MUJERES*	*TOTAL*
Tiempo parcial (0-30 horas)	6,2	21,6	13,3
Tiempo completo (30+ horas)	93,8	78,4	86,7
Empleo fijo	74,0	72,3	73,2
Empleo temporal	26,0	27,7	26,8

Fuente: https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=FTPTC_I, 2018; https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=TEMP_I#

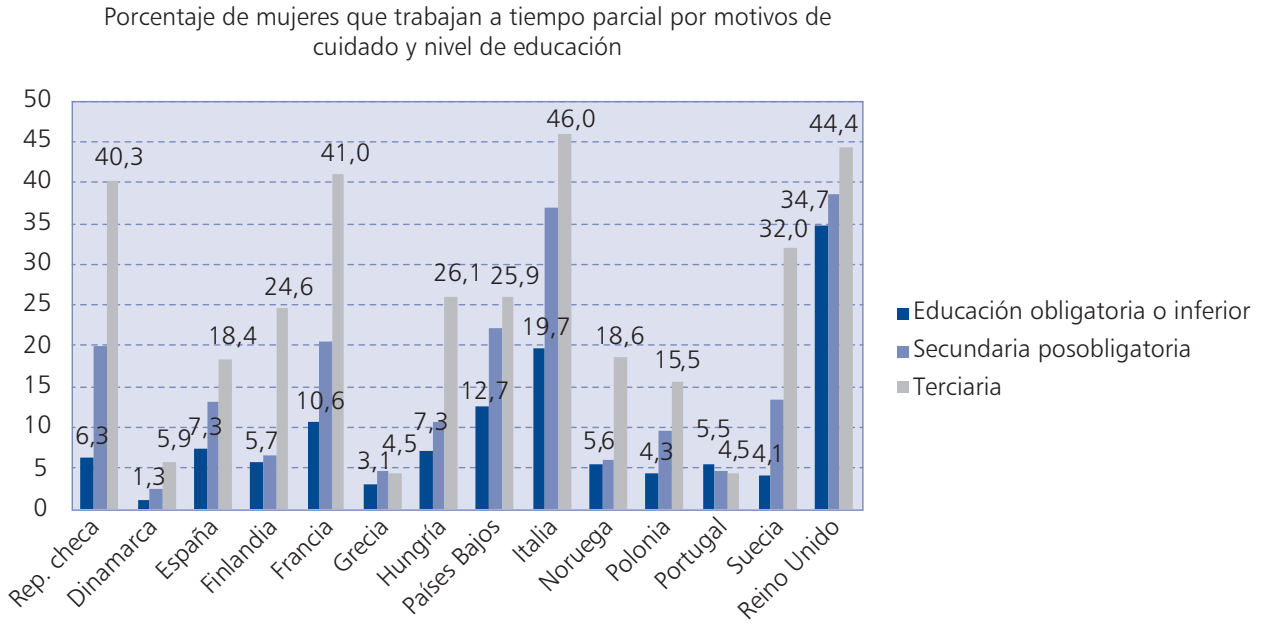
a través de los diferentes esquemas de protección social. Cuando el trabajo no estándar es en su inmensa mayoría trabajo precario, garantizar la no discriminación en el acceso a prestaciones y otros derechos laborales es mucho más complejo que cuando el trabajo a tiempo parcial es una elección que la trabajadora o el trabajador hacen en función de sus circunstancias personales y por un período de tiempo concreto. En España, el trabajo a tiempo parcial no voluntario aumentó de manera constante durante los años de crisis económica, en paralelo a la subida del desempleo. En el período poscrisis, parece haberse consolidado en torno a un 16 por 100. Todo parece indicar que se ha convertido en una forma de subempleo capaz de amortiguar hasta cierto punto la destrucción masiva de empleo (Maestripieri y León, 2019). En esta línea, el gráfico 1 da cuenta de las mujeres que trabajan a tiempo parcial por cuidado infantil según nivel educativo. Como se puede comprobar, el volumen de trabajadoras con niveles formativos elevados que afirman trabajar a tiempo parcial por motivos de cuidado es en España significativamente menor que en países como Reino Unido, Holanda y Francia. Esto tiene implicaciones evidentes en el diseño de las prestaciones por maternidad, reducciones de tiempo de trabajo y permisos parentales.

III. PROTECCIÓN SOCIAL Y GÉNERO

Las políticas públicas de protección laboral y de Seguridad Social a la maternidad, la paternidad, y la conciliación entre la vida laboral y la profesional quedan recogidas en el Estatuto de los Trabajadores (ET) y en la Ley General de la Seguridad Social (LGSS). Se estructuran en torno a un marco jurídico en el que confluyen el derecho laboral, que garantiza los permisos para ausentarse del trabajo, y el derecho tributario y de la Seguridad Social, que regula aquellos beneficios que aportan recursos monetarios bajo la modalidad de prestaciones económicas y deducciones fiscales.

En la legislación española, el ET regula tres tipos de permisos laborales: a) para ausentarse del trabajo con derecho a remuneración; b) a reducir la jornada laboral; y c) a suspender el contrato laboral con ocasión del cuidado personal de hijos/as o niños/as acogidos/as, estos dos últimos permisos sin derecho a remune-

GRÁFICO 1
TRABAJADORAS A TIEMPO PARCIAL POR MOTIVOS DE CUIDADO INFANTIL Y POR NIVEL EDUCATIVO (PORCENTAJE SOBRE EL TOTAL DE LAS MUJERES 15-64 AÑOS)



Fuente: Elaboración propia con microdatos Eurostat ELFS (2016).

ración. A continuación veremos cada uno de ellos.

Protección a la maternidad y la paternidad: permisos

El Sistema de Seguridad Social heredado del franquismo consideraba la maternidad como una enfermedad que daba lugar a una situación de incapacidad transitoria que debía de ser protegida y no como una contingencia merecedora de una regulación propia. El Decreto 2065/1974, por el que se aprobó el texto refundido de la LGSS, solo contemplaba dos tipos de prestaciones, ambas de naturaleza contributiva: la prestación económica para situaciones de incapacidad laboral transitoria, que cubría los períodos de suspensión laboral asociada al parto biológico, y las prestaciones económicas de protección a la familia, que incluían la asignación mensual por hijo a cargo y la asignación de pago único por el nacimiento de cada hijo.

Los derechos por maternidad y paternidad no se incorporaron plenamente hasta la Ley 8/1980, del Estatuto de los Trabajadores. Fue entonces cuando, gracias sobre todo al referente europeo, se estableció un nuevo marco de relaciones laborales y negociación colectiva que superase el escenario laboral del franquismo y garantizase los principios constitucionales de igualdad y no discriminación. La norma reconoce derechos como el permiso por nacimiento de hijo y para la lactancia, la reducción de jornada y excedencias para el cuidado de hijos, y la suspensión de contrato por maternidad por un período máximo de catorce semanas con reserva del puesto de trabajo (art. 48.4). Estos permisos se mantuvieron sin mayores modificaciones durante una década. El primer cambio importante que se produce en este período es el que introdujo la Ley 3/1989, para actualizar la legislación española a la directiva europea sobre protección a las trabajadoras embarazadas y madres. Se amplía en dos semanas el permiso a la suspensión por maternidad pasando, por tanto, de catorce a dieciséis. Además, se modifican las condiciones de los permisos de excedencia para el cuidado de hijos/as, estableciendo que durante el primer año la excedencia tendría el carácter de «forzosa», garantizando así el derecho a la reserva de puesto de trabajo durante ese período, así como el cómputo del mismo a efectos de contribución a la Seguridad Social. Los dos años restantes de excedencia siguen considerándose de tipo voluntaria, por lo que no aplicaban las dos garantías recién descritas. Las madres pueden además transferir parte del período de suspensión del contrato por maternidad al padre, cuando ambos progenitores trabajen. En caso de fallecimiento de la madre, la ley prevé por vez primera que el derecho pueda ser transferido al padre en su totalidad. Estas medidas constituyeron un avance en el reconocimiento de los derechos paternos considerable, ya que con la ley anterior 8/1980 los padres únicamente podían solicitar la excedencia para el cuidado de sus hijos cuando ambos progenitores trabajasen.

A lo largo de la década de los noventa, la protección a la maternidad y paternidad se amplía tanto en acceso como en cobertura. La legislación se modifica también para dar cobertura a la filiación no biológica, hasta ese momento excluida de las contingencias. Los avances normativos no solo dan respuesta a una realidad social muy distinta a épocas precedentes, también se ajustan a los principios recogidos en sendas directrices europeas.

Como en la etapa anterior, durante los noventa el principal instrumento de cambio en materia de maternidad y paternidad se produce en la legislación laboral. En este período, se lleva a cabo la reforma más importante que ha experimentado el ET, a través de la entrada en vigor del Real Decreto 1/1995. En primer lugar, y siguiendo la tendencia de incluir la paternidad en el esquema de protección laboral, se reconoce el derecho de los padres a solicitar el permiso de lactancia en caso que ambos progenitores trabajen. Por otro lado, se sigue avanzando en la equiparación entre la filiación biológica y la adoptiva, incorporando el reconocimiento de la adopción como situación causante de los permisos para la lactancia y la excedencia, que antes solo se reconocía a los hijos biológicos. Asimismo, la Ley 4/1995, de regulación del permiso parental y por maternidad, reconoce por vez primera situaciones de discriminación de género en el ámbito laboral, particularmente a causa de la ausencia del puesto del trabajo por permisos maternales y excedencias. El objetivo era evitar que el ejercicio de los derechos reconocidos por causa de maternidad pudiese implicar en la práctica la expulsión de las madres trabajadoras del mercado laboral. La ley amplió la definición de «forzosa» a todo el período de permiso, manteniendo la garantía de puesto de trabajo durante el primer año y agregando la reserva de un puesto del «mismo grupo profesional o categoría equivalente» para los dos años restantes, incentivando

así el uso de estos permisos. La categoría «excedencia forzosa» abrió la posibilidad a que los puestos de trabajo que quedaban vacantes por esta causa se cubrieran con nuevos contratos a cambio de la reducción de cotizaciones empresariales a la Seguridad Social, modificando así las condiciones del mercado laboral con el objetivo de incentivar la contratación femenina y, con ello, disminuir el desempleo.

También durante la década de los noventa, se avanzó en la mejora de las condiciones laborales relativas al embarazo y la lactancia. Con ese fin, la Ley 31/1995, de prevención de riesgos laborales, incluyó un capítulo sobre «protección a la maternidad», que consagra el derecho de las trabajadoras a medidas que eviten la exposición a riesgos para su salud y seguridad, a través, por ejemplo, de la adaptación de las condiciones ambientales, materiales o de los tiempos de trabajo, o incluso, el cambio de puesto de trabajo a uno compatible con la gestación. Junto con ello, mediante su artículo 26.4 esta ley consagró el permiso a ausentarse de la jornada laboral para realizar exámenes prenatales y cursos de preparación al parto, además de catalogar como «infracción muy grave» el no cumplimiento por parte de los empleadores de las normas de protección a la maternidad.

La Ley 39/1999, para promover la conciliación de la vida familiar y laboral de las personas trabajadoras, impulsada por el Gobierno de José María Aznar, incorporó más cambios en el ET en relación a la protección por maternidad, permisos y cuidados a personas dependientes en el ámbito familiar. Esta ley modifica la redacción del primer párrafo del artículo 38 del ET, que define la acción protectora, para incluir la maternidad como «situación protegida» en sí misma, dejando, por tanto, de concebirse como una «incapacidad laboral transitoria» homologable a las enfermedades comunes o profesionales como ocurría antes. A partir de aquí, el embarazo y la maternidad son causantes de prestaciones económicas de la Seguridad Social, reconocimiento que al día de hoy se extiende también a la paternidad, el riesgo durante el embarazo y la lactancia y el cuidado de hijos gravemente enfermos.

A lo largo de los años sucesivos, se dictan numerosas leyes que amplían de manera muy significativa la acción protectora y garantizan la no discriminación. Las dos más importantes en este sentido, puestas en marcha por el Gobierno de José Luis Rodríguez Zapatero, fueron la Ley Orgánica 1/2004 de protección frente a la violencia de género y la Ley Orgánica 3/2007 para la promoción efectiva de la igualdad entre mujeres y hombres. Se introdujeron también novedades importantes gracias a la Ley 13/2005, de reconocimiento del derecho de adopción y paternidad a las parejas formadas por personas del mismo sexo.

Pero con anterioridad a estas leyes, un acicate importante de la actividad legislativa fue la revisión y actualización del Pacto de Toledo en el año 2003. A diferencia de lo que establecía el documento original en 1995, su actualización abordó de manera directa los asuntos relacionados con la protección a las mujeres trabajadoras. Asuntos que no identifica solo como factores de riesgo que condicionan la viabilidad del sistema, sino como auténticas variables de intervención política y legislativa que deben de abordarse. El documento recoge la necesidad de «adoptar de forma urgente medidas que permitan hacer compatible la maternidad con el pleno desarrollo laboral y profesional de las madres», como estrategia para garantizar la sustentabilidad del sistema. Además, se hacen catorce recomendaciones generales y se incluye una «recomendación adicional» especial denominada «Mujer y protección social», en la que se plantea la necesidad de adecuar el sistema de protección social a los cambios en los modelos familiares. Para ello se adoptaron siete medidas específicas entre las cuales encontramos: equiparar los salarios a igual trabajo entre hombres y mujeres; abordar nuevas situaciones familiares de riesgo no cubiertas, especialmente en los casos de mujeres de mayor edad, de separaciones o divorcios, y de víctimas de violencia doméstica; y avanzar en medidas para conciliar la vida familiar y laboral, indicando específicamente qué mecanismos pueden ser incorporados para no penalizar los períodos de cuidado a los hijos en las carreras contributivas de las mujeres. Las recomendaciones de 2003 fueron un incentivo clave para los sucesivos avances legislativos. Así lo constata también el *Informe sobre el desarrollo del Pacto de Toledo* de 2008, que concluye que, a la fecha del informe, el país contaba con un mejor escenario para la conciliación de la vida laboral-personal-familiar, que adecuaba las coberturas sociales, incentivaba la natalidad, facilitaba la protección social de quienes ejercen responsabilidades familiares y equilibraba mejor el reparto de esas responsabilidades.

A continuación, veremos cuáles son esos avances en las políticas públicas de maternidad y paternidad, principalmente en cuanto a la ampliación de situaciones protegidas y de las personas causantes de dichos beneficios. En el ámbito de los permisos laborales, se incluye por primera vez un permiso de suspensión por paternidad de trece días. De esta manera se reconoce al padre la titularidad de un derecho de suspensión del contrato por paternidad, sin necesidad de que este le sea transferido por la madre, y que puede ejercer además sin afectar aquel. La inclusión del permiso de suspensión por paternidad supone un avance importante en el camino a la igualdad de género y un reparto más equitativo de las cargas familiares. Posteriormente, además, se aumenta a cuatro semanas la duración del permiso, ampliables en caso de parto, adopción o acogimiento múltiple. Como ya hemos mencionado, la Ley Orgánica 3/2007, para la igualdad efectiva de hombres y mujeres, facilitó que se introdujeran medidas concretas contra la discriminación, como por ejemplo las recogidas en la Ley 9/2009, de ampliación de la duración del permiso de paternidad en los casos de nacimiento, adopción o acogida. Esta última debía entrar en vigor a partir del año 2010, pero sufrió un considerable retraso por las medidas de ajuste presupuestario que sucedieron a la crisis de 2008. Además del permiso de paternidad, destaca el aumento de otros permisos laborales remunerados. Es el caso del permiso para el cuidado de hijos prematuros o neonatos que requieren hospitalización o la inclusión de la adopción y el acogimiento como causantes del permiso para la lactancia.

Otro avance importante lo introdujo la Ley Orgánica 1/2004, sobre medidas de protección integral contra la violencia de género, que amplió el derecho a la reducción de jornada laboral y suspensión de contrato de trabajo a víctimas de violencia machista. En otro ámbito legislativo, pero incidente en las condiciones del mercado laboral y el ejercicio de la maternidad, la Ley 43/2006, para la mejora y crecimiento del empleo, incluyó incentivos a la contratación indefinida dentro de los veinticuatro meses siguientes al parto y la de mujeres que se han retirado del mercado laboral, así como el mantenimiento del empleo indefinido de mujeres que suspendan su contrato por maternidad y que se reincorporen a la actividad laboral.

La ampliación de las coberturas y de los márgenes de protección sufrió un parón significativo durante los años de recesión económica y la introducción de medidas de reducción del déficit. Aun así, una ley fundamentalmente restrictiva como la Ley 27/2011, sobre actualización, adecuación y modernización del sistema de la Seguridad Social, que se aprueba sobre todo para restringir el gasto limitando la entrada al sistema, continuó ampliando beneficios y mejoras para la protección a la maternidad y paternidad. Se aumentaron de uno a tres años el reconocimiento como cotizaciones efectivas de los permisos de excedencia para el cuidado de hijos o niños adoptados o acogidos. La norma, además, incluyó como períodos cotizados aquellos de extinción de relación laboral o cese de cobro por desempleo a causa del nacimiento o adopción de un/a hijo/a o de acogimiento de niño menor de seis años, que tenga lugar entre los nueve meses previos al nacimiento, o tres meses previos a la adopción o acogimiento y seis años después. Ese cómputo contempla una duración de 112 días por cada hijo a partir del año 2012 y fue progresivamente aumentando hasta alcanzar los 270 días el año 2019.

Como ya hemos mencionado, la tendencia alcista de principios de los años 2000 se vio interrumpida con la llegada de la crisis. En la revisión que se realiza en el año 2011 del Pacto de Toledo, se mantiene el apartado de «Mujer y protección social» entre las recomendaciones, pero no se contemplan medidas directamente vinculadas con la maternidad y el cuidado de los hijos. En su lugar, se da preferencia a las medidas que afectan de forma genérica a las mujeres, especialmente las relacionadas con las cotizaciones y la proyección de jubilación. Dentro del documento se recomienda, por ejemplo, equiparar salarios de igual trabajo, valorar la dimensión de género en materia de pensiones, complementar las aportaciones económicas de mujeres con ventajas fiscales, adecuar el sistemas a realidades «personales y familiares» resguardando a la población más vulnerable, crear incentivos fiscales para generar pensiones a cónyuges no activos/as en el mercado del trabajo, reconocer carreras de cotización femenina que protejan en casos de ruptura familiar cuando han colaborado en negocios familiares y, por último, generar mecanismos de contratación para personas que trabajen en negocios familiares. Por otro lado, se promueve la creación de «sistemas complementarios» a las pensiones de la Seguridad Social. La única mención expresa a eliminar los obs-

táculos que dificulten la efectiva igualdad entre mujeres y varones por un desigual impacto de la conciliación entre la vida laboral y la familiar no aporta, sin embargo, ninguna pista concreta de cuáles son esos obstáculos ni las formas de hacerles frente. Asimismo, se reclama el impulso de mecanismos que incorporen los períodos de atención y cuidados personales como parte de las carreras de cotización de las mujeres, pero nuevamente no se proponen medidas inmediatas a este respecto.

Por otra parte, la entrada en vigor del aumento de trece días a cuatro semanas del permiso por paternidad establecido en la Ley 9/2009, se fue retrasando en las sucesivas leyes de presupuestos generales del Estado. La Ley de presupuestos para el año 2015 indicaba que la entrada en vigor de esta ampliación se produciría el 1 de enero de 2016, pero no se hizo finalmente efectiva hasta enero del 2017, con el Gobierno de Mariano Rajoy. Todos los trabajadores pueden solicitar el permiso si cumplen con los 180 días de contribuciones a la Seguridad Social (mismas condiciones que para acceder al permiso por maternidad). Desde su implementación, 264.632 personas han hecho uso de este derecho.

Las mejoras introducidas en el permiso por paternidad en un período de tiempo muy corto han sido tan sustanciales que conviene detenerse en el proceso político que ha habido detrás. En contraste con los escasísimos avances en materia de permiso parental, el paulatino incremento del número de semanas del permiso por paternidad remunerado e intransferible se ha producido gracias a un interesante círculo virtuoso de negociación entre partidos. El PSOE fue el primer partido de ámbito estatal que incorporó en la agenda política mejoras en el permiso por paternidad como una medida de igualdad de género dirigida a los hombres. Desde entonces, todos los partidos, tanto de izquierda como de derecha, han propuesto cambios en la misma dirección. Curiosamente, gracias a las negociaciones entre bloques (PSOE y Podemos por una parte y PP y Ciudadanos por otra) la ampliación y mejora del permiso por paternidad ha acaparado (junto a la mejora de los servicios de atención a la primera infancia) prácticamente toda la discusión en torno a las políticas de conciliación trabajo-familia de los últimos años. El incremento en el número de semanas del permiso por paternidad, tal como contemplaba la Ley del 2007, fue de hecho una de las demandas que Ciudadanos puso sobre la mesa para apoyar la investidura de Rajoy casi una década más tarde. En el documento *150 compromisos para mejorar España,* firmado en agosto del 2016 por Ciudadanos y PP, figuraba la efectiva implementación de las cuatro semanas más otras cuatro adicionales para el año siguiente. Unos meses más tarde, en octubre del 2016, el Congreso de los Diputados aprobó una iniciativa presentada por Unidas Podemos para equiparar los permisos de maternidad y paternidad en dieciséis semanas no transferibles. Aunque tanto PP como Ciudadanos se opusieron en ese momento a la medida por razones presupuestarias, en enero de 2017 el Gobierno de Mariano Rajoy comprometió 235 millones de euros para la ampliación del permiso a las cuatro semanas comprometidas con Ciudadanos y una semana más, en total cinco, de permiso con plena remuneración. El Gobierno de Rajoy solo se comprometió a financiar las cuatro primeras semanas, dejando la financiación de la quinta a disponibilidad presupuestaria. Sin embargo, el cambio de gobierno como resultado de la moción de censura de junio de 2018, propició que se incluyera financiación suficiente para alcanzar las cinco semanas, haciéndose efectiva la medida en julio de ese mismo año (cambio del artículo 48.7 del ET). De hecho, la proposición de ley que presentó Podemos para equiparar los permisos maternales y paternales intransferibles se tramitó por unanimidad el 26 de junio en el Congreso, y entró a formar parte del paquete de medidas que Podemos planteó a PSOE como base de un acuerdo parlamentario. En el verano de 2018, el Gobierno de Pedro Sánchez amplió el permiso por paternidad alcanzando un total de ocho semanas, más dos días adicionales en caso de nacimientos múltiples, adopción o apadrinamiento. El reciente Real Decreto Ley 6/2019, de medidas urgentes para la garantía de la igualdad de trato y oportunidades en el empleo y la ocupación, fijó el calendario para la progresiva ampliación del número de semanas hasta la plena equiparación con el permiso por maternidad. El 1 de abril del 2019 entró en vigor el permiso de paternidad por un total de ocho semanas, ampliables a doce en 2020 y a dieciséis en 2021.

Como hemos mencionado, el permiso por paternidad tiene, al igual que el permiso por maternidad, una remuneración del 100 por 100 del salario con un tope máximo de 3.751,20 euros al mes en 2019. El permiso es neutro en términos de género, es decir, tiene derecho el cón-

CUADRO N.º 3

PERMISOS POR MATERNIDAD, PATERNIDAD Y PARENTALES

	DURACIÓN Y REMUNERACIÓN	*FLEXIBILIDAD EN EL USO*	*ACCESO*	*VARIACIONES*
Prestación maternidad	Dieciséis semanas;100 por 100 salario (umbral máx. de 3.751,20 euros/mes). No sujeto a retención IRPF.	Primeras seis semanas TC después nacimiento o decisión judicial/administrativa adopción o acogida. Las siguientes diez semanas, en acuerdo con el empleador, pueden disfrutarse a TP o distribuidas a lo largo del primer año. El permiso puede iniciarse hasta cuatro semanas antes del nacimiento, adopción o acogida. Madres pueden transferir hasta cuatro de sus dieciséis semanas al otro progenitor siempre y cuando la madre tome las primeras seis semanas y que la pareja cumpla los requisitos. Las cuatro semanas pueden ser transferidas en su totalidad o solo parcialmente para que ambos progenitores puedan compartir el permiso a TP simultáneamente.	Todas las trabajadoras por cuenta propia o ajena con contrato fijo o temporal trabajando a TC o TP. Ciento ochenta días de cotización durante los siete años anteriores o trescientos sesenta días en el total de la vida laboral a excepción de: <21 años: sin período mínimo. 21-<26 años: noventa días durante los siete años anteriores o ciento ochenta en el total de la vida laboral. Trabajadoras a TP: tienen ajustado el período de cotización. Desempleadas pueden acceder si reúnen el período mínimo de cotización.	Niños con discapacidad: las madres tienen derecho a una semana más de permiso. Nacimientos prematuros u hospitalización: las madres tienen derecho a extender el permiso hasta trece semanas según condiciones médicas. En caso de muerte súbita o mortalidad infantil, la prestación no se reduce.
Permiso paternidad	Ocho semanas + dos días extra en caso de nacimiento múltiple, adopción o acogimiento 100 por 100 salario, mismo techo que permiso maternidad.	Dos semanas a TC inmediatamente después del nacimiento o adopción, seis semanas restantes pueden disfrutarse a TP o distribuidas a lo largo del año con el acuerdo del empleador/a.	Ciento ochenta días de cotización en los siete años inmediatamente anteriores al nacimiento, adopción o acogimiento o trescientos sesenta días a lo largo de toda la vida laboral.	Flexibilidad en la prestación por nacimiento múltiple o prematuro, problemas de salud de la madre o infante.
Permiso parental	Hasta tres años. Se toma en consideración el período como activo a efectos de las cotizaciones a las Seguridad Social. Tras el primer año, la trabajadora tiene el derecho a volver al mismo puesto de trabajo. Después del primer año la trabajadora puede solicitar volver a un puesto de trabajo equivalente al anterior.	No existe un máximo en el número de excedencias que se pueden solicitar hasta que el niño o niña cumpla tres años. No hay un período mínimo obligado tampoco.	Trabajadores temporales pueden solicitar la prestación solo si el período solicitado es de menor duración que el contrato laboral. Trabajadores por cuenta propia y desempleados no son elegibles.	Familias numerosas (3+): se puede ampliar la excedencia entre quince y dieciocho meses.
Excedencia cuidado infantil	Máximo tres años No remunerado. Se toma en consideración el período como activo a efectos de las cotizaciones a las Seguridad Social. Tras el primer año, la trabajadora tiene el derecho a volver al mismo puesto de trabajo. Después del primer año la trabajadora puede solicitar volver a un puesto de trabajo equivalente al anterior.			

yuge que no haya disfrutado o esté disfrutando del permiso por maternidad independientemente de que sea hombre o mujer. Esta prestación, al igual que el permiso por maternidad, no está sujeta a retenciones fiscales. En cuanto a la distribución del tiempo, se establece que las dos primeras semanas se deben disfrutar a tiempo completo inmediatamente después del nacimiento (seis semanas en el caso de adopción o acogimiento deben de disfrutarse a tiempo completo después de la decisión administrativa o judicial. El/la beneficiario/a puede hacer uso de las restantes seis semanas, de acuerdo con el empleador, a tiempo parcial y/o repartidas a lo largo del primer año.

Como decimos, la intensa actividad legislativa en relación al permiso por paternidad contrasta enormemente con los pocos movimientos que observamos en relación al permiso parental, es decir, el permiso que en muchos otros países permite ampliar el período de ausencia del mercado laboral una vez agotado el permiso por maternidad o paternidad. España es el único país de la Unión Europea que no cuenta con un permiso parental remunerado. La única mejora introducida recientemente fue la consideración, en 2011, del período considerado efectivo a efectos de cotización a la Seguridad Social. En la actualidad, el permiso parental es disfrutado por las madres en un 92,3 por 100. El cuadro n.º 3 resume el alcance de cada uno de los permisos tal como existen en la actualidad.

Los permisos por maternidad y paternidad se complementan con otras tres prestaciones importantes. En primer lugar, la prestación por maternidad no contributiva para todas aquellas trabajadoras que no cumplen los requisitos para acceder al permiso contributivo: su duración es de 42 días y desde 2016 consiste en una asignación mensual de 537,84 euros. En segundo lugar, el permiso de lactancia que, como ya hemos mencionado, amplía en la práctica el período de permiso maternal o paternal. Se trata de una hora de ausencia del puesto de trabajo por un período máximo de nueve meses (doce en el caso de los funcionarios públicos). El sector público y muchos convenios colectivos permiten que la jornada laboral se reduzca en una hora y los trabajadores pueden también decidir extender el período de maternidad o paternidad en dos o cuatro semanas. Los y las trabajadores/as autónomos/as están excluidos de este período de lactancia. En tercer y último lugar, los padres tienen derecho a un permiso remunerado (con el mismo techo que para los permisos contributivos) por la hospitalización de un hijo o frente a la necesidad de un tratamiento médico intensivo. Los trabajadores a tiempo parcial tienen acceso a este permiso, que debe de ser al menos equivalente al 25 por 100 de las horas a tiempo completo. En el caso de padres divorciados y en ausencia de acuerdo entre ambos, el progenitor con custodia legal tendrá derecho a la prestación. En caso de custodia compartida, el permiso se otorga al progenitor que primero lo solicita. Por último, recordar que en ninguno de los permisos explicados aquí se realiza distinción entre hijos biológicos, adoptados o acogidos.

En cuanto a las coberturas, el número de permisos por maternidad en 2018 fue de 248.180, de los cuales solo un 1,9 por 100 fueron percibidos por el padre. Las prestaciones por maternidad ascendieron a 1.477,3 millones de euros. A su vez, el número de procesos por paternidad ascendió en 2018 a un total de 256.619 y las prestaciones supusieron un coste total de 451,2 millones de euros (Ministerio de Empleo y Seguridad Social, 2019). Los permisos parentales no remunerados son disfrutados por las madres en más de un 90 por 100. En la última década, se ha producido un aumento en el uso de las excedencias, aunque comparado con los permisos estatutarios de maternidad y paternidad su volumen es muy inferior: 57.057 para ambos sexos en 2018. La inmensa mayoría son mujeres (51.036) y la excedencia más común es aquella dirigida al cuidado de hijos (45.249 frente a 11.808 de excedencias por cuidados de familiares directos). A pesar de su menor peso en el conjunto de prestaciones, cabe destacar, como muestra el cuadro n.º 4, el considerable aumento en los años más recientes, así como el mayor número de padres que disfrutan de estas excedencias. Se evidencia, por tanto, una mejora en la distribución de las cargas entre mujeres y hombres en lo relativo a responsabilidades de cuidado, aunque persisten brechas de género muy pronunciadas.

Respecto a la duración de estos permisos y según la *Encuesta de Población Activa* (EPA) –Módulo 2010 sobre conciliación de la vida laboral y familiar–, cuando la titularidad es de las mujeres, la mayoría (32 por 100) se concentra entre los «seis y los doce meses», mientras que en el caso de los hombres el período es considerablemente inferior, pues la mayoría (49,1 por 100)

CUADRO N.º 4

EXCEDENCIAS POR CUIDADO DE HIJOS

AÑOS	*2005*	*2008*	*2011*	*2014*	*2018*
Madres	27.457	36.300	32.599	29.554	41.302
Padres	946	1.471	1.529	1.881	3.947
Total	28.403	37.771	34.128	31.435	45.249
Por 100 madres	96,67	96,11	95,52	94,01	

Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Empleo y Seguridad Social, varios años.

tienen una duración inferior a un mes. Por tanto, son las mujeres las que de forma mayoritaria siguen acogiéndose a los permisos de excedencia para cuidar a sus hijos y las que más tiempo se ausentan del mercado laboral por este motivo.

En el caso de las reducciones de jornada para el cuidado de hijos y al igual que ocurre con las excedencias, las coberturas expresan un bajo nivel de uso. Según la *EPA*, del total de 5.023.100 personas ocupadas con hijos a cargo en 2010, solo un 12,8 por 100 (642.957 personas) se benefició de este derecho. Por otra parte, el uso efectivo de este tipo de permiso también expresa una importante brecha de género en la responsabilidad de la crianza ya que, según la misma encuesta, del total de hombres con hijos a cargo, solo un 3,3 por 100 pidió reducción de jornada para su cuidado, cifra muy inferior al 22,5 por 100 de las mujeres que ejercen este permiso (Muñoz Mendoza, 2016: 85). Además, como ya expusimos en un trabajo anterior (León, 2016: 54), el hecho de que el permiso parental no sea remunerado, introduce un importante elemento de inequidad entre mujeres de distintas procedencias socioeconómicas. Las mujeres con elevada formación tienen más probabilidades de hacer uso del permiso parental y durante más tiempo que las mujeres con niveles formativos inferiores. De igual manera, la reducción del tiempo de trabajo no solo varía entre hombres y mujeres sino, dentro del colectivo de mujeres, varía significativamente según el nivel educativo. Cuanto mayor es el nivel de estudios, mayor la propensión a reducir la jornada laboral por la, intuimos, mayor capacidad adquisitiva de los hogares.

IV. PROTECCIÓN A LA MATERNIDAD Y PATERNIDAD: PRESTACIONES ECONÓMICAS Y DEDUCCIONES FISCALES

La protección económica de la maternidad y paternidad incluye tres grandes tipos de prestaciones: las económicas, las familiares y las deducciones fiscales. Las dos primeras se regulan en la LGSS que, junto al ET, son la principal normativa en cuya interrelación se basa el actual sistema de protección. Las prestaciones económicas y las familiares, a su vez, pueden ser de naturaleza contributiva (aquellas que se financian con las cotizaciones de los propios trabajadores y trabajadoras) o no contributiva (financiadas también a través de los presupuestos de la Seguridad Social pero provenientes de impuestos). El objetivo de las transferencias monetarias es garantizar una capacidad económica suficiente de los hogares que tienen responsabilidades de cuidado. En sus inicios, estos programas tenían según los países dos objetivos principales: por una parte, apoyar a los hogares sin ingresos o con ingresos insuficientes, y por otra, fomentar la natalidad proporcionando un «salario familiar» que de alguna manera sufrague el número de hijos, siguiendo un patrón de familia tradicional. Las prestaciones económicas de hoy en día siguen poniendo el énfasis en los hogares de menos ingresos y, por tanto, más vulnerables, pero han abandonado aquella función de política natalista para transformarse en un elemento más en el complejo engranaje que conforman las políticas de conciliación entre la vida laboral y la familiar. No obstante, el lugar que estas prestaciones ocupan en las políticas de familia de los distintos países varía enormemente, tanto en su peso relativo como en cobertura y generosidad. En España, las políticas económicas de apoyo a la familia no conforman una política universalista, sino focalizada hacia los hogares más vulnerables. Las cuantías son muy bajas, comparativamente hablando, y en contraste con otros ámbitos de la política familiar sometidos a importantes transformaciones, apenas si han sufrido variaciones. De todos modos, entender el alcance de las prestaciones monetarias a las familias es complejo ya que opera una estructura de beneficios multinivel y, por tanto, las comunidades autónomas y los municipios pueden comple-

mentar con diversas medidas las prestaciones disponibles en el ámbito estatal.

El origen de las prestaciones monetarias en nuestro país lo encontramos en el subsidio familiar de 1938 y el plus familiar de 1945. Ambos se fueron transformando sucesivamente en asignaciones mensuales por esposa y número de descendientes. Estas medidas estuvieron vigentes, aunque con un peso relativo cada vez menor, hasta bien avanzada la década de los ochenta. Con el inicio de la democracia, las cuantías de estas asignaciones económicas quedaron sin revalorizar, lo que de facto equivalió a dejarlas en un lugar muy marginal en el conjunto del sistema de políticas de atención a las familias.

El primer intento de revisar el esquema de prestaciones monetarias de la Seguridad Social a las familias se produjo en el seno del Pacto de Toledo de 1995. Como sabemos, el Pacto adopta un conjunto de medidas cuyo objetivo es aliviar la presión sobre el presupuesto de la Seguridad Social, al tiempo que hace una serie de recomendaciones en las que el descenso de la natalidad y la baja participación de las mujeres en el mercado laboral son identificados como factores de riesgo. El Pacto de Toledo inspiró toda una serie de reformas, sobre todo en el ámbito de permisos y excedencias como vimos en el apartado anterior. El impulso más decisivo de racionalización del sistema correspondió a la separación de prestaciones contributivas (financiadas por tanto a través de cotizaciones) y no contributivas (financiadas por medio de impuestos). Las prestaciones familiares pasan a considerarse fundamentalmente de naturaleza no contributiva, a excepción de las que reconocen períodos efectivos de cotización. Este cambio lo introdujo la Ley 52/2003, de disposiciones específicas en materia de Seguridad Social, que reconocía además el derecho a toda prestación familiar en casos de adopción y que incluyó la mejora de la protección de las familias numerosas, de acuerdo con lo establecido en la Ley 40/2003, de protección a las familias numerosas. Respecto de las prestaciones familiares contributivas, durante este período se agregó el cómputo al 100 por 100 de la cuantía de las cotizaciones en período de reducción de jornada para el cuidado de los hijos, además de incluirse el reconocimiento como cotización efectiva de los períodos de excedencia a causa de la violencia de género, tanto para trabajos por cuenta ajena como propia, como ya hemos mencionado en el apartado anterior.

En cuanto a las prestaciones monetarias de origen fiscal, la Ley 46/2002 de reforma parcial del impuesto sobre la renta de las personas físicas (IRPF) introdujo por vez primera la deducción fiscal por maternidad para mujeres trabajadoras por cada hijo menor de tres años, como una medida de conciliación entre la vida laboral y la familiar. El beneficio, al que tienen acceso todas las madres trabajadoras que coticen en la Seguridad Social o en una mutualidad alternativa, consiste en una deducción anual o en pagas mensuales de 100 euros, con un tope de 1.200 euros anuales. Esta desgravación continúa en vigor y amplía su cobertura con una prestación económica (también de 100 euros/mes) para familias numerosas (tres hijos o más), hogares monoparentales y madres con discapacidad con un grado igual o superior al 65 por 100.

La Ley 35/2007 incorporó una nueva asignación económica por el nacimiento de cada hijo, para compensar los gastos que implica a la familia la llegada de un nuevo miembro. La asignación, de 2.500 euros anuales, podía tener carácter de deducción fiscal, en el caso de las madres que tenían derecho a través de su declaración del IRPF, o de prestación familiar no contributiva con cargo al sistema de Seguridad Social, como mecanismo subsidiario para quienes no tenían derecho a beneficios fiscales. La ley también recogía una asignación económica por nacimiento de hijo en familia numerosa, monoparental o con madre discapacitada. Ambas asignaciones además eran compatibles con la «deducción fiscal por maternidad» arriba mencionada. La ley fue derogada en el 2010, perdiendo su carácter universal y quedando limitada a casos de nacimiento en familias numerosas, monoparentales o con madre discapacitada.

Durante estos años, e incluso bajo la presión de las políticas de austeridad, se siguieron incluyendo problemáticas sociales ignoradas o poco reguladas hasta el momento. Es el caso del subsidio por cuidado de niños y niñas afectados por cáncer u otra enfermedad grave, destinado a cubrir los períodos de reducción de jornada para esos fines y que se inició en la Ley 39/2010, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2011, ajustando con ello la LGSS y dando origen posteriormente a la norma específica que regula esta prestación (Real Decreto 1148/2011, para la aplicación y desarrollo, en el

sistema de la Seguridad Social, de la prestación económica por cuidado de menores afectados por cáncer u otra enfermedad grave).

La única excepción a la tendencia restrictiva de esta etapa se produjo en el ámbito fiscal, a través de una nueva desgravación por familia numerosa o personas con discapacidad a cargo, vinculada a la declaración del IRPF, que se agrega a la deducción por maternidad por cada hijo menor de tres años y que se introdujo en la actualización del año 2014 a la Ley 35/2006 que actualmente regula el IRPF.

Si comparamos el comportamiento de los permisos laborales con el de las prestaciones monetarias en relación a su permanencia en el tiempo, veremos que los primeros han resistido mejor los embates de los años de crisis y austeridad, permaneciendo vigentes en su totalidad a día de hoy. Las prestaciones monetarias, por su parte, si bien mantuvieron la tendencia incremental hasta el año 2010, se han visto mermadas por los ajustes presupuestarios de los últimos años. Como primera medida restrictiva, destaca la eliminación de la asignación económica por el nacimiento de cada hijo (de pago único) consagrada por la Ley 35/2007 y derogada posteriormente en la actualización del 2010. Con este cambio, la prestación pierde su carácter universal y se limita a los casos de «nacimiento en familias numerosas, monoparentales o de madres discapacitadas» y de «parto o adopción múltiple». Así también, la Ley 40/2007, de medidas en materia de Seguridad Social, eliminó en la asignación económica por hijo/a o niño/a acogido/a a cargo menor de 18 años o mayores discapacitados (de pago periódico), el incremento para menores de 3 años no discapacitados, al igual que ocurrió con la extensión de ese incremento a menores de 5 años lograda en 2010. Ambas supresiones se recogen en el Real Decreto Ley 8/2010, por el que se adoptan medidas extraordinarias para la reducción del déficit público, a partir del cual este beneficio deja de contemplar asignaciones especiales para la primera infancia.

En los años más recientes se han ido recuperando prestaciones que quedaron suspendidas en los años de crisis y austeridad, con algunas novedades. Por ejemplo, el 1 de enero de 2018 el Gobierno de Sánchez introdujo una nueva desgravación fiscal en la declaración de la renta a hogares (IRPF 2019) que sufragan el gasto de guarderías (incremento adicional por gastos de custodia en guarderías o centros de educación infantil autorizados). Con esta nueva medida, el importe de la deducción por maternidad se podrá incrementar hasta en 1.000 euros adicionales cuando el contribuyente que tenga derecho a la misma haya satisfecho gastos de custodia del hijo menor de 3 años en guarderías o centros de educación infantil autorizados. A diferencia de la deducción general por maternidad, los contribuyentes con derecho a la aplicación del incremento adicional por gastos de custodia no pueden solicitar a la Agencia Estatal de Administración Tributaria su abono de forma anticipada, sino que deberán practicar el incremento que corresponda directamente en la declaración del IRPF. Existe, no obstante, un límite de la deducción (1.000 euros anuales) (1).

En el caso de las prestaciones familiares de la Seguridad Social y según las estadísticas más recientes, el número total de perceptores de las prestaciones de pago periódico por hijo/a o niño/a acogido/a menor de 18 años o afectado/a por discapacidad en julio de 2018 fue de 1.521.157 (un 27 por 100 más que en ese mismo mes de 2010), de los que un 21 por 100 tenía una discapacidad igual o superior al 33 por 100.

Respecto de las prestaciones de pago único, las estadísticas de la Seguridad Social también indican una tendencia al aumento en las asignaciones económicas por el nacimiento o adopción de hijos. En el caso de la asignación por hijo nacido en familias numerosas, el número de beneficiarios pasó de 10.361 en 2008 a 18.604 en 2014. En la asignación por hijos nacidos en familias monoparentales, el aumento de beneficiarios entre 2008 y 2014 fue de un 52,1 por 100, pasando de 4.253 a 6.470. En la asignación por familias con madres discapacitadas, el número de beneficiarios fue de 230 en 2014. Por otro lado, el total de beneficiarios de la asignación económica de pago único por parto o adopción múltiples en 2014 fue de 8.325.

V. A MODO DE CONCLUSIÓN

En las últimas décadas, el avance en materia de políticas públicas de protección de la maternidad y la paternidad en España ha sido muy importante. El camino de reforma que se inicia en los años ochenta, a partir de un complejo y desordenado entramado administrativo, permitió sentar las bases de una estructura de beneficios y pres-

taciones más racional y justa. En efecto, la evolución que ha experimentado el marco de protección laboral y de la Seguridad Social ha dejado atrás el modelo tradicional y paternalista heredado del franquismo, evolucionando hacia un sistema garantista, más igualitario e inclusivo. Los distintos procesos de reforma han incorporado en la agenda política la responsabilidad que le compete al Estado en materia de protección social como garante del ejercicio del derecho a la maternidad y la paternidad. Este proceso, marcado por una intensa actividad legislativa y que afecta al derecho laboral y de la Seguridad Social, en muchos casos a través de normas de carácter transversal, busca acomodar las prestaciones a la propia evolución de la sociedad española, al tiempo que aspira a converger con el resto de países de la Unión Europea. La maternidad es hoy una contingencia que se protege con permisos laborales más largos y mejor retribuidos, mejores condiciones laborales y mayor seguridad en su reincorporación al puesto de trabajo, así como otras medidas de reinserción laboral. Además se han incorporado un número muy significativo de casuísticas especiales, desde la monomarentalidad, situaciones de violencia de género, falta de cobertura por desempleo, etc., que influían negativamente en la capacidad de acceso de muchas personas a estos derechos.

Las reformas también han beneficiado a la sociedad en su conjunto, mejorando la conciliación entre la vida laboral y familiar, reduciendo la discriminación por razón de género, evolucionando hacia un concepto más inclusivo de familia y dando respuesta a problemáticas sociales ignoradas hasta el momento. El cambio de valores en la sociedad en lo que respecta al rol que deben de jugar los padres en la crianza de sus hijos y la tolerancia hacia formas heterogéneas de familia son quizá los dos grandes hitos en este proceso. En efecto, el reconocimiento del segundo progenitor como sujeto de este tipo de prestaciones sin mediación de la madre facilita la corresponsabilidad. Otra incorporación trascendental ha sido la equiparación entre la filiación biológica y no biológica y el acogimiento, otorgando por tanto pleno reconocimiento a la familia entendida en toda su diversidad. Al mismo tiempo, otro avance significativo ha sido la regulación de problemáticas sociales de alta complejidad ignoradas hasta el momento, como la violencia de género, la discapacidad y el padecimiento de cáncer u otras enfermedades graves durante la infancia. Los mecanismos de protección que se han establecido para estas situaciones han contribuido a mejorar las condiciones de vida y las posibilidades de integración social de los sectores de población más vulnerable.

No obstante, y a pesar de la relevancia que han tenido estas transformaciones, su nivel de expresión en las coberturas es aún muy limitado y evidencia la existencia de importantes brechas de inequidad de género y socioeconómicas. El poco uso que se hace de las excedencias y las reducciones de jornada evidencian que este tipo de beneficios no constituyen incentivos suficientes, ya que implican una reducción de los ingresos sin que se vean compensados por los correspondientes subsidios. También influye la percepción de inseguridad laboral que existe en torno al uso de estos permisos y la creencia mayoritaria de que su uso puede afectar la trayectoria laboral (Ministerio Trabajo e Inmigración, 2010). Todo ello pone sobre la mesa importantes desafíos para la cultura laboral en nuestro país, especialmente en cuanto a la mejora de los niveles de confianza laboral para el ejercicio de estos derechos y la efectiva conciliación de las vidas laboral y familiar. Por otro lado, cuando estos permisos sí se disfrutan, existe una gran distancia en el ejercicio que de ellos hacen hombres y mujeres, siendo estas últimas quienes terminan ausentándose más y por más tiempo de sus empleos.

A pesar de los esfuerzos legislativos, los trabajadores y trabajadoras en empleos temporales raramente pueden acceder a buena parte de las prestaciones y permisos descritos aquí, no porque la norma les discrimine, sino porque la inseguridad laboral y las frecuentes prácticas abusivas por parte de muchos empleadores hacen impracticable el ejercicio de estos derechos. Al final, el impulso legislativo por mejorar el uso y disfrute de los derechos choca en la práctica con la realidad de un mercado laboral extraordinariamente precario y vulnerable que dificulta en demasiadas ocasiones el ejercicio efectivo de esos derechos. Hemos también apuntado aquí que en la medida que se observa una fuerte segregación ocupacional, las diferencias entre las mujeres mejor y peor situadas en el mercado laboral pueden llegar a ser más fuertes que las brechas que observamos entre hombres y mujeres. Una extraordinaria precariedad en la base de la fuerza laboral, junto a unas trayectorias laborales femeninas en el vértice bastante homologadas a las tra-

yectorias laborales masculinas, combinan para explicar la existencia de esta brecha intragrupos. Por supuesto, más allá del género, la edad y el origen son otras dos dimensiones de la desigualdad en el mercado laboral que tienen también su expresión en todo el sistema de protección social.

NOTA

(1) Información facilitada por Mercedes Sastre García (UCM), 4 julio 2019.

BIBLIOGRAFÍA

Cebrián, I. y Moreno, G. (2008). La situación de las mujeres en el mercado de trabajo español: desajustes y retos. *Revista de Economía Industrial*, monográfico n.º 367, pp. 121-137.

Comision Europea Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion (2019). *Your social security rights in Spain.*

Esping-Andersen, G. (Coord.) (2013). *El déficit de natalidad en Europa. La singularidad del caso español.* Colección Estudios Sociales, Núm. 36. Barcelona: Obra Social La Caixa.

León, M. (2011). The Quest for Gender Equality. En A. M. Guillén y M. León (eds.), *The Spanish Welfare State in the European Context*. Ashgate, Farnham, pp. 59-74.

— (2016). *Empleo y maternidad: obstáculos y desafíos a la conciliación de la vida laboral y familiar.* Madrid: Funcas.

León, M., Ranci, C., Sabatinelli, S. e Ibáñez, Z. (2018). Tensions between quality and quantity in Social Investment Agendas: working conditions of ECEC teaching staff in Italy and Spain. *Journal of European Social Policy*.

Martín-Castro, T. y Martín-García, T. (2013). Fecundidad bajo mínimos en España: pocos hijos, a edades tardías y por debajo de las aspiraciones reproductivas en Esping-Andersen, *óp. cit.* 48-87.

Meil, G. (2003). Los desafíos al sistema de protección social derivados de la postmodernización de la familia. *Arbor CLXXIV, 685,* pp. 163-193.

Meil, G, Lapuerta, I. y Escobedo, A. (2019). Spain country note. En A. Koslowski, S. Blum, I. Dobrotic, A. Macht y P. Moss (eds.), *International Review of Leave Policies and Research,* 2019.

Ministerio de Empleo y Seguridad Social de España. *Estadísticas, Presupuestos y Estudios.* Disponible en: http://www.seg-social.es/Internet_1/Estadistica/index.htm

Ministerio de Empleo y Seguridad Social de España (2014). *Anuario de Estadística 2014.* Disponible en: http://www.empleo.gob.es/es/estadisticas/anuarios/2014/index.htm

Muñoz Mendoza, C. (2016). En León (2016), óp. cit. pp, 81-111

OCDE (2016). *Employment Outlook 2016.* París: OCDE.

EL ENVEJECIMIENTO DE LA POBLACIÓN ESPAÑOLA Y SU IMPACTO MACROECONÓMICO

Josep MESTRES DOMÈNECH*

CaixaBank Research

Resumen

El envejecimiento poblacional es particularmente acusado en España, resultado de la baja tasa de natalidad y del aumento de la esperanza de vida. Así, la tasa de dependencia está previsto que aumente del 29,6 por 100 en 2018 hasta el 49,5 por 100 en 2040. El impacto económico de este cambio demográfico no se circunscribe al sistema del bienestar, sino que afecta a toda la sociedad, e influencia el crecimiento económico, los patrones de consumo y ahorro o la productividad. Este análisis muestra que la contribución de la fuerza laboral al crecimiento del PIB se reducirá de manera marcada en España, pasando de una aportación positiva de +0,6 puntos porcentuales (p.p.) anuales entre 2000-2018 a otra negativa entre -0,4 p.p. y -0,8 p.p. en 2040. Por su parte, la contribución de la fuerza laboral al PIB per cápita se reducirá del +0,3 p.p. anuales promedio en 2000-2018 hasta -0,2 pp y -0,6 p.p. en 2040. La intensidad de este descenso dependerá de la respuesta en términos de participación en el empleo y de la inmigración. El conjunto de mecanismos existentes para paliarlo abarcan desde el aumento de la tasa de participación, el alargamiento de la vida laboral, mejoras de la productividad o mayores flujos de inmigración. Sin embargo, el impacto del envejecimiento poblacional no se logrará reducir de manera significativa sin aplicar todo el conjunto de mecanismos existentes.

Palabras clave: demografía, envejecimiento poblacional, inmigración, crecimiento económico.

Abstract

Population aging is particularly pronounced in Spain, as a consequence of the low birth rate and the increase in life expectancy. Therefore, the dependency rate is expected to increase from 29.6% in 2018 to 49.5% in 2040. The economic impact of this demographic change is not limited to the welfare system, but affects the entire society, and it influences economic growth, consumption patterns, savings or productivity. This analysis shows that the contribution of the labor force to GDP growth will be markedly reduced in Spain, going from an annual positive contribution of +0.6 p. p. between 2000-2018 to a negative contribution between -0.4 p. p. and -0.8 p. p. in 2040. In addition, the contribution of the labor force to GDP per capita will be reduced from an annual average of +0.3 p. p. in 2000-2018 to a range between -0.2 p. p. and -0.6 p. p. in 2040. The intensity of this reduction will depend on the response in terms of employment participation and immigration. The toolkit of existent mechanisms to alleviate it includes the increase in labor participation, the lengthening of working life, productivity improvements or greater immigration flows. However, the impact of population aging will not be significantly reduced unless all levers available to mitigate it are applied.

Keywords: demography, population aging, immigration, economic growth.

JEL classification: H55, J14, J26.

I. INTRODUCCIÓN

EL envejecimiento poblacional es un fenómeno demográfico de envergadura que está teniendo lugar en casi todos los países y regiones del mundo. Según el *World Population Prospects 2019*, la población de edad avanzada (mayores de 65 años) superó en tamaño a la población de menos de cinco años en 2018 por primera vez en la historia y se espera que su tamaño se doble entre 2019 y 2050, mientras que la de los niños menores de cinco años permanezca estable en los mismos niveles. Este envejecimiento poblacional se produce como resultado de una baja natalidad, que reduce el incremento de la población en edad de trabajar, y de un aumento de la esperanza de vida, que aumenta el tamaño de la población de edad avanzada.

España es un país en el que el envejecimiento poblacional es particularmente acusado y, como se analiza en los distintos trabajos de este monográfico, ello tiene importantes consecuencias sobre el sistema de la Seguridad Social. Pero el impacto de este cambio demográfico no se circunscribe solo al sistema de bienestar, sino que afecta a toda la sociedad en general y a la economía en particular. El envejecimiento poblacional impacta directamente sobre el crecimiento económico al reducir el tamaño de la fuerza laboral tanto en términos absolutos como relativos. Asimismo, el cambio en los tamaños de la población en edad de trabajar y de edad avanzada también modifica los patrones de consumo y ahorro agregados, puesto que cada grupo tiene una propensión distinta a consumir y ahorrar (Banco de España, 2019). Pero este cambio demográfico llega a influenciar hasta la productividad de la economía: una fuerza laboral de edad más avanzada está asociada a una menor productividad de la economía (Maestas, Mullen y Powell, 2016). Esto no se debe tanto a que los trabajadores

mayores sean menos productivos, sino más a su mayor aversión al riesgo a la hora de tomar decisiones de inversión y menores incentivos para adoptar cambios tecnológicos (Ozimek, DeAntonio y Zandi, 2018).

En resumen, el envejecimiento es una gran tendencia global que está modificando el patrón de crecimiento y lo seguirá haciendo en las próximas décadas. Por ello debemos tener en cuenta este fenómeno demográfico, su impacto sobre el crecimiento económico y tomar medidas para paliarlo. En términos de políticas públicas, cualquier discusión sobre el diseño de una nueva política o la reforma de una existente debe tener en cuenta este fenómeno estructural que cambia de manera significativa la composición poblacional.

En este artículo vamos a centrarnos en el envejecimiento poblacional en España en términos de su impacto sobre el crecimiento económico, en particular debido a la reducción del tamaño de la fuerza laboral, así como en los mecanismos que se pueden llevar a cabo para paliar su impacto. Así, en primer lugar analizamos los cambios en la estructura demográfica de España previstos hasta 2040. En este horizonte, no se puede incidir en el tamaño de la fuerza laboral a través de la natalidad (1). Así, solo a través de mecanismos que incidan en la participación laboral de la población existente, así como a través de la inmigración, se puede modificar el tamaño de la fuerza laboral. Seguidamente, realizamos una cuantificación del impacto del envejecimiento poblacional sobre el crecimiento económico, tanto agregado como per cápita, en función de varios escenarios de población y fuerza laboral futuras. Para terminar, analizamos el conjunto de palancas que hace falta activar para contrarrestar el impacto del envejecimiento sobre el crecimiento económico y apuntamos a posibles medidas de política económica.

La estructura de este artículo es la siguiente: en la sección segunda conceptualizamos, de forma breve, el fenómeno demográfico y los posibles canales a través de los cuales el envejecimiento puede impactar el crecimiento económico; en la tercera sección cuantificamos el envejecimiento poblacional en España utilizando como referencia las previsiones de población del Instituto Nacional de Estadistica (INE); en la sección cuarta analizamos el impacto económico de este envejecimiento poblacional en España para varios escenarios y por último en la quinta sección discutimos las posibles medidas para paliar este impacto.

II. ENVEJECIMIENTO: BREVE CONCEPTUALIZACIÓN Y CANALES POR LOS QUE IMPACTA SOBRE EL CRECIMIENTO ECONÓMICO

1. Conceptualización

El envejecimiento poblacional en el que se encuentran la mayoría de países desarrollados se enmarca en la tercera fase de la denominada transición demográfica (2), en la cual el crecimiento poblacional se estanca o incluso disminuye al alcanzar la natalidad y la mortalidad unos bajos niveles de equilibrio (Bloom y Luca, 2016).

El principal factor demográfico que contribuye a este envejecimiento es la reducción de la natalidad, que achica la parte baja de la pirámide poblacional donde se encuentran las franjas de población más joven (Comisión Europea, 2018). La tasa de fertilidad total ha descendido por debajo del nivel de reemplazo en la mayoría de países avanzados desde hace varias décadas. En España, a mediados de los años setenta la tasa de fertilidad era de 2,9 hijos por mujer, pero descendió de manera continuada hasta 1,2 hijos a mediados de los 90, y se estabilizó a partir de los años 2000 alrededor de 1,3 hijos, muy por debajo de la tasa de remplazo (2,1 hijos por mujer) (3). Este fenómeno, que tiene lugar en las economías avanzadas, es atribuible tanto al aumento del coste de tener un hijo (tanto directo como indirecto) como al aumento del número de años de formación educativa, la mayor secularización de la sociedad así como otros factores como la accesibilidad de mecanismos de control de la natalidad (anticonceptivos, etc.) (Bloom y Luca, 2016).

A este fenómeno se añade el aumento de la esperanza de vida, que agranda la parte alta de la pirámide poblacional, al incrementar el tamaño de la población de edad avanzada. Según un estudio publicado recientemente en la revista de medicina *The Lancet,* 59 países tendrán en 2040 una esperanza de vida media superior a los 80 años, incluyendo España. La esperanza de vida media de los españoles será la más alta del mundo y alcanzará los 85,8 años, por encima incluso de la de los japoneses (85,7 años). Este aumento de la esperanza de vida se debe a los avances médicos, aunque también a la vida más saludable, debido a factores como la reducción del tabaquismo o, en el caso de España, a la dieta mediterránea (Foreman *et al.*, 2018). No solo aumentan los años de vida, sino también los años de vida saludables: según la Organización para la Cooperación

y el Desarrollo Económicos, OCDE (2015), alrededor de la mitad de la esperanza de vida a partir de los 65 años será con buena salud.

Así, en las próximas décadas, el peso de la población de edad avanzada aumentará de forma notable, como cuantificamos en la sección tercera, mientras que el de la población en edad de trabajar se mantendrá constante, o incluso disminuirá. Con ello, aumentará de forma acusada la tasa de dependencia, la ratio entre la población mayor de 65 años o más y la población en edad de trabajar.

2. Canales de impacto del envejecimiento sobre el crecimiento

El envejecimiento poblacional tiene un impacto sobre el crecimiento económico porque modifica el tamaño de la población en edad de trabajar y de edad avanzada, tanto en términos absolutos como relativos. La evidencia empírica muestra que cada grupo de edad tiene un comportamiento distinto en aspectos como la participación en el mercado laboral, patrones de consumo, etc. Por tanto, la variación del tamaño de cada grupo de edad modifica sus respectivas contribuciones a la economía.

La reducción de la fuerza laboral es el principal canal con el que el envejecimiento puede lastrar el nivel de producción. La propensión a trabajar es distinta en cada franja de edad, siendo menor la tasa de empleo para aquellos grupos de edad avanzada (4). Por lo tanto, si aumenta su peso, puede reducirse la fuerza laboral agregada, por lo que el producto interior bruto (PIB) total de la economía se puede ver afectado negativamente. Asimismo, si disminuye el peso relativo de la población en edad laboral respecto al conjunto de la población, también disminuiría el PIB per cápita.

Además, el envejecimiento puede modificar el nivel de consumo, ahorro e inversión de la economía en términos agregados. Según la teoría del ciclo vital, los patrones de ahorro varían a lo largo de la vida con una forma de U invertida: los individuos jóvenes o de edades avanzadas tienen menores tasas de ahorro que los de edad mediana, que ahorran más durante la vida laboral. La razón de este patrón es poder mantener un nivel de consumo similar a lo largo del tiempo. En la medida en que el desahorro de la población en edades más avanzadas puede llegar a superar el ahorro de aquellos que aún no se han jubilado, el *stock* de capital de la economía podría decrecer (Cutler *et al.*, 1990). Esto podría ocurrir en los próximos años, en los que la cohorte del *baby boom*, de gran tamaño, se jubilará. Por otra parte, el ahorro total también podría aumentar como consecuencia de la necesidad de un mayor ahorro para financiar un período más largo de jubilación.

Asimismo, el envejecimiento poblacional afecta la productividad de una economía. Cada grupo de edad tiene un nivel de productividad y una propensión a la adopción de nuevas tecnologías o al emprendimiento distintos, por lo que cambios en el tamaño de cada grupo modifican la productividad y el emprendimiento agregados. La productividad de cada grupo de edad puede ser distinta debido a la depreciación del capital humano con el tiempo y a la menor acumulación de capital humano de las generaciones de mayor edad. Asimismo, los trabajadores mayores son más aversos al cambio y, en consecuencia, si aumenta la proporción de trabajadores mayores en una empresa, esta se vuelve más reacia a invertir en tecnología que aumentaría la productividad, afectando la productividad de todos los trabajadores de la empresa, no solo aquellos de edad avanzada (Ozimek, DeAntonio y Zandi, 2018).

Finalmente, tal como se analiza en detalle en este monográfico, el envejecimiento tiene importantes impactos fiscales. Al aumentar la proporción de pensionistas *versus* trabajadores, el envejecimiento añade tensiones en los cálculos actuariales en un sistema de pensiones de reparto como el que tenemos en nuestras economías. Asimismo, el gasto público sanitario y de cuidados de la gente aumenta, mientras que los recursos podrían verse reducidos en función de cómo se financien.

Es importante matizar que las consecuencias económicas del envejecimiento se pueden atenuar en función de si cambia el comportamiento de cada grupo de edad como resultado del cambio de estructura demográfica y de la mayor esperanza de vida, o bien, si las empresas y los gobiernos implementan cambios en sus políticas para contrarrestar las consecuencias del envejecimiento (Bloom, Canning y Fink, 2010). En primer lugar, por lo que respecta al mercado laboral, las personas de 16 a 64 años pueden decidir trabajar más, ya sea en el margen intensivo (aumentando el número de horas trabajadas) o en el extensivo (aumentando su participación laboral). Por otra parte, los individuos de edad avanzada pueden alargar su vida laboral al gozar de una mayor esperanza de vida y de una mejor salud durante más años. En la sección cuarta,

analizamos cómo escenarios de participación laboral con y sin cambios impactan de manera distinta en el crecimiento económico.

Asimismo, el impacto del envejecimiento sobre el ahorro agregado de la economía depende de la respuesta de los individuos al aumento de la esperanza de vida. Para financiar una jubilación más larga, los individuos pueden decidir ahorrar más (5).

De igual forma, la productividad laboral puede aumentar si se incrementa la inversión en capital humano y se logra contrarrestar, al menos en parte, el impacto negativo del envejecimiento sobre la productividad. O si, alternativamente, una sociedad envejecida decide realizar una mayor inversión en automatización que aumente la productividad de la economía (Acemoglu y Restrepo, 2018). Por otra parte, cambios tecnológicos profundos pueden aumentar la productividad total de los factores y contrarrestar así, al menos en parte, los efectos del envejecimiento.

3. Evidencia internacional

El marco teórico sugiere que el envejecimiento podría reducir el crecimiento económico, así como el ahorro y la productividad de la economía, pero que estos impactos se podrían compensar, al menos en parte, con cambios en el comportamiento de los individuos en términos de participación laboral, propensión al ahorro o decisiones de formación que incrementen la productividad, en el comportamiento de las empresas en términos de inversión en automatización, etc. Así pues, el impacto agregado del envejecimiento poblacional es una cuestión eminentemente empírica.

Por lo que respecta al crecimiento económico, la evidencia hasta la fecha apunta, efectivamente, a un menor crecimiento como resultado del envejecimiento poblacional. Según Aksoy *et al.* (2018), el descenso de la población en edad laboral reducirá de manera significativa el crecimiento en los países de la OCDE entre 2015 y 2025. En promedio, estiman una caída de la tasa de crecimiento potencial de 0,64 p.p., una magnitud elevada. Asimismo, el crecimiento potencial del PIB per cápita se verá reducido: según estimaciones de la OCDE (2018a) 0,25 p.p. anuales en la década de 2030.

Por lo que respecta al ahorro, la evidencia empírica apunta a que el envejecimiento poblacional reduce la tasa de ahorro, al aumentar la proporción de población de más de 65 años con menores tasas de ahorro y disminuir la de otros grupos con mayores tasas de ahorro. Según Dynan, Edelberg y Palumbo (2009), las dinámicas demográficas podrían reducir la tasa de ahorro agregada en 0,9 p.p. en EE.UU. entre 2000 y 2020. Más allá de la evolución de la tasa de ahorro, el impacto del envejecimiento poblacional sobre los tipos de interés depende del volumen agregado de ahorro e inversión. La literatura económica apunta a que las dinámicas demográficas presionan a la baja los tipos de interés. El aumento de la esperanza de vida aumenta el nivel de ahorro de las familias y es, según Carvalho, Ferrero y Nechio (2016), el mecanismo dominante detrás de la reducción de 200 puntos básicos (pb) de los tipos de interés a corto plazo de EE.UU. desde 1990. En términos globales, Lisack, Sajedi y Thwaites (2017) estiman que el envejecimiento de la población sería responsable de la reducción de unos 150 pb del tipo de interés global de corto plazo desde 1980.

Por lo que respecta a la productividad, la evidencia apunta a una reducción de la productividad a causa del envejecimiento. Ozimek, DeAntonio y Zandi (2018) estiman que la productividad de la economía estadounidense se reduce anualmente en 1 p.p. debido a este cambio demográfico. El motivo de esta reducción de la productividad no parece ser el que los trabajadores mayores sean menos productivos, sino que serían más aversos al cambio. El impacto de la menor productividad sobre el crecimiento podría ser incluso superior al de la menor fuerza laboral. Maestas, Mullen y Powell (2016) estiman que dos tercios de la reducción del crecimiento en EE.UU. se deberá a la menor productividad laboral. Y a pesar de que el cambio tecnológico traerá consigo aumentos de la productividad, difícilmente solucionará el problema. Basso y Jimeno (2019) simulan el impacto que el envejecimiento puede tener para incentivar la automatización, y así promover la sustitución del trabajo por máquinas más productivas, pero sus resultados apuntan a que este factor no logra compensar la reducción de la productividad debida al envejecimiento.

III. CUANTIFICACIÓN DEL ENVEJECIMIENTO POBLACIONAL EN ESPAÑA

En primer lugar, analizamos los posibles escenarios de envejecimiento poblacional en España hasta 2040. En un horizonte de 10 a 20 años, los cambios en la población en edad de trabajar no estarán muy

influenciados por cambios en la natalidad (puesto que no alcanzarán la edad de trabajar) o en la mortalidad (cambios menores). Así, es posible predecir con cierta precisión la población en edad laboral en este horizonte temporal, a excepción de los flujos migratorios cuya naturaleza es mucho más volátil, puesto que dependen tanto de condiciones económicas en origen y en destino como de circunstancias familiares o de crisis humanitarias (OCDE, 2018b).

1. La estructura demográfica de España ha cambiado desde el año 2000, y lo hará de manera más significativa entre 2018 y 2040

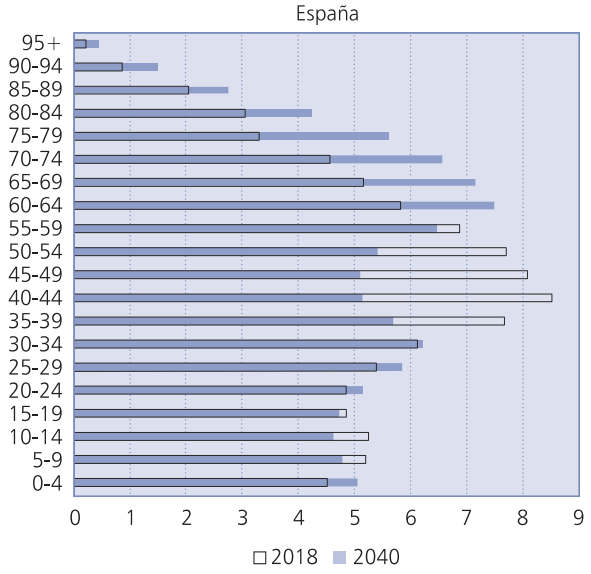
El cambio principal de la estructura poblacional en España en el período 2000-2018 fue el «envejecimiento» de la población en edad laboral. La población de 15 a 39 años se redujo de 16 millones a 13,5 millones, pasando a representar un 28,9 por 100 del total poblacional en 2018 (39,5 por 100 en 2000). Por su parte, la población de 40 a 64 años aumentó de 11,8 millones a 17,3 millones, lo que equivale a un 37 por 100 del total (29,1 por 100 en 2000). La población de más de 65 años también aumentó, pero en menor medida que la de 40 a 64, y los mayores de 65 acabaron sumando en 2018 un 19,2 por 100 de la población total (16,5 por 100 en 2000).

Según las proyecciones demográficas del INE, el cambio principal entre 2018 y 2040 en la pirámide de población será el marcado aumento del peso de las bandas de población en edades avanzadas, mientras que disminuirá en aquellas con población en edad laboral. Más concretamente, la población de más de 65 años pasará a representar el 28,3 por 100 del total en 2040 (17,5 millones), mientras que la población en edad laboral reducirá su peso del 65,9 por 100 al 57,3 por 100 del total (35,4 millones). La proyección de población prevé un aumento poblacional de 46,6 millones en 2018 hasta los 49,5 en 2040, pero con un marcado aumento de la población de edad más avanzada (gráfico 1).

Este mayor incremento de la población de más de 65 años provocará que la tasa de dependencia (la proporción de población mayor de 65 años respecto a la población en edad de trabajar) aumente de manera mucho más marcada en los próximos veinte años. Así, si la tasa de dependencia en el año 2000 era del 24,1 por 100 y aumentó hasta el 29,6 por 100 en 2018 (+5,5 p.p.), está previsto que aumente en 20 p.p. en el período analizado y alcance el 49,5 por 100 en 2040.

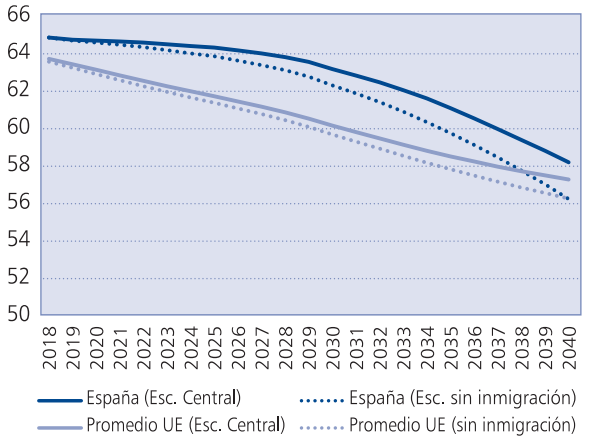
Este escenario de proyecciones de población del INE incluye unos flujos migratorios positi-

GRÁFICO 1
DISTRIBUCIÓN DE LA POBLACIÓN POR GRUPOS DE EDAD, 2018 Y 2040 (PORCENTAJE SOBRE EL TOTAL)



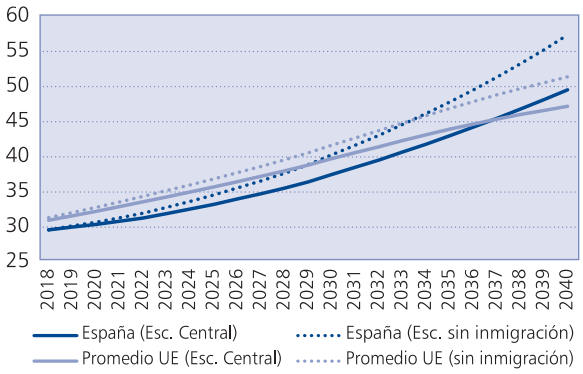
Fuentes: CaixaBank Research, a partir de datos del INE España.

GRÁFICO 2
POBLACIÓN EN EDAD LABORAL (PORCENTAJE DE LA POBLACIÓN TOTAL)



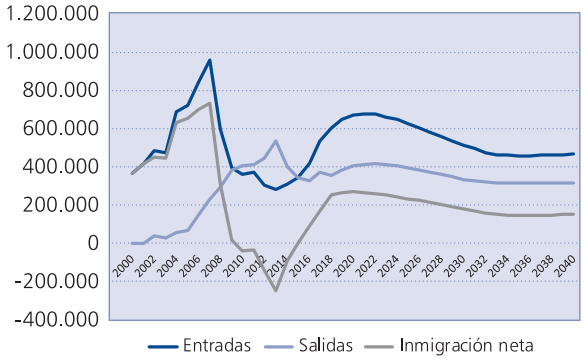
Fuentes: CaixaBank Research, a partir de datos del INE España.

GRÁFICO 3
TASA DE DEPENDENCIA*
(%)



Nota: (*) La tasa de dependencia corresponde a la proporción de población mayor de 65 años respecto a la que se encuentra en edad de trabajar, entre los 16 y los 64.
Fuentes: CaixaBank Research, a partir de datos del INE España y de Eurostat.

GRÁFICO 4
ESPAÑA: FLUJOS DE INMIGRACIÓN, HISTÓRICO Y PREVISIONES (NÚMERO)



Fuente: CaixaBank Research, a partir de datos del INE España.

vos en promedio de 2018 a 2040 de alrededor de 195.000 entradas netas anuales para el caso de España (6). En un escenario sin flujos migratorios, la tasa de dependencia aumentaría a una rapidez mayor y alcanzaría el 57,4 por 100 en 2040 (7,8 p.p. superior que la obtenida con los flujos de inmigración previstos). Así, es importante enfatizar que los flujos migratorios retrasan la velocidad del proceso de envejecimiento (especialmente si son flujos significativos como los proyectados para España), pero no contrarrestan completamente el envejecimiento poblacional. Para mantener la tasa de dependencia actual del 29,6 por 100 en 2040, harían falta unas entradas netas de inmigrantes en edad laboral en el período 2019-2040 de más de 18,6 millones en España (880.000 entradas netas anuales). Estas cifras son muy elevadas en proporción a la población total y difícilmente gestionables de manera continuada durante más de dos décadas para cualquier país. Esta computación muestra la gran dificultad de solucionar completamente el envejecimiento poblacional a través de la inmigración, aunque también es cierto que puede ejercer un papel muy relevante para mitigar sus consecuencias.

IV. EL IMPACTO ECONÓMICO DEL ENVEJECIMIENTO POBLACIONAL PARA ESPAÑA ENTRE 2018 Y 2040

Para analizar el impacto económico del cambio de la estructura poblacional en los próximos veinte años, utilizamos un modelo sencillo de contabilidad del crecimiento a largo plazo. A través de este modelo, descomponemos el crecimiento en la contribución del factor trabajo, del factor capital y de la productividad total de los factores (PTF) y analizamos cómo futuros cambios en la fuerza laboral pueden afectar al crecimiento. Más concretamente, consideramos cuatro escenarios distintos de proyecciones de población y fuerza laboral y estimamos la contribución de la fuerza laboral al crecimiento del PIB y del PIB per cápita en cada uno de ellos.

Definimos la función de crecimiento a largo plazo como:

$$Y = A\,K^{\propto} L^{1-\propto}, \qquad [1]$$

donde A es la productividad total de los factores, K es el factor capital, L el factor trabajo, α es la cuota de compensación del capital (*capital share*) y 1- α la cuota de compensación del trabajo (*labour share*). De esta manera, el crecimiento del PIB puede descomponerse en las contribuciones del factor capital, del factor trabajo y de la productividad total de los factores (PTF):

$$\frac{\Delta Y}{Y} = \frac{\Delta A}{A} + \propto \frac{\Delta K}{K} + (1-\propto)\frac{\Delta L}{L}, \qquad [2]$$

En términos de PIB per cápita,

$$\frac{Y}{P} = A\frac{K^{\propto}}{P}\frac{L}{P}^{1-\propto}, \qquad [3]$$

donde *P* corresponde a la población total, por lo que el crecimiento del PIB per cápita puede expresarse como:

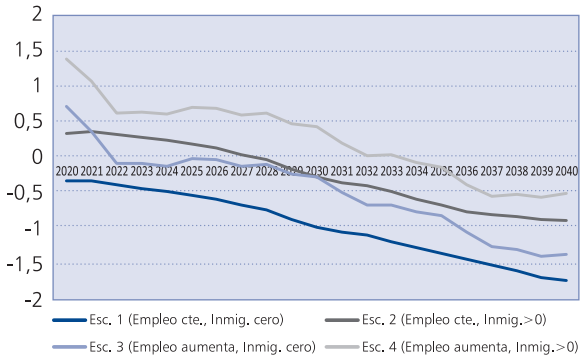
$$\frac{\frac{\Delta Y}{Y}}{\frac{\Delta P}{P}} = \frac{\frac{\Delta A}{A}}{\frac{\Delta P}{P}} + \propto \frac{\frac{\Delta K}{K}}{\frac{\Delta P}{P}} + (1-\propto)\frac{\frac{\Delta L}{L}}{\frac{\Delta P}{P}}, \qquad [4]$$

de modo que la contribución de la fuerza laboral al crecimiento del PIB per cápita depende también del crecimiento de la población.

Por lo que respecta a los cuatro escenarios propuestos, estos consideran las proyecciones de población con y sin flujos migratorios, así como las proyecciones de la fuerza laboral con y sin cambios en el comportamiento en el mercado laboral. El escenario 1 es el escenario base en el que no habría flujos migratorios ni se producirían cambios en el comportamiento laboral (consideramos que la tasa de empleo continuaría en los niveles actuales). El escenario 2 incluiría unos flujos migratorios positivos que parecen plausibles, pero continuaríamos con la misma tasa de empleo. El escenario 3 incluye cambios en el mercado de trabajo, pero sin flujos migratorios, mientras que el escenario 4 incluye tanto la modificación del comportamiento laboral como los flujos migratorios positivos. Más concretamente, los flujos migratorios corresponden a los previstos en las últimas proyecciones de población del INE, que por primera vez proyectan tanto la tendencia reciente (2018-2022), como la dinámica hacia un objetivo de inmigración en 2033. Por su parte, los cambios previstos en el mercado laboral corresponden a las previsiones del *2018 Ageing Report*, que proyectan un aumento de la tasa de empleo de la población en edad laboral desde el 61,3 por 100 en 2018 hasta el 69,1 por 100 en 2040 en España. Estos aumentos de la tasa de empleo serían resultado tanto de los aumentos previstos en la tasa de participación, en particular en la franja de edad de 55 a 64 años, así como de retrasos en la edad de jubilación en más de tres años hasta los 66,1 años de edad efectiva de jubilación en 2040.

En el período 2000-2018, el aumento de la fuerza laboral fue del 1 por 100 anual promedio, y contribuyó positivamente en 0,6 p.p. al crecimiento promedio anual de España (este fue del 1,8 por 100 anual). En los cuatro escenarios analizados, la fuerza laboral aumentaría cada vez a menor ritmo y disminuiría durante el horizonte analizado. En el escenario 1 (cero inmigración y tasa de empleo constante), la fuerza laboral disminuiría ya un 0,3 por 100 en 2019 y seguiría decreciendo cada año hasta alcanzar un -1,7 por 100 en 2040. En el escenario 2 (con inmigración positiva y tasa de empleo constante), la fuerza laboral aumentaría levemente cada año hasta 2028, cuando empezaría a disminuir hasta registrar un descenso anual del -0,8 por 100 en 2040. En el escenario 3 (sin inmigración pero con aumento de la tasa de empleo), la fuerza laboral empezaría a disminuir ya en 2022 y registraría un descenso anual del -1,4 por 100 en 2040. En el escenario 4, el más optimista (con inmigración y aumento de la tasa de empleo), la fuerza laboral aumentaría cada vez a menor ritmo y pasaría a decrecer a partir de 2034, hasta alcanzar el -0,5 por 100 anual en 2040. En todos los escenarios, pues, la fuerza laboral acabaría disminuyendo, pero la intensidad de este descenso se vería modulada en función de la respuesta en términos de participación en el empleo y de inmigración.

GRÁFICO 5
VARIACIÓN DE LA FUERZA LABORAL, ESCENARIOS FUTUROS (2019-2040)



Notas: Contribución de la variación de la fuerza laboral en el crecimiento económico en el marco de la contabilidad del crecimiento asumiendo la misma *labour share* que en 2000-2018. El aumento de la tasa de empleo previsto consiste en el escenario central del *2018 Ageing Report*. La composición de la fuerza laboral por edades corresponde al escenario central y de flujos migratorios nulos del INE.
Fuentes: CaixaBank Research, a partir de datos del INE, *2018 Ageing Report* (Comisión Europea) y The Conference Board.

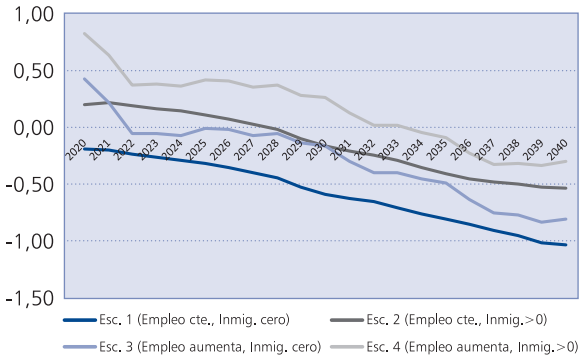
1. Impacto en el PIB

La contribución de la variación de la fuerza laboral al crecimiento en cada escenario decrece a lo largo del tiempo, aunque no en el mismo grado (7). En el escenario 1, en el que no aumenta la tasa de empleo y no hay flujos migratorios, la variación

de la fuerza laboral restaría anualmente -0,2 p.p. en 2019 hasta alcanzar -1 p.p. en 2040. En el escenario 2 (con inmigración positiva y tasa de empleo constante), la fuerza laboral estaría recortando -0,1 p.p. al crecimiento en 2029 y restaría cada vez más hasta llegar a -0,6 p.p. en 2040. En el escenario 3 (sin inmigración pero con aumento de la tasa de empleo), la contribución negativa al crecimiento se empezaría a registrar en 2022 hasta contribuir a un descenso anual del crecimiento de -0,8 p.p. En el escenario 4 (con inmigración y aumento de la tasa de empleo), la contribución de la fuerza laboral sería positiva entre 2019 y 2033 (+0,3 p.p. en promedio), pero menor que anteriormente y decreciente. A partir de entonces, incluso en este escenario, en el que entran los flujos migratorios previstos y los cambios de comportamiento de cada generación aumentan la tasa de empleo, la fuerza laboral contribuiría a recortar la tasa de crecimiento (-0,2 p.p. en promedio anual entre 2034-2040). Así, la fuerza laboral reducirá su contribución al crecimiento (+0,6 p.p. anuales en el período 2000-2018) de manera marcada, contribuyendo negativamente en cualquier escenario y en particular en aquellos en los que no se tomen medidas tanto a nivel de participación laboral como de entradas migratorias positivas.

GRÁFICO 6

CONTRIBUCIÓN DE LA VARIACIÓN DE LA FUERZA LABORAL EN EL CRECIMIENTO ECONÓMICO, ESCENARIOS FUTUROS (2019-2040)



Notas: Contribución de la variación de la fuerza laboral en el crecimiento económico en el marco de la contabilidad del crecimiento asumiendo la misma *labour share* que en 2000-2018. El aumento de la tasa de empleo previsto consiste en el escenario central del *2018 Ageing Report*. La composición de la fuerza laboral por edades corresponde al escenario central y de flujos migratorios nulos del INE.
Fuentes: CaixaBank Research, a partir de datos de INE, *2018 Ageing Report* (Comisión Europe) y The Conference Board.

2. Impacto en el PIB per cápita

La contribución de la fuerza laboral al PIB per cápita depende también del crecimiento de la población. Si la variación de la fuerza laboral es mayor que la de la población, su aportación al crecimiento será positiva, mientras que será negativa en caso contrario. En el período 2000-2018, el aumento de la fuerza laboral en España fue superior al de la población total, y de esta forma contribuyó en +0,3 p.p. al crecimiento promedio del 1,2 por 100 anual en el PIB per cápita. En el período 2019-2040, la disminución de la fuerza laboral acabará siendo mayor que la de la población en todos los escenarios, por lo que se terminará reduciendo el PIB per cápita (que refleja el «bienestar individual»). En los escenarios 1 y 2, la fuerza laboral disminuiría el PIB per cápita en -0,1 p.p. en el año 2019 y seguiría restando al PIB per cápita cada año hasta alcanzar -0,8 p.p. y -0,6 p.p. en 2040 respectivamente. En los escenarios 3 y 4, la variación de la fuerza laboral sería mayor que la de la población hasta 2030, por lo que contribuiría ligeramente a un aumento del PIB per cápita cada año (+0,1 p.p. y +0,2 p.p. en promedio respectivamente), pero en la siguiente década reduciría el crecimiento del PIB per cápita anualmente en -0,4 p.p. y -0,2 p.p. respectivamente. Incluso en el escenario con flujos migratorios y aumentos de la tasa de empleo previstos, el bienestar individual se reduciría debido al envejecimiento poblacional.

En definitiva, estos escenarios muestran cómo el mayor peso de las franjas con edades avanzadas podría incidir negativamente sobre el crecimiento económico agregado en un horizonte de 10-20 años. Este efecto podría ser mitigado si aumenta la participación laboral o la entrada de inmigrantes, pero seguirá ocurriendo. En particular, los cambios en la participación laboral parecen tener un impacto mayor, puesto que sin ellos el efecto negativo sobre el bienestar tendría lugar ya en 2020.

Estos impactos se focalizan solo en el que se produce debido a la reducción del tamaño del factor trabajo, y se abstraen del impacto del envejecimiento poblacional sobre la productividad. Si como apuntan Basso y Jimeno (2019) el envejecimiento trae consigo una reducción de la productividad, puesto que la incentivación de la automatización no logra compensar la menor productividad de fuerzas laborales de edad más avanzada, su impacto sobre el crecimiento sería aún mayor. Deberíamos considerar, por tanto, que las proyecciones estimadas en este artículo corresponden a un impacto mínimo.

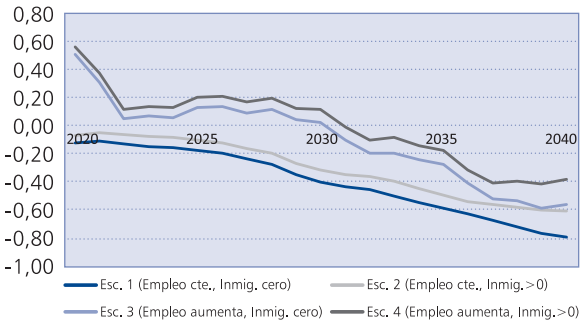
CUADRO N.º 1

CONTRIBUCIÓN DE LA VARIACIÓN DE LA FUERZA LABORAL EN EL CRECIMIENTO ECONÓMICO, HISTÓRICO Y ESCENARIOS FUTUROS (EN P.P.)

ESPAÑA	*TASA DE EMPLEO*	*FLUJOS MIGRATORIOS*	*VARIACIÓN CANTIDAD TRABAJO*	*CONTRIBUCIÓN AL CRECIMIENTO DEL PIB*	*VARIACIÓN FUERZA LABORAL*	*VARIACIÓN POBLACIÓN*	*CONTRIBUCIÓN AL CRECIMIENTO DEL PIB PER CÁPITA*
2000-2018			1,0	0,6	1,3	0,7	0,3
Escenario 1 (2019-2040)	Constante	Nulos	-0,9	-0,5	-0,9	-0,3	-0,3
Escenario 2 (2019-2040)	Constante	Positivos	-0,2	-0,1	-0,2	0,3	-0,3
Escenario 3 (2019-2040)	Aumenta	Nulos	-0,1	-0,1	-0,1	-0,3	0,1
Escenario 4 (2019-2040)	Aumenta	Positivos	0,3	0,2	0,3	0,3	-0,0

Notas: Contribución de la variación de la fuerza laboral en el crecimiento económico en el marco de la contabilidad del crecimiento asumiendo la misma *labour share* que en 2000-2018. El aumento de la tasa de empleo previsto consiste en el escenario central del *2018 Ageing Report.* La composición de la fuerza laboral por edades corresponde al escenario central y de flujos migratorios nulos del INE.
Fuentes: CaixaBank Research, a partir de datos de INE, *2018 Ageing Report* (Comisión Europe) y The Conference Board.

GRÁFICO 7
CONTRIBUCIÓN DE LA VARIACIÓN DE LA FUERZA LABORAL EN EL PIB PER CÁPITA, ESCENARIOS FUTUROS (2019-2040)



Notas: Contribución de la variación de la fuerza laboral en el crecimiento económico en el marco de la contabilidad del crecimiento asumiendo la misma *labour share* que en 2000-2018. El aumento de la tasa de empleo previsto consiste en el escenario central del *2018 Ageing Report.* La composición de la fuerza laboral por edades corresponde al escenario central y de flujos migratorios nulos del INE.
Fuentes: CaixaBank Research, a partir de datos de INE, *2018 Ageing Report* (Comisión Europea) y The Conference Board.

V. CÓMO PALIAR EL IMPACTO MACROECONÓMICO DEL ENVEJECIMIENTO

Como hemos observado en la sección anterior, las consecuencias del envejecimiento poblacional sobre la fuerza laboral contribuyen a reducir el crecimiento económico de los próximos años. Sin embargo, la severidad con que esto ocurre no es inevitable, sino que depende de las acciones que se lleven a cabo para mitigar el impacto directo del menor crecimiento de la población en edad laboral.

La primera vía para mitigar el impacto es a través de cambios en la participación laboral de todos los grupos de la población para aumentar la fuerza laboral. La participación laboral femenina en España ha subido del 51,8 por 100 en 2002 al 68,8 por 100 en 2018, pero sigue siendo 10 p.p. menor que la masculina, por lo que aún existe margen para aumentarla. La participación laboral de los jóvenes (15-24 años) no solo no ha aumentado, sino que ha disminuido entre 2000 y 2018, pasando de una tasa del 44 por 100 a otra del 33 por 100. Si bien parte del descenso es debido al mayor tiempo dedicado a la formación, otra parte tiene que ver con la mayor inestabilidad laboral que experimentan. Finalmente, la participación laboral de las personas de 55 a 64 años sigue siendo mucho menor que la de población de 25 a 54 años (60,5 por 100 vs. 86,9 por 100) y existe margen para aumentarla de manera significativa.

Asimismo, el aumento de la esperanza de vida posibilita alargar más la vida laboral, pero por ahora los cambios sustanciales en la longevidad no han ido acompañados de cambios equivalentes en la edad de jubilación. Solo algunos países como Dinamarca han establecido que la edad de jubilación vaya aumentando de forma automática con los avances de la esperanza de vida. El aumento de la longevidad viene acompañado en muchos casos por un buen estado de salud, pero el aumento de participación laboral es inferior al que la mejora de las condiciones de salud permitiría. Según Wise, Coile y Milligan (2016), si los trabajadores entre 55 y 69 años trabajaran igual en 2010 que como lo

hacían en 1995 aquellos trabajadores con el mismo nivel de salud, podrían trabajar 1,7 años más de media en los países avanzados analizados.

El impacto no solo se puede mitigar aumentando la participación, sino también mejorando la productividad laboral de los trabajadores. Una mayor inversión en educación puede aumentar la productividad laboral, contrarrestando parte del impacto del envejecimiento. Asimismo, un mayor énfasis en la formación continua puede permitir aumentar la productividad de aquellos que trabajan, y facilitar las transiciones entre empleos. Esto es especialmente relevante para los trabajadores de edad avanzada dado que se alargan las vidas laborales.

Las instituciones públicas y privadas también tienen un papel importante para paliar el impacto económico del envejecimiento económico. Una flexibilización de la edad de jubilación puede alargar la vida laboral y aumentar la participación laboral de la población de edad avanzada, puesto que permite compaginar para aquellos individuos que lo deseen vida activa y jubilación. Por ejemplo, los sistemas de pensiones pueden adaptarse para permitir trabajar a la vez que estar jubilado sin penalización económica. La evidencia empírica muestra que, si se dispone de incentivos económicos para continuar trabajando más allá de la jubilación, muchos trabajadores lo hacen (Gruber y Wise, 2008). De igual manera, las empresas también deben sacar el máximo provecho del talento de sus empleados más longevos y experimentados.

Por su parte, reformas de las políticas activas de empleo pueden facilitar la participación laboral de aquellos trabajadores en búsqueda de empleo, y se puede fomentar la movilidad entre empresas si derechos como la prestación por desempleo se pueden transportar entre empresas. Además, otras políticas, como una menor presión fiscal sobre el trabajo o un aumento de las ayudas en especie a las familias, tienen el potencial de aumentar significativamente la participación laboral (OCDE, 2018a).

Asimismo, las instituciones públicas también pueden fomentar un aumento de la productividad laboral a través de mejores políticas educativas y de inversión en I+D. De manera más particular al fenómeno del envejecimiento, otras políticas pueden incentivar a empresas con mayor porcentaje de empleados de edad avanzada a implementar más avances tecnológicos, como aquellas que aumenten la competencia.

Finalmente, como hemos visto con anterioridad, la inmigración no puede contrarrestar completamente el impacto del envejecimiento, pero es una parte imprescindible para mitigar el problema. Por tanto, las políticas de inmigración deben permitir una gestión ordenada de los flujos migratorios, tanto en los ámbitos de la inmigración laboral como otros que pueden acabar participando en el mercado laboral (inmigración estudiantil, reagrupamiento familiar, etc.). Asimismo, las políticas de inmigración deben poner énfasis en una integración exitosa de los recién llegados, cosa que se facilita muchas veces a través de la participación en el mercado laboral (OCDE, 2014).

VI. CONCLUSIONES

El envejecimiento poblacional es particularmente marcado en España, resultado de la baja tasa de natalidad (muy inferior a la tasa de reemplazo) y del aumento de la esperanza de vida (que está previsto que alcance los 85,8 años en 2040). Esto conllevará un acusado aumento de la tasa de dependencia, que podría alcanzar el 49,5 por 100 en 2040 (+20 p.p. en veinte años). Este envejecimiento poblacional no solo contribuirá negativamente a la financiación del sistema de pensiones o al gasto en sanidad y dependencia, sino que, como hemos analizado en este capítulo, lastrará de manera marcada el crecimiento económico.

La aportación anual de la fuerza laboral al crecimiento del PIB se reducirá en promedio entre 2019 y 2040 entre 0,4 y 1,1 p.p. (comparado con el incremento anual de +0,6 p.p. entre 2000 y 2018) y acabará siendo negativa. Por su parte, la contribución anual de la fuerza laboral al PIB per cápita se reducirá entre 0,2 y 0,6 p.p. (+0,3 p.p. entre 2000 y 2018). La reducción final de la fuerza laboral (y su impacto sobre el crecimiento) dependerá de la magnitud de los cambios que tengan lugar en el mercado de trabajo, así como de los flujos de inmigración. Ambos cambios serán imprescindibles, porque como muestra este análisis no se puede contrarrestar completamente la reducción de la fuerza laboral a través de un solo mecanismo.

El menú de cambios y palancas existente para reducir el impacto económico del envejecimiento es amplio, pero sin accionarlos todos conjuntamente no se logrará reducir su impacto de manera significativa. Un aumento de la participación laboral de todas las edades y la extensión de la

vida laboral será necesario para mitigar el impacto del envejecimiento. Además, otras medidas que aumenten la productividad laboral o ayuden a la gestión de los necesarios flujos migratorios son recetas esenciales para paliar el impacto del envejecimiento.

Toda la sociedad debe ser consciente de la magnitud del impacto económico del envejecimiento poblacional, pero también de que existen medidas para paliarlo. Para lograrlo, sin embargo, deben llevarse a cabo. La magnitud de este cambio demográfico hace ineludible tenerlo en cuenta a la hora de analizar cualquier política económica y podría convertirse en un revulsivo para la implementación de una ambiciosa agenda reformista.

NOTAS

(*) Cualquier opinión expresada aquí corresponde al autor y no a CaixaBank Research. El autor quiere agradecer asimismo a Clàudia Canals, a Judit Montoriol y a Adrià Morrón sus útiles comentarios y sugerencias a una versión anterior. Todos los errores y omisiones corresponden al autor.

(1) Aunque no por ello no sea importante incidir en la natalidad como medida clave para aumentar, más a largo plazo, la población en edad laboral. Un análisis de la menor natalidad de los jóvenes adultos y sus causas puede encontrarse en *CaixaBank Research* (2019).

(2) La primera fase de la transición demográfica ocurre cuando la mortalidad empieza a disminuir mientras la fertilidad sigue siendo elevada, con el consiguiente aumento (y rejuvenecimiento) poblacional. La segunda fase tiene lugar cuando la fertilidad empieza a disminuir pero la población sigue creciendo, y en particular la población en edad de trabajar aumenta más que el resto de la población.

(3) *Indicadores demográficos básicos,* INE.

(4) La tasa de empleo también es menor para los jóvenes que para los adultos de edad mediana (30-50).

(5) Para más detalle, ver Morrón (2018).

(6) En sus proyecciones demográficas para 2018-2068, el INE de España ha modificado la metodología para estimar los flujos migratorios, dejando de asumir flujos constantes en el período para proyectar tanto la tendencia reciente (2018-2022) así como la dinámica hacia un objetivo de inmigración en 2033.

(7) Se asume una *labour share* igual al promedio observado entre 2000-2018 (59 por 100) para estimar la contribución de la fuerza laboral al crecimiento. Esta podría considerarse como la banda superior de la contribución dado que la *labour share* está experimentando una tendencia decreciente desde hace varios años (FMI, 2017).

BIBLIOGRAFÍA

Aksoy, Y., Basso, H. S., Smith, R. y Grasl, T. (2018). Demographic Structure and Macroeconomic Trends. *American Economic Journal: Macroeconomics, 11(1),* pp. 193-222.

Acemoglu, D. y Restrepo, P. (2018). The race between man and machine: Implications of technology for growth, factor shares, and employment. *American Economic Review*, *108(6)*, pp. 1488-1542.

Banco de España (2019). Consecuencias económicas de los cambios demográficos. *Informe Anual 2018*, cap. 4.

Basso, H. y Jimeno, J. F. (2018). From secular stagnation to robocalypse? Implications of demographic and technological changes. Mimeo.

Bloom, D. E., Canning, D. y Fink, G. (2010). Implications of population ageing for economic growth. *Oxford Review of Economic Policy*, *26(4)*, pp. 583-612.

Bloom, D. E. y Luca, D. L. (2016). The global demography of aging: facts, explanations, future. En *Handbook of the Economics of Population Aging* (Vol. 1, pp. 3-56). North-Holland.

CaixaBank Research (2019). Los jóvenes adultos del siglo XXI, ¿una forma distinta de encarar la vida? *Informe Mensual*, *435*, junio.

Carvalho, C., Ferrero, A. y Nechio, F. (2016). Demographics and real interest rates: inspecting the mechanism. *European Economic Review*, *88*, pp. 208-226.

Coile, C., Milligan, K. S. y Wise, D. A. (2016). *Social security and retirement programs around the world: the capacity to work at older ages*. National Bureau of Economic Research.

Comisión Europea (2018). *The 2018 Ageing Report.*

Cutler, D. M., Poterba, J. M., Sheiner, L. M. y Summers, L. H. (1990). An Aging Society: opportunity or Challenge? *Brookings Papers on Economic Activity*, *1*.

Dynan, K. E., Edelberg, W. y Palumbo, M. G. (2009). The effects of population aging on the relationship among aggregate consumption, saving, and income. *American Economic Review*, *99(2)*, pp. 380-86.

Foreman, K. *et al*. (2018). Forecasting life expectancy, years of life lost, and all-cause and cause-specific mortality for 250 causes of death: reference and alternative scenarios for 2016-40 for 195 countries and territories. *The Lancet.* https://www.thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736(18)31694-5/fulltext

Gruber, J. y Wise, D. A. (eds.). (2008). *Social security and retirement around the world*. University of Chicago Press.

FMI (2017). *World Economic Outlook*, chapter 3, abril.

Lisack, N., Sajedi, R. y Thwaites, G. (2017). Demographic trends and the real interest rate. *Bank of England Staff Working Papers.*

Maestas, N., K. Mullen y Powell, D. (2016). The effect of population aging on economic growth, the labor force and productivity. *RAND Working Paper, 1063*.

Mestres, J. y Morrón, A. (2019). Los jóvenes adultos del siglo XXI, ¿una forma distinta de encarar la vida? *Informe Mensual*, *435*, *junio*. CaixaBank.

Morrón, A. (2018). El ciclo demográfico del ahorro y los tipos de interés, *Informe Mensual, 428, noviembre.* CaixaBank.

OCDE (2014). *Jobs for Immigrants (Vol. 4): Labour Market Integration in Italy. Paris:* OECD Publishing.

— (2015). *Health at a glance*. Paris.

— (2018a). The long view scenarios for the world economy to 2060. *OECD Economic Policy Pape*r, *22*.

— (2018b). Can we anticipate future migration flows? *Migration Policy Debates, n.º 16*.

Ozimek, A., DeAntonio, D. y Zandi, M. (2018). Aging and the Productivity Puzzle. *Moody's Analytics*. Mimeo.

COLABORACIONES

II.
RETOS FUTUROS DEL SISTEMA DE PROTECCIÓN SOCIAL

LAS CUENTAS NACIONALES DE TRANSFERENCIAS: APLICACIONES Y RESULTADOS PARA ESPAÑA

Gemma ABIO (*)
Concepció PATXOT
Universitat de Barcelona (UB)

Elisenda RENTERÍA
Centre d'Estudis Demogràfics (CED)

Meritxell SOLÉ
Universitat de Barcelona (UB)

Guadalupe SOUTO
Universitat Autònoma de Barcelona (UAB)

Resumen

El envejecimiento es uno de los mayores retos a los que se enfrentan las sociedades avanzadas en el futuro próximo. El cambio en la composición por edades de la población obliga a repensar muchas de las estructuras sociales instauradas a lo largo del último siglo en busca de un mayor bienestar, surgidas en condiciones demográficas bien diferentes. Afrontar este reto con garantías exige análisis rigurosos en el marco de la economía intergeneracional, para comprender cómo se relacionan económicamente las diferentes generaciones que conviven en cada momento. Las Cuentas Nacionales de Transferencias suponen un gran avance en la disponibilidad de datos para este tipo de análisis.

Palabras clave: economía generacional, envejecimiento de la población, Estado de bienestar, transferencias intergeneracionales.

Abstract

Ageing is one of the main challenges that current societies must face in the near future. Changes in population age structure force a reorganization of some social structures developed along the last century to improve social welfare, emerged under very different demographic conditions. Rigorous analyses of the intergenerational economy –in order to understand how different generations interact in economic terms– are necessary to confront ageing. In this sense, National Transfer Accounts entail a substantial progress in the data availability to face this kind of analyses.

Keywords: intergenerational economy, ageing, social welfare, intergenerational transfers.

JEL classification: H11, I31, I38, J11, J14, J16.

I. INTRODUCCIÓN

A lo largo de nuestra vida, las personas afrontamos diferentes retos que influyen de manera determinante sobre nuestro comportamiento económico. Mientras somos niños, nuestras necesidades de consumo priman sobre cualquier otra actividad económica, como producir o ahorrar. Una vez incorporados al mercado laboral, la necesidad de consumir convive con la obtención de rentas del trabajo, a la vez que se abre la posibilidad de ahorrar y de transferir recursos a otros miembros de nuestra familia (principalmente a nuestros hijos) y de la sociedad. Finalmente, cuando nos retiramos del mercado laboral, nuestra fuente de renta principal desaparece, y el consumo debe ser cubierto con otro tipo de recursos, como pueden ser los ahorros conseguidos durante la vida activa o las transferencias procedentes de la familia y/o del sector público. En resumen, en una sociedad conviven individuos de diferentes edades y con diferentes necesidades y recursos, lo que implica la necesidad de un sistema de transferencias entre las diferentes generaciones. La *Economía Intergeneracional* (Mason y Lee, 2011) estudia cómo tienen lugar dichas transferencias, así como los efectos que la estructura por edades de la población puede provocar sobre su organización.

Básicamente, se pueden distinguir tres mecanismos de reasignación de recursos entre las generaciones que conviven en cada momento. En primer lugar, la familia, que desempeñaba un papel fun-

damental en las sociedades tradicionales. Mediante lo que se ha venido denominando un *pacto intergeneracional*, las personas en edad de trabajar se ocupaban de las necesidades de sus hijos (a cambio de que estos hicieran lo mismo con su respectiva descendencia), y de sus mayores (a cambio de que sus hijos les cuidaran a ellos). La familia sigue jugando un rol importante en la actualidad, si bien, en los países avanzados ha sido sustituida en buena medida por otros mecanismos de reasignación.

El segundo mecanismo para reasignar recursos, en este caso intertemporalmente, es el propio mercado. Así, los individuos pueden utilizar una gran variedad de instrumentos (planes de ahorro, activos inmobiliarios, etc.) para ahorrar durante su vida activa y utilizar dichos ahorros para consumir una vez que son mayores y pierden la capacidad de trabajar. Sin embargo, este tipo de instrumentos son difícilmente aplicables para transferir recursos hacia la primera etapa del ciclo vital, la niñez (cuesta imaginar entidades bancarias ofreciendo créditos a los niños para financiar sus necesidades de consumo esperando la devolución de dichos créditos con sus rentas laborales en su edad activa), si bien en algunos países son habituales para financiar los estudios universitarios.

Por último, el tercer mecanismo son las transferencias públicas. A lo largo del siglo pasado se pusieron en marcha y se consolidaron en la mayoría de países avanzados diferentes programas de gasto público, conocidos en su conjunto como *Estado de bienestar*, encaminados a garantizar unos estándares de vida mínimos a todos los ciudadanos. Si bien en sus orígenes estas transferencias sociales se concibieron como programas de distribución interpersonal de la renta (de ricos a pobres), lo cierto es que acabaron convirtiéndose, principalmente, en un instrumento de distribución de la renta entre diferentes generaciones que conviven en un mismo momento del tiempo. Para confirmarlo, basta con pensar en el funcionamiento de los tres programas de gasto más importantes en la mayoría de países, como son las pensiones de jubilación, la sanidad y la educación: los recursos para financiar dichos programas proceden mayoritariamente de la población en edad de trabajar, mientras que los beneficiarios se encuentran en gran parte en otras etapas de su ciclo vital. El Estado de bienestar constituye, sin duda, uno de los grandes logros de las sociedades modernas, pese a que se observan grandes diferencias entre países en cuanto a su importancia tanto cuantitativa como cualitativa.

La relevancia de los tres mecanismos de redistribución intergeneracional mencionados ha evolucionado a lo largo de la historia, y continúa presentando características diferentes en los distintos países. En los países económicamente menos desarrollados, la familia juega el papel fundamental. En los más avanzados, el sector público y los mercados han sustituido en buena parte el papel de la familia en las transferencias hacia los mayores, mientras que la familia continúa jugando un papel protagonista en las que van hacia los niños. Lo cierto es que, sea cual sea el papel exacto de los tres instrumentos, familia, sector público y mercados, hay una característica determinante en la organización de las reasignaciones intergeneracionales de recursos en la sociedad, y esta es la composición por edades de la población.

Todos los países desarrollados están actualmente inmersos en una fuerte transición demográfica iniciada a principios del siglo pasado, desde sociedades con altas tasas de natalidad y mortalidad a otras con bajo número de nacimientos y larga esperanza de vida. Como resultado, la composición por edades de la población está sufriendo cambios drásticos. Después de una etapa en la que la relación entre población en edad activa y población económica dependiente creció debido a la menor natalidad, en la actualidad las sociedades se enfrentan de manera progresiva e inexorable al envejecimiento de la población. Según las proyecciones de población de las Naciones Unidas, en 2050 las personas de 65 y más años representarán un 17 por 100 de la población mundial, frente al 5 por 100 de 1950. Por el contrario, los niños menores de cinco años descenderán del 13 por 100 a apenas el 7 por 100 de la población mundial. No obstante, estas cifras promedio esconden grandes diferencias entre países. Son los más desarrollados los que registran menores tasas de fecundidad a la vez que mayor esperanza de vida y, por tanto, los que se enfrentan a un envejecimiento mucho más acusado de sus poblaciones. Cabe mencionar que entre ellos destaca España, cuya tasa de fecundidad se sitúa entre las más bajas de Europa, mientras su esperanza de vida está entre las más altas del mundo.

Cuáles van a ser exactamente las consecuencias del proceso de envejecimiento al que se enfrentan las sociedades actuales es una pregunta sin respuestas simples. Un análisis completo exige una aproximación multidisciplinar, ya que son muchas las áreas en las que se notarán efectos de diversa índole. No obstante, es innegable que el envejecimiento

obliga a repensar muchas de las estructuras actuales de la organización social, que fueron creadas con condiciones demográficas muy distintas. Uno de los ámbitos que exige un análisis riguroso es el de las transferencias intergeneracionales. Su estudio ha sido objeto de numerosos trabajos comenzando por la aportación pionera de Samuelson (1958). Entre ellos cabe destacar los de Preston (1984), Lee, Parish y Willis (1994), Auerbach, Ghokale y Kotlikoff (1991) y Albertini *et al.* (2008). No obstante, la falta de datos adecuados ha limitado, en buena medida, los resultados empíricos. Desde principios de los años 2000, un ambicioso proyecto internacional liderado por las universidades de Berkeley (R. Lee) y Hawai (A. Mason), puso en marcha la elaboración de las denominadas Cuentas Nacionales de Transferencias (*National Transfer Accounts*, *NTA* por sus siglas en inglés). Se trata de la contabilización de todos los flujos de recursos que tienen lugar en un determinado momento y lugar entre los diferentes individuos de la sociedad agrupados por edades. De esta manera, las *NTA* complementan las Cuentas Nacionales (CN), proporcionando información valiosísima acerca de cómo tienen lugar las transferencias entre las diferentes generaciones en un momento dado. Comparando años diferentes, puede también estudiarse su evolución. En la actualidad, en el proyecto *NTA* colaboran más de cincuenta países de los cinco continentes, y su metodología ha sido validada y publicada por la Population Division de las Naciones Unidas (NU, 2013). Se cuenta ya con resultados y diversas aplicaciones para numerosos países, incluida España. En este trabajo se recoge una visión panorámica de la metodología y algunas de sus extensiones, con especial referencia a los resultados obtenidos para España. En la sección segunda se describe brevemente la metodología de las *NTA*, se comentan las principales fuentes de datos utilizadas para las estimaciones en España y se presentan algunos resultados. Se recurre a menudo a la comparación con los datos de otros países, lo cual permite una idea más aproximada del potencial de estos datos. La tercera sección se dedica a la principal extensión de la metodología *NTA*. Se trata de su ampliación para la incorporación de las actividades productivas que tienen lugar fuera del mercado y que, por ende, no quedan recogidas en los agregados de las Cuentas Nacionales. Esta extensión se ha denominado Cuentas Nacionales de Transferencias y de Tiempo, *NTTA* por sus siglas en inglés. Después de justificar la importancia de disponer de este tipo de datos, se presentan también algunos resultados disponibles para España y la comparativa con algunos otros países. La sección cuarta presenta algunas de las aplicaciones de los datos de *NTA*. En primer lugar, se utilizan los datos de *NTA* para analizar la composición del Estado de bienestar, observándose el importante sesgo que, de manera general, se produce en favor de las generaciones de más edad. En segundo lugar, los perfiles de *NTA* desagregados por nivel educativo son utilizados para estudiar el denominado dividendo demográfico, es decir, cómo afecta la estructura por edades de la población y su nivel educativo al crecimiento económico. En tercer lugar, se mencionan algunas posibles aplicaciones adicionales, como puede ser el análisis longitudinal. Para terminar, en la quinta sección se presentan algunas conclusiones.

II. LAS CUENTAS NACIONALES DE TRANSFERENCIAS (*NTA*)

Conocer exactamente cómo interactúan los tres mecanismos de redistribución intergeneracional a los que se ha aludido anteriormente es, precisamente, uno de los objetivos de las Cuentas Nacionales de Transferencias (*NTA*), que establecen una metodología para medir las reasignaciones de recursos que tienen lugar en un determinado momento entre los diferentes grupos de edad de la población. Las *NTA* se construyen de manera consistente con las Cuentas Nacionales, que miden los principales agregados macroeconómicos, pero añadiendo la dimensión de la edad en todas las variables, así como una estimación de las transferencias privadas que tienen lugar en el seno de las familias (intrafamiliares) o entre unas familias y otras (interfamiliares). El punto de partida es la siguiente transformación de la identidad base de las Cuentas Nacionales:

$$YL+YA+TG^{+}+TF^{+}=C+S+TG^{-}+TF^{-}, \qquad [1]$$

donde *YL* es la renta laboral, *YA* la renta de activos, *TG* y *TF* son las transferencias públicas y privadas respectivamente, recibidas (+) o pagadas (–), *C* es el consumo y *S* el ahorro. En el lado izquierdo aparecen las diferentes fuentes de renta, mientras que en el derecho se representan los usos. Reordenando la expresión [1] se obtiene la identidad básica de la que parte todo el análisis de las *NTA*:

$$\underbrace{C-YL}_{\text{Déficit de ciclo vital (LCD)}} = \underbrace{(TG^{+}+TG^{-})}_{\text{Transferencias públicas netas}} - \underbrace{(TF^{+}+TF^{-})}_{\text{Transferencias privadas netas}} + \underbrace{(YA-S)}_{\text{Reasignación de activos (ABR)}}. \qquad [2]$$

Es decir, el denominado déficit de ciclo vital (*LCD*, por sus siglas en inglés), definido como la diferencia entre el consumo y la renta laboral, debe ser financiado mediante los tres mecanismos mencionados anteriormente: las transferencias públicas, las transferencias privadas (tanto intra como interfamiliares), y la reasignación de activos. La ecuación [2], además de para toda la economía, debe cumplirse para cada grupo de edad. De igual manera, puede obtenerse en términos per cápita o de manera agregada (multiplicando por el número de individuos de cada edad).

La construcción de las *NTA* es un proceso complejo, que requiere un trabajo minucioso a partir de diferentes bases de datos a nivel micro. Sin ánimo de exhaustividad, se exponen a continuación algunos detalles en lo que se refiere a su estimación para España. El consumo se divide en privado y público, categorías que a su vez se desagregan en otras atendiendo a la disponibilidad de datos. Para el consumo privado, se suele diferenciar un perfil por edad de consumo de salud, educación y otro consumo privado. En todos los casos, la base de datos de partida es la *Encuesta de presupuestos familiares* (*EPF*), sobre la que deben hacerse diferentes ajustes. Por ejemplo, la *EPF* proporciona la información a nivel de hogar, no de individuo. En la mayoría de los casos, para imputar la información por individuos (ya que la variable edad es la que importa) se utiliza una escala de equivalencia en el consumo común para todos los países que estiman *NTA*. En algunos casos, como por ejemplo para estimar el perfil de consumo de servicios de salud privada, la estimación del perfil por edad se realiza utilizando regresiones con variables *dummy* de edad.

Por su parte, el consumo público se divide en tres categorías: salud, educación y otro consumo público. Para la estimación de perfil por edad de consumo público de salud, la principal fuente de datos es la *Encuesta nacional de salud*, mientras que para el de educación se utilizan principalmente datos publicados por el Ministerio de Educación. Por lo que se refiere al resto de consumo público, se obtiene como resto y se imputa por igual entre toda la población.

Para estimar el perfil por edad de renta laboral, la principal fuente de información es el *EU-SILC, Encuesta europea sobre renta y condiciones de vida (European Union Statistics on Income and Living Conditions)* desde el año 2004, o el *Panel de Hogares de la Unión Europea* (*PHOGHE*) para años anteriores, dado que la *EPF* no contiene información fiable sobre la renta individual. Siguiendo la metodología *NTA*, se diferencian las rentas para los trabajadores asalariados y los autónomos.

Por lo que respecta a las transferencias públicas, se estiman por separado los perfiles de las transferencias recibidas por los individuos (*inflows* en terminología *NTA*) y las pagadas, es decir, los impuestos (*outflows*). A su vez, en los *inflows* se diferencian entre las transferencias en efectivo y en especie, coincidiendo las segundas con los perfiles de consumo público obtenidos anteriormente. En cuanto a las primeras, se componen de diferentes tipos de prestaciones (pensiones no contributivas, desempleo, jubilación, incapacidad, orfandad, viudedad, maternidad…), cuyos perfiles por edad se construyen recurriendo a diferentes fuentes de información oficiales (Servicio Público de Empleo, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, entre otras). Por su parte, los perfiles de impuestos se construyen a partir de la información extraída de la *EPF* y la *EU-SILC* o *PHOGUE*.

Las transferencias privadas se estiman diferenciando entre las que tienen lugar dentro del hogar (intrafamiliares) y entre distintos hogares (interfamiliares). Se da la circunstancia de que, al tratarse de transferencias que ocurren dentro del mismo país, el agregado será cero salvo por lo que respecta a las transferencias netas con el resto del mundo. No obstante, los perfiles por edad son extremadamente importantes para conocer los flujos de recursos entre diferentes generaciones. En España (y otros muchos países de Europa), la estimación de las transferencias intrafamiliares es especialmente difícil al no disponerse de una misma encuesta micro que contenga información fiable sobre ingresos y gastos. De esta manera, es necesario combinar la información proveniente de dos encuestas diferentes, el *EU-SILC* o *PHOGUE* y la *EPF*, con la consiguiente dificultad añadida.

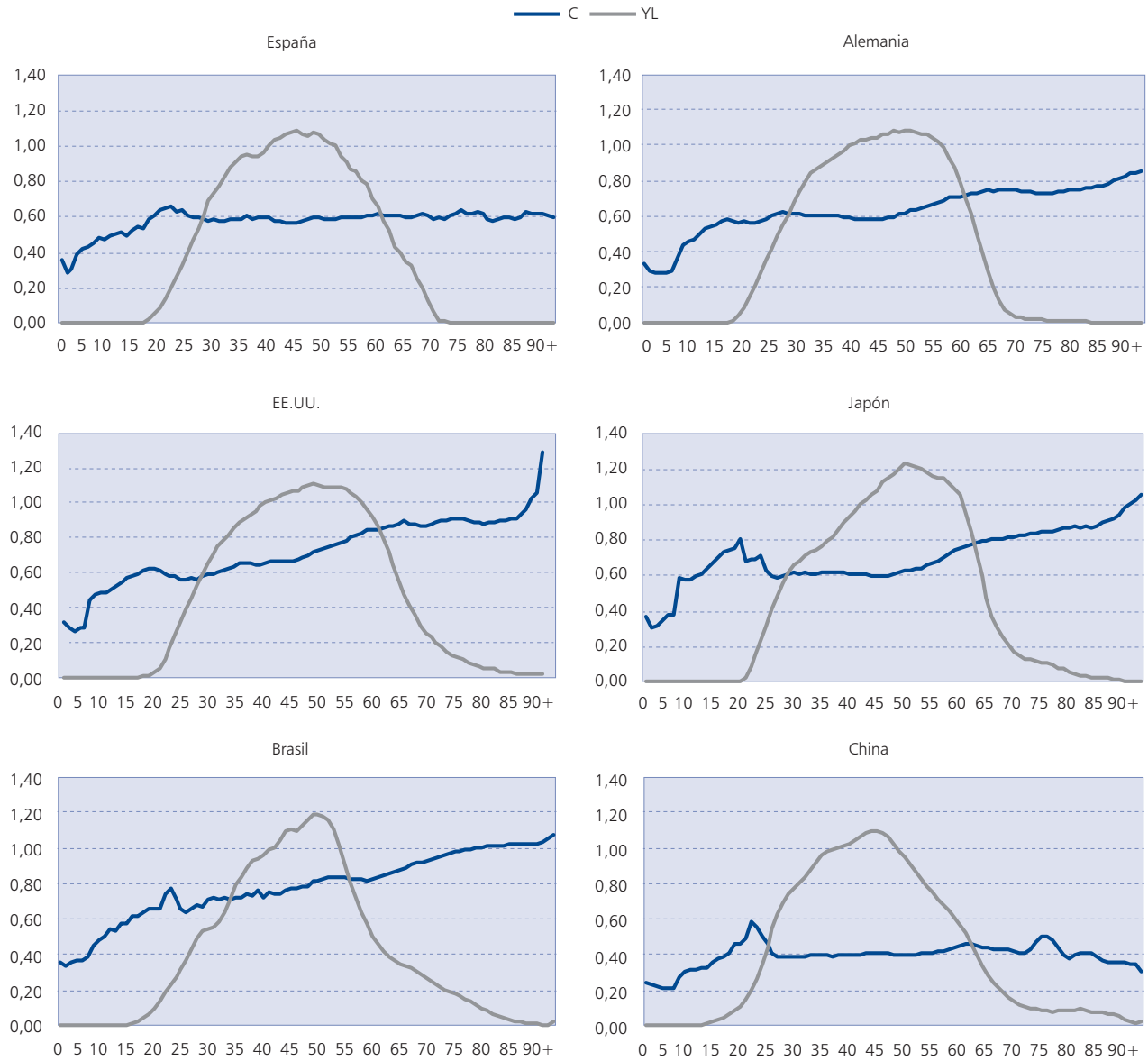
En suma, los perfiles de reasignación de activos se estiman por separado para el sector público y privado. Los flujos de reasignación pública de activos se imputan por edades en proporción a los perfiles por edad de impuestos generales. Por su parte, los perfiles privados se desagregan en renta de activos y ahorro. Los de rentas de activos se estiman utilizando los perfiles de rentas de propiedad y del capital, así como la renta imputada por la vivienda, mientras que el perfil de ahorro privado es obtenido

como residuo una vez estimados todos los demás componentes de la ecuación [2].

Todos los perfiles son estimados tanto en términos per cápita como agregados (teniendo en cuenta el número de individuos en cada grupo de edad) y ajustados a los correspondientes agregados en la *Contabilidad Nacional*, de manera que se garantice la consistencia entre *NTA* y CN.

El gráfico 1 presenta la estimación de los perfiles por edad de renta laboral y de consumo per cápita correspondientes a España en el año 2000, así como en una selección de países para los cuales se dispone de estos datos. Los valores se expresan como porcentaje de la renta laboral media obtenida entre las edades 30-49 años, una convención en la metodología *NTA* que permite comparaciones más fiables entre los datos obtenidos para

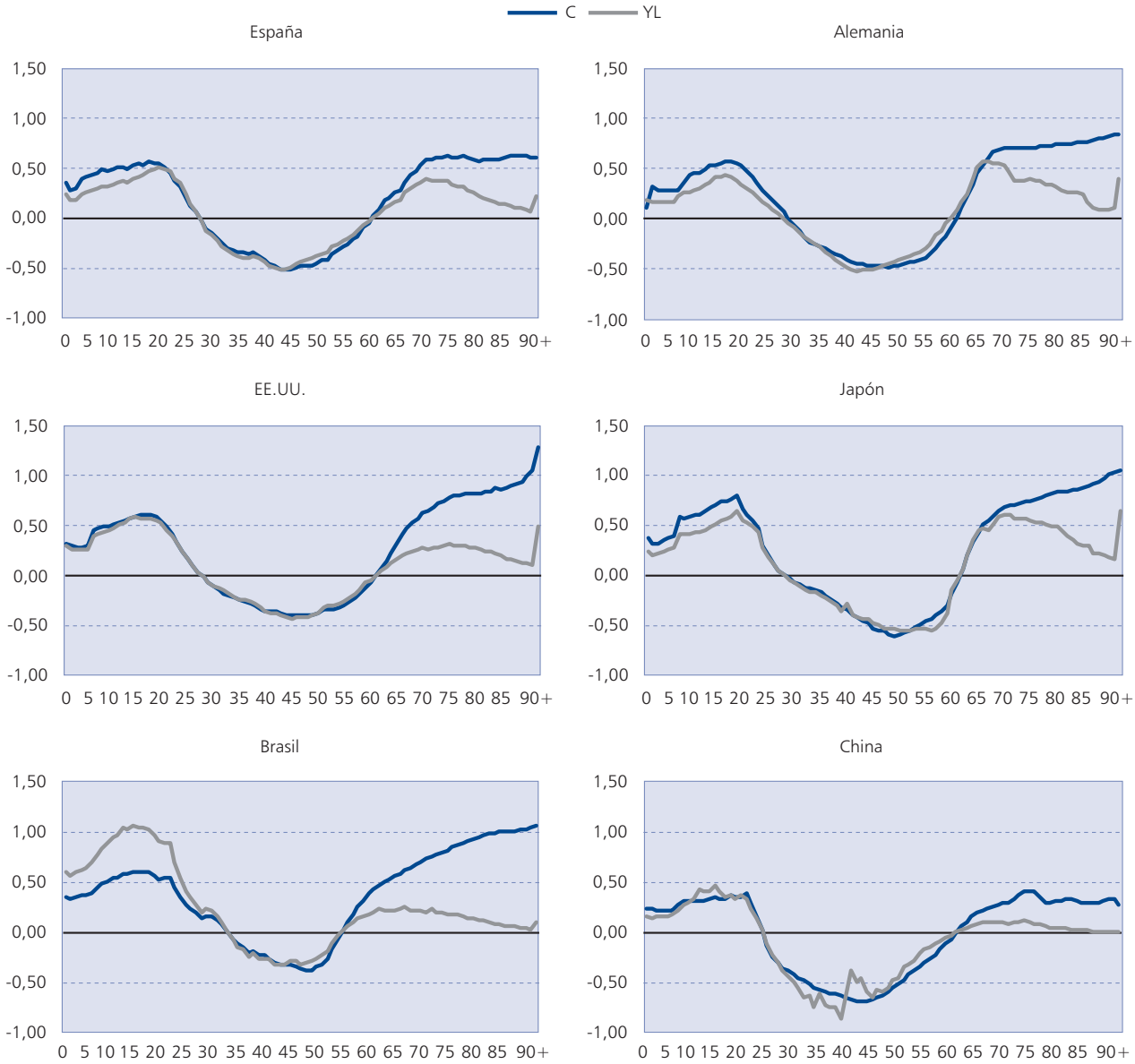
GRÁFICO 1
PERFILES POR EDAD DE CONSUMO (C) Y RENTA LABORAL (YL) PER CÁPITA EN DISTINTOS PAÍSES



Notas: Las estimaciones se refieren a los períodos 1999 (Brasil), 2000 (España), 2002 (China), 2003 (Alemania y EE.UU.) y 2004 (Japón). Los valores se expresan en porcentaje de la renta laboral media entre los 30 y los 49 años.

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de *NTA*, disponibles en www.ntaccounts.org

GRÁFICO 2
PERFILES POR EDAD DE DÉFICIT DE CICLO VITAL (LCD) PER CÁPITA Y AGREGADO



Notas: Valores positivos indican déficit de ciclo vital (LCD) y valores negativos, superávit. Las estimaciones se refieren a los períodos 1999 (Brasil), 2000 (España), 2002 (China), 2003 (Alemania y EE.UU.) y 2004 (Japón). Los valores se expresan en porcentaje de la renta laboral media entre los 30 y los 49 años.

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de *NTA*, disponibles en www.ntaccounts.org

diferentes países. Si bien los perfiles tienen la forma teóricamente esperada en todos los casos, es posible apreciar diferencias significativas. Por ejemplo, el perfil de consumo es algo inferior en la niñez en todos los países (debido a la aplicación de la escala de equivalencia), y permanece relativamente estable a lo largo de todo el ciclo vital en España, y en menor medida en Alemania. Sin embargo, Japón y EE.UU. (y otros países europeos como Suecia y Finlandia) muestran un importante crecimiento del consumo en las edades mayores. Dicho crecimiento se explica por el incremento del

consumo público en estas edades, es decir, de las transferencias públicas (principalmente en salud y cuidados de larga duración), como se detallará más adelante. En Brasil también puede apreciarse un crecimiento progresivo del consumo con la edad, mientras que por contra, en China, cuyo perfil se mantiene en niveles claramente inferiores a los del resto de países, el consumo desciende a partir de los 75 años.

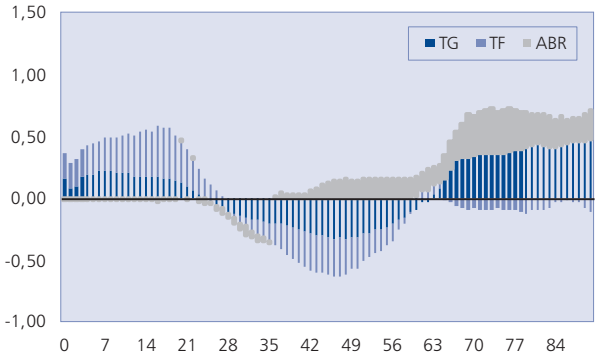
Por lo que respecta a la renta laboral, también pueden observarse diferencias. En Alemania y España, la renta laboral prácticamente desaparece a partir de los 65 años, mientras continúa siendo positiva más allá de esa edad en el resto de países (en China incluso presenta valores positivos más allá de los 80 años). Japón, Brasil y China presentan perfiles menos «redondeados». En el caso de Japón, ello es debido a que la renta laboral entre los 25-45 años crece en menor medida. En el caso de Brasil y China se observa además que la caída de la renta del trabajo comienza a edades más tempranas.

En el gráfico 2 se presenta el perfil por edad del déficit de ciclo vital (*LCD*) en cada uno de los países anteriores. Se han obtenido en términos per cápita (como porcentaje de la renta laboral per cápita media entre los 30-49 años en el mismo país), como resultado de restar para cada edad el consumo y la renta laboral que se observaban en el gráfico 1. En segundo lugar, se presentan los perfiles de *LCD* agregados, obtenidos al multiplicar el perfil per cápita por la población en cada grupo de edad, y dividiendo por la renta laboral agregada media entre los 30 y los 49 años. La observación de los perfiles de *LCD* agregados permite apreciar diferencias interesantes entre los países, motivadas por su diferente estructura por edad. En España, Alemania y Japón, se observa que el *LCD* agregado para los más jóvenes se reduce con respecto al *LCD* per cápita, mientras en EE.UU. y China se mantiene prácticamente igual y en Brasil es más alto. Las diferencias en las tasas de natalidad explican este diferente comportamiento. Brasil es el país que presenta mayores tasas de natalidad y, por tanto, un importante número de individuos en edades jóvenes, lo que incrementa el *LCD* agregado de estas edades. Lo contrario ocurre en España, Alemania y Japón, con tasas de natalidad muy bajas, y poca población joven. Por lo que respecta a los mayores, en todos los casos el perfil agregado se encuentra por debajo del per cápita, pero de nuevo es fácil deducir cuáles son los que presentan mayor población en las edades avanzadas (Japón, seguido de Alemania y España). Por el contrario, Brasil y China son países con poblaciones poco envejecidas, por lo que su *LCD* agregado para los grupos de edad mayores es muy bajo.

Como planteaba la ecuación [2], el *LCD* debe financiarse a través de alguno de los tres instrumentos posibles: transferencias del sector público, transferencias privadas (intra- o interfamiliares), o bien a través de la reasignación intertemporal de activos. En el gráfico 3 se muestran las estimaciones de estos tres perfiles en España en el año 2000. Como anteriormente, los valores se presentan en relación con la renta laboral media entre los 30 y los 49 años. Las transferencias públicas netas presentan el perfil esperado: son positivas en las dos etapas dependientes del ciclo vital (niñez y vejez), indicando que los individuos de esas edades reciben más transferencias del sector público de los impuestos que pagan, especialmente en el caso de los mayores. Por contra, durante la etapa central de la vida activa (concretamente entre los 25 y los 62 años), los impuestos son superiores a las transferencias recibidas.

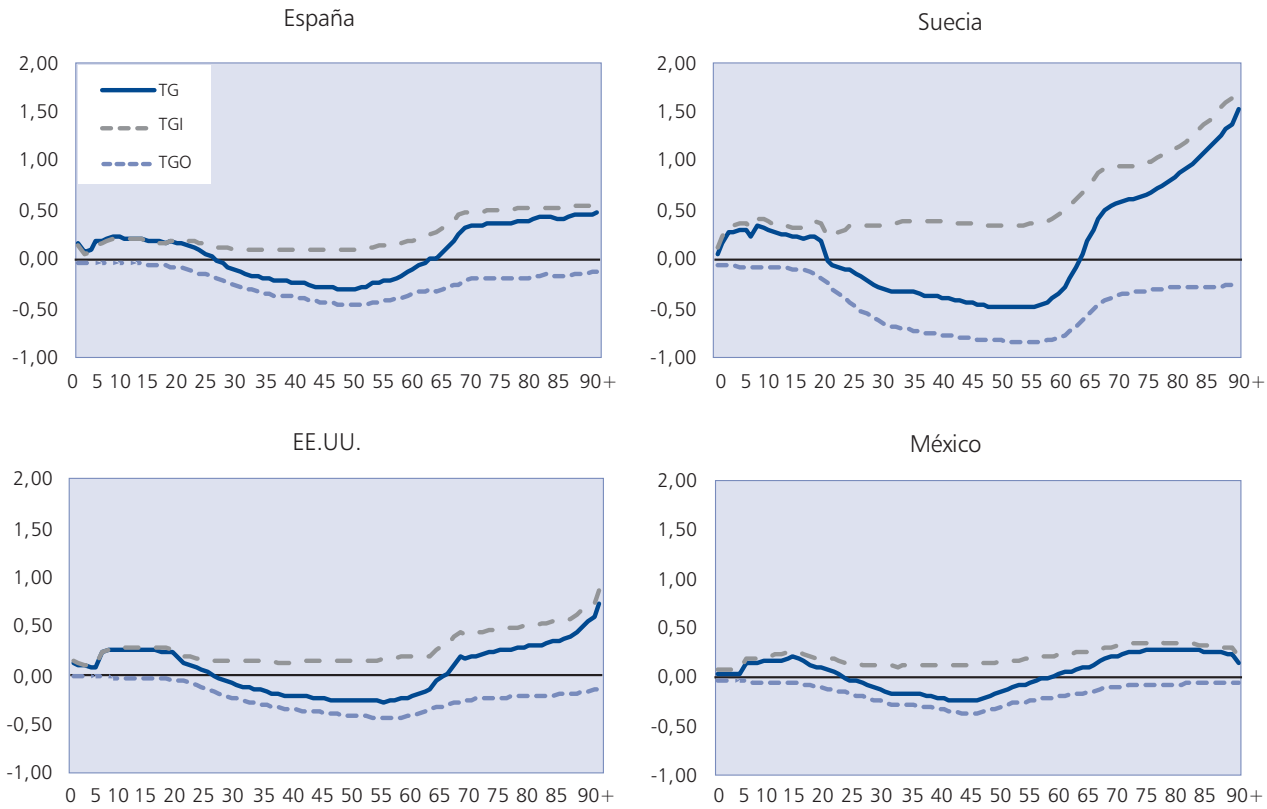
En cuanto a las transferencias privadas, constituyen la principal fuente de financiación de los más jóvenes (muy por encima de las transferencias públicas). Por el contrario, los mayores no

GRÁFICO 3
PERFILES POR EDAD DE TRANSFERENCIAS PÚBLICAS (TG), PRIVADAS (TF) Y REASIGNACIÓN DE ACTIVOS (ABR) PER CÁPITA, ESPAÑA 2000



Nota: Valores per cápita expresados en proporción a la renta laboral media entre los 30 y los 49 años
Fuente: Elaboración a partir de los datos de *NTA* para España 2000, en Patxot *et al.* (2011).

GRÁFICO 4
PERFILES POR EDAD DE TRANSFERENCIAS PÚBLICAS RECIBIDAS (TGI), PAGADAS (TGO) Y NETAS (TG), PER CÁPITA



Notas: Las estimaciones se refieren a los períodos 2000 (España), 2003 (EE.UU. y Suecia) y 2004 (México). Valores per cápita expresados en proporción a la renta laboral media entre los 30 y los 49 años.

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de *NTA*, disponibles en www.ntaccounts.org

son receptores netos sino donantes (TF negativas), si bien en mucha menor medida que las edades activas. Por último, las reasignaciones netas de activos comienzan a ser relevantes con la edad activa, y positivas desde los 35 años, constituyendo una importante fuente de financiación para los mayores.

El gráfico 4 muestra con más detalle las transferencias públicas, al diferenciar entre el perfil de transferencias recibidas (TGI) y pagadas (TGO) a cada edad, a la vez que se presenta la comparación con otros países. Cabe destacar el caso de Suecia donde puede apreciarse una importancia muy superior de las transferencias públicas a la del resto de países, dado su mayor desarrollo del Estado de bienestar. Es especialmente destacable el nivel de transferencias públicas recibidas por las edades mayores, que llegan a representar casi el doble de la renta laboral media del país entre los 30 y los 49 años. Sin duda, la implantación de importantes programas de ayuda a la dependencia constituye la principal explicación. No obstante, también las transferencias públicas recibidas por los niños son más altas que en el resto de países observados. Lógicamente, ello explica que también el perfil de impuestos pagados sea superior en Suecia que en otros países con menos programas de transferencias públicas. Por su parte, España presenta unos perfiles de transferencias públicas muy similares, tanto en nivel como en forma, a los de EE.UU. Únicamente cabe destacar que en el segundo caso, las transferencias públicas a los mayores son algo menores, si bien se incrementan notablemente al final de la vida.

III. CERRANDO EL CÍRCULO: INCORPORACIÓN DE LAS ACTIVIDADES PRODUCTIVAS FUERA DEL MERCADO

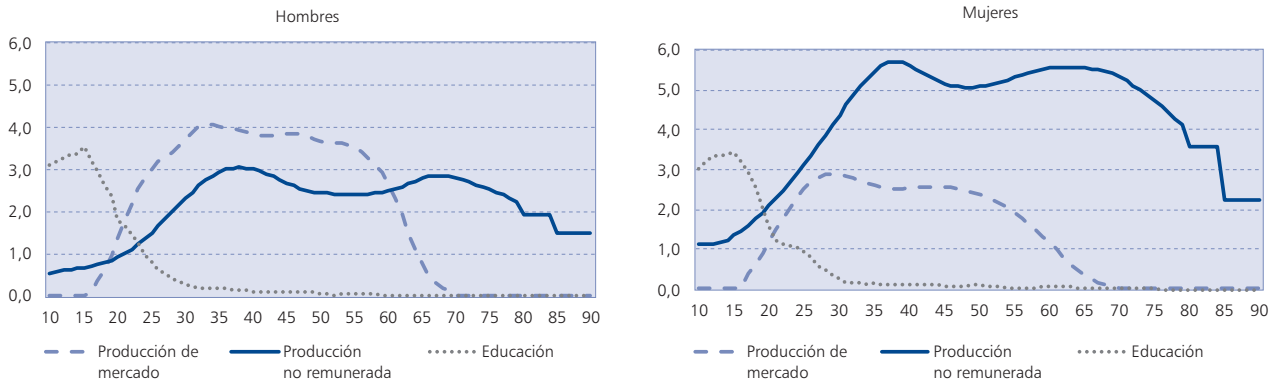
Para cubrir nuestras necesidades de consumo, además de las transferencias monetarias, dependemos también de otros recursos cuya producción no necesariamente pasa por un mercado. Es el caso del trabajo en el hogar, del cuidado de niños o dependientes, así como tareas de voluntariado. Todas estas actividades, al no estar remuneradas, no quedan recogidas dentro de la *Contabilidad Nacional*, y tampoco en las *NTA*. Sin embargo, resulta crucial tenerlas en cuenta de cara a hacer un estudio completo de las transferencias intergeneracionales que tenga en cuenta una perspectiva de género, ya que muchas de estas actividades son realizadas en mayor medida por mujeres. Más si se tiene en cuenta el fuerte componente de edad en los flujos de actividades. Es así como surgió el proyecto *National Time Transfers Accounts* (*NTTA*), una extensión de las *NTA* en la que se incorpora el valor de las actividades productivas que no se asignan a través de los mercados. De esta manera, la desagregación por sexo de las transferencias de recursos tiene mucho más sentido. Así, se pretende completar la información acerca de cómo tienen lugar las transferencias de todo tipo de recursos entre las diferentes generaciones que conviven en un momento determinado, al mismo tiempo que es posible cuantificar en qué medida hombres y mujeres, niños y niñas, participan en la economía intergeneracional.

La contabilización de la producción no remunerada supone superar diversas dificultades. En primer lugar, es necesario acotar qué tipo de actividades no remuneradas son productivas y deben considerarse. Ello se realiza aplicando el *criterio de la tercera persona*: una actividad es productiva cuando es susceptible de ser realizada por una persona distinta a la que efectivamente la lleva a cabo, a cambio de un precio. Así por ejemplo, ducharse o comer no son actividades productivas, mientras que en cambio, sí lo son cocinar o limpiar la casa. También es una actividad productiva cuidar de los niños, de los ancianos o de las personas dependientes, en la medida en que dicha actividad podría externalizarse contratando a alguien para que la realizase.

En segundo lugar, debe estimarse el tiempo dedicado a cada actividad productiva no remunerada, desagregando por edad y sexo. Para ello, la fuente de información principal son *las Encuestas de uso del tiempo*. En España, en concreto se dispone de la *Encuesta de empleo del tiempo* (*EET*), elaborada por el INE. Se trata de una encuesta no periódica, por el momento únicamente disponible para 2002-2003 y 2009-2010, pero que contiene la información necesaria para la construcción de perfiles de horas dedicadas a producción remunerada y no remunerada por edad y sexo. El gráfico 5 muestra dichos perfiles obtenidos a partir de la *EET* 2009-2010, incorporando además las horas al día invertidas en educación por hombres y mujeres. Como puede apreciarse, los perfiles de dedicación temporal a la educación son muy similares para ambos sexos:

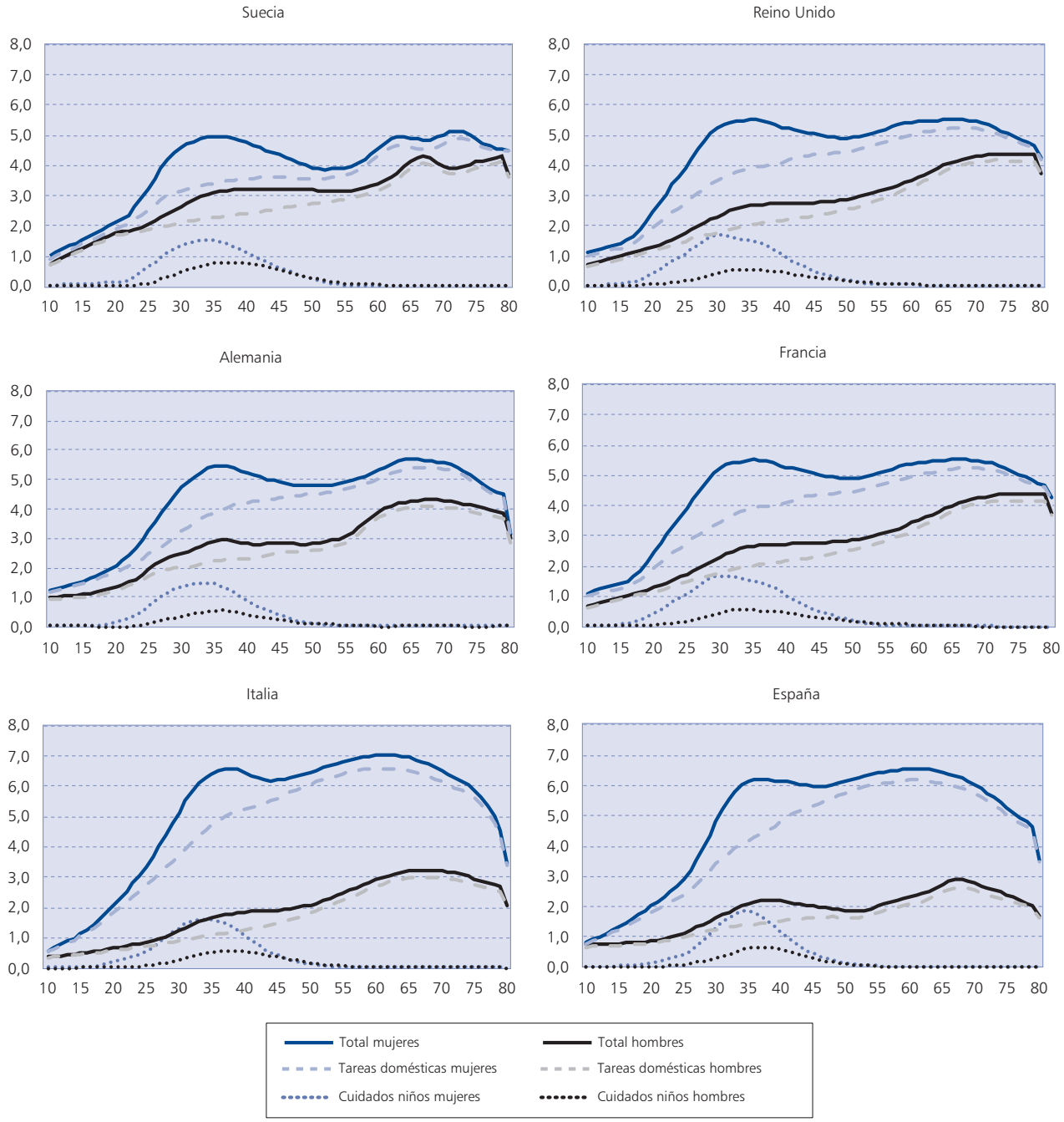
GRÁFICO 5

PERFIL POR EDAD Y SEXO DE HORAS DIARIAS DEDICADAS A LA PRODUCCIÓN REMUNERADA, TRABAJO DOMÉSTICO Y EDUCACIÓN EN ESPAÑA (EN TÉRMINOS PER CÁPITA). ESPAÑA, 2009



Fuente: Reproducida de Rentería *et al.* (2017).

GRÁFICO 6
PERFILES POR EDAD Y SEXO DE HORAS DEDICADAS A LA PRODUCCIÓN DOMÉSTICA EN EUROPA (EN TÉRMINOS PER CÁPITA)



Fuente: Elaboración a partir de los datos disponibles en AGENTA dataexplorer, http://www.agenta-project.eu/en/dataexplorer.htm

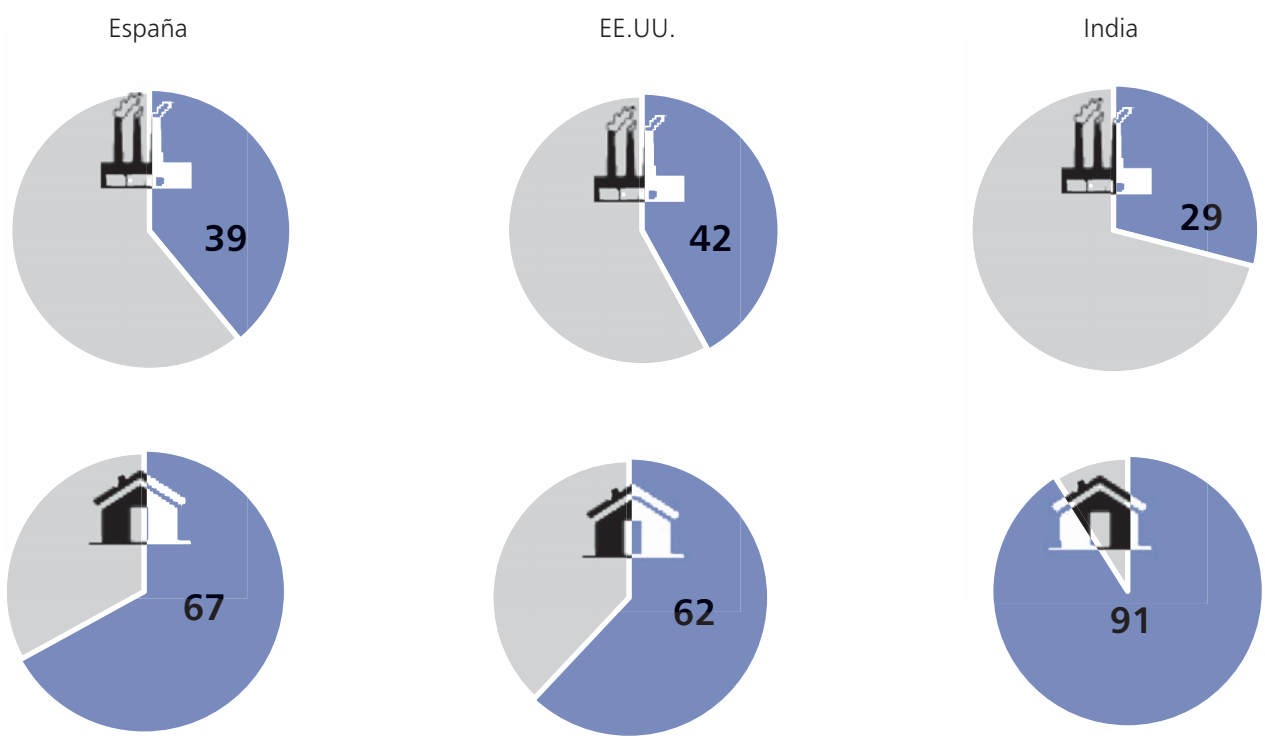
hasta los 18-20 años los jóvenes dedican su tiempo principalmente a educación, y a partir de esa edad, comienza a aumentar su participación en las actividades productivas tanto remuneradas como no remuneradas, variando su importancia según si son chicos o chicas. Las mujeres, desde edades bien jóvenes, dedican más horas a la producción doméstica que los hombres. La diferencia se hace

especialmente importante a partir de los 30 años. Entre los 20 y los 60 años, los hombres dedican más horas a las actividades remuneradas que al trabajo doméstico, mientras que, desde niñas, las mujeres soportan siempre una carga superior de trabajo doméstico.

En el gráfico 6 se muestran los perfiles por edad y sexo de tiempo dedicado a trabajo no remunerado obtenidos para diversos países europeos. Se incluyen también los datos para España, en este caso referidos al año 2003 (1). La comparativa arroja interesantes resultados. Por ejemplo, en los países del sur (España e Italia), las mujeres dedican más tiempo a la producción no remunerada, prácticamente a todas las edades. Ello se explica fundamentalmente por el trabajo doméstico, al cual las mujeres dedican cada vez más horas a medida que se hacen mayores, hasta más allá de los 60 años. El cuidado de los niños adquiere cierta relevancia entre los 25-45 años, pero permaneciendo siempre muy por debajo de las tareas domésticas. Por el contrario, los hombres italianos y españoles dedican menos horas que sus congéneres en el resto de países a las tareas del hogar y, de nuevo, esto ocurre a todas las edades. Ello desemboca en que sea precisamente en estos dos países donde se aprecia una mayor brecha entre el tiempo que hombres y mujeres dedican a la producción doméstica. En el lado opuesto se sitúa Suecia, el país con menores diferencias. Alemania, Francia y el Reino Unido son casos intermedios, con diferencias relevantes, si bien menos acentuadas que en los países del sur.

De igual manera que se estiman los perfiles de tiempo dedicado a la producción de no mercado, utilizando la misma base de datos es posible obtener también los correspondientes perfiles de consumo. De esta manera se completa la información acerca de cómo tienen lugar las transferencias de tiempo entre las diferentes edades. Una vez estimados los perfiles de tiempo, su incorporación a las *Cuentas Nacionales de Transferencias* necesita de su valoración en términos monetarios. Existen

GRÁFICO 7
PORCENTAJE DE PRODUCCIÓN DE MERCADO Y PRODUCCIÓN NO REMUNERADA REALIZADA POR LAS MUJERES



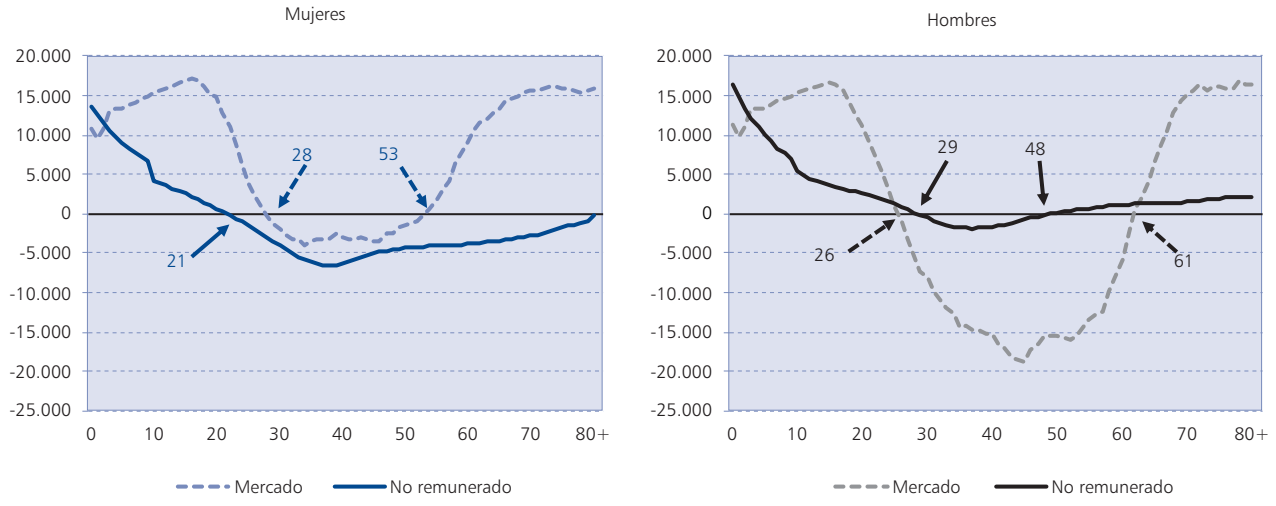
Fuente: Datos del proyecto *Counting Women's Work,* a partir de las estimaciones de *NTTA* para diferentes países, https://www.countingwomenswork.org/

dos métodos alternativos para realizar dicha monetización de los flujos de tiempo. En primer lugar, teniendo en cuenta el coste de oportunidad, el valor monetario de una actividad productiva se igualaría al salario que la persona que realiza dicha actividad percibiría en caso de abandonarla y sustituirla por una actividad en el mercado. Este método de valoración genera cierta controversia al depender el valor de la actividad de la persona que la realiza (sus características personales y su coste de oportunidad). Autores como Chadeau (1992) argumentan que no debe utilizarse, ya que reproduce las mismas inequidades que se observan en el mercado. Por este motivo, en muchos estudios se opta por el denominado método del reemplazo, según el cual el valor de una actividad se corresponde con el salario que percibiría una trabajadora externa al hogar que fuese contratada para realizarla. Este segundo método es el que, por convención, se viene adoptando en las estimaciones de *NTTA*. Así, por ejemplo, para valorar las horas dedicadas al trabajo doméstico en España, se utiliza el salario mínimo por hora para los empleados del hogar que recoge la *Encuesta de estructura salarial (EES*). El gráfico 7 muestra una comparativa del valor de la producción de mercado y no remunerada que llevan a cabo las mujeres en España, EE.UU. y la India. En España se obtiene que las mujeres realizan solamente un 39 por 100 de la producción de mercado mientras que, en cambio, se encargan de un 67 por 100 de la producción no remunerada. En EE.UU. el reparto es ligeramente menos desigualitario. Por último, India presenta la mayor desigualdad entre hombres y mujeres en las actividades productivas, ya que las mujeres se encargan del 91 por 100 de la producción no remunerada, y solo un 29 por 100 de la producción de mercado. En términos medios, se estima que la producción no remunerada supone un 24 por 100 del PIB en España, un 31 por 100 en EE.UU. y un 45 por 100 en India.

Teniendo en cuenta los perfiles por edad de producción y consumo de tiempo, y utilizando el método de reemplazo para otorgarles un valor monetario, puede estimarse el perfil de déficit de ciclo vital (*LCD*) de no mercado, de manera paralela a como se obtenía dicho perfil para las actividades remuneradas (ecuación [2]). En el gráfico 8 se muestran los resultados obtenidos para España utilizando la *EET* de 2009-2010, comparados con el perfil de *LCD* obtenido para las actividades productivas de mercado según las *NTA*. En primer lugar, como puede observarse, el perfil de *LCD* de las actividades de mercado presenta la forma típica, con importantes déficits durante la niñez y la vejez, y con superávits durante la parte central del ciclo vital, coincidiendo

GRÁFICO 8

PERFILES POR EDAD Y SEXO DE DÉFICIT DE CICLO VITAL (*LCD*) DE LAS ACTIVIDADES DE MERCADO Y NO REMUNERADAS, EN EUROS ANUALES PER CÁPITA. ESPAÑA, 2009

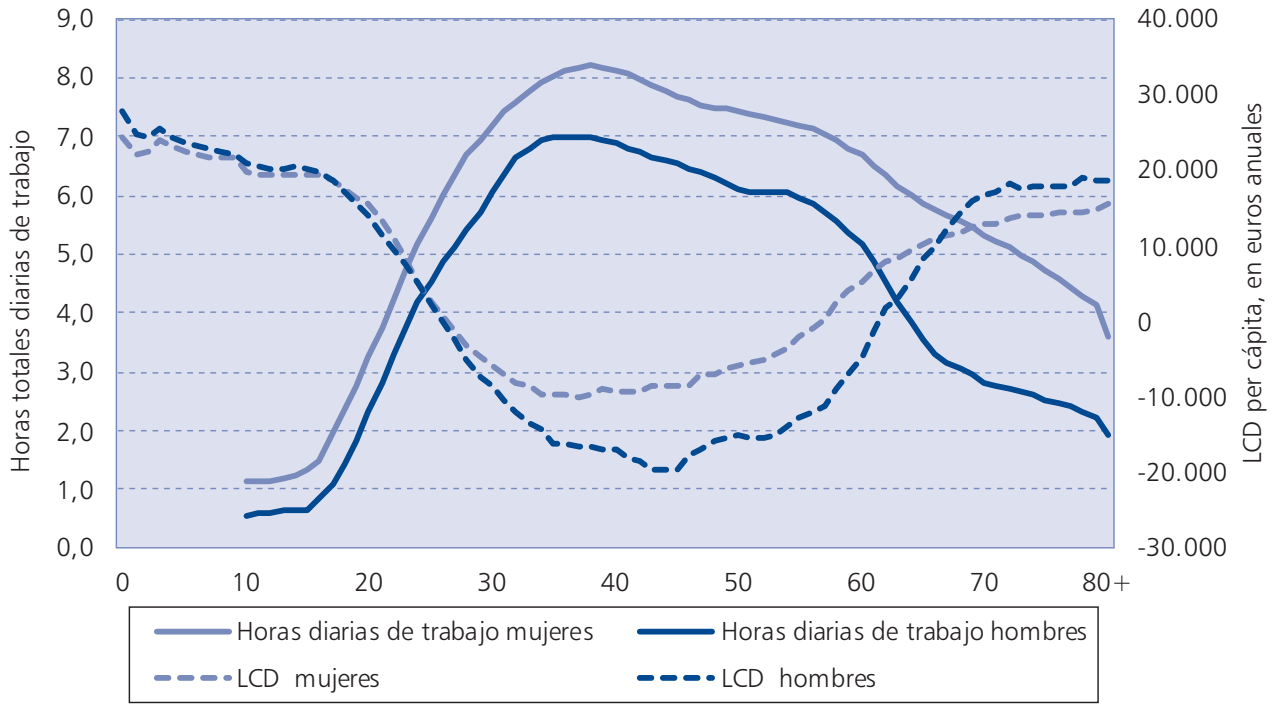


Nota: Valores positivos indican déficit de ciclo vital (*LCD*) y valores negativos, superávit.

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de Rentería *et al.* (2017).

GRÁFICO 9

PERFILES POR EDAD DE HORAS TOTALES DIARIAS DE TRABAJO Y DE DÉFICIT DE CICLO VITAL TOTAL (*LCD*), ESPAÑA 2009



Nota: En el eje de la derecha, valores positivos indican déficit de ciclo vital (*LCD*) y valores negativos, superávit.

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de Rentería *et al.* (2017).

con la edad laboral. No obstante, las diferencias para ambos sexos son significativas. Por una parte, las mujeres tienen un período bastante más corto de superávit, ya que este se produce únicamente entre los 28 y los 53 años, mientras que en el caso de los hombres se inicia a los 26 y se prolonga hasta los 61. Además, el volumen del superávit es considerablemente superior en el caso de los hombres. En segundo lugar, la forma del *LCD* de las actividades de no mercado es bastante diferente. En el caso de las mujeres, solamente existe déficit hasta los 21 años, pero a partir de esa edad, todas producen más de lo que consumen hasta el final de su vida. Los hombres, únicamente producen más de lo que consumen en actividades domésticas entre los 29 y los 48 años, y a partir de entonces vuelven a presentar un déficit que se mantiene durante el resto de su vida.

Las estimaciones de *NTTA* muestran que las mujeres españolas entre los 21 y los 65 años trabajan, en promedio, 1,1 horas más al día que los hombres, y que estas diferencias se incrementan con la edad. Sin embargo, dado que una buena parte de ese trabajo es en actividades no remuneradas, su renta laboral resulta considerablemente inferior, lo que perjudica su perfil de *LCD* con respecto al de los hombres. En el gráfico 9, se han representado los perfiles de horas de trabajo diario totales (en actividades remuneradas y no remuneradas) de hombres y mujeres, junto con los perfiles de *LCD* total, que recoge la diferencia entre el consumo y la producción en todas las actividades productivas, tanto de mercado como de no mercado. Puesto que el perfil de consumo es bastante estable, la forma del perfil de *LCD* y el de horas de trabajo tienen formas opuestas. En comparación al gráfico 8, se observa cómo la incorporación de las actividades no de mercado supone una mejora considerable del perfil de *LCD* de las mujeres, si bien continúa presentando peores cifras que los hombres entre los 25 y los 66 años. Más allá de esa edad, una vez los hombres dejan

de obtener renta laboral, son las mujeres quienes presentan un menor déficit.

A modo de resumen, lo expuesto en esta sección muestra que la extensión de la Cuentas Nacionales de Transferencias para introducir las actividades de producción y consumo que no tienen lugar a través del mercado (*NTTA*), enriquece notablemente la calidad del análisis que puede realizarse de las transferencias intergeneracionales. A la vez, permite mitigar el sesgo de género que se produce al no tener en cuenta la producción no remunerada, realizada mayoritariamente por mujeres. Este sesgo se produce en todos los países, si bien es mayor en los países del sur de Europa.

IV. ALGUNAS APLICACIONES DE LAS *NTA*

La información que contienen las Cuentas Nacionales de Transferencias supone una considerable mejora de los datos disponibles para el análisis de las transferencias intergeneracionales. Por una parte, informa de la cuantía de los diferentes flujos de recursos que tienen lugar entre unos individuos y otros, y por otra, incorpora el componente edad. De manera que constituye una valiosa herramienta para valorar el impacto de los cambios demográficos y, en particular, el envejecimiento, que constituye uno de los grandes retos a los que se enfrentan las sociedades avanzadas. En esta sección se presentan dos posibles aplicaciones de los datos de *NTA*. El primero es el análisis de la configuración actual del Estado de bienestar. Las *NTA* permiten observar cómo están organizados los distintos programas de transferencias sociales y cómo, mayoritariamente, constituyen programas de transferencias intergeneracionales con importante sesgo a favor de las generaciones de más edad. En segundo lugar, se analiza el posible papel de la educación. A partir de estimaciones de las *NTA* desagregadas por nivel educativo, se dispone ya de algunos estudios que señalan el papel fundamental de la educación de cara a afrontar el envejecimiento. La sección concluye apuntando posibles aplicaciones adicionales.

1. El Estado de bienestar: un sistema de protección para los mayores

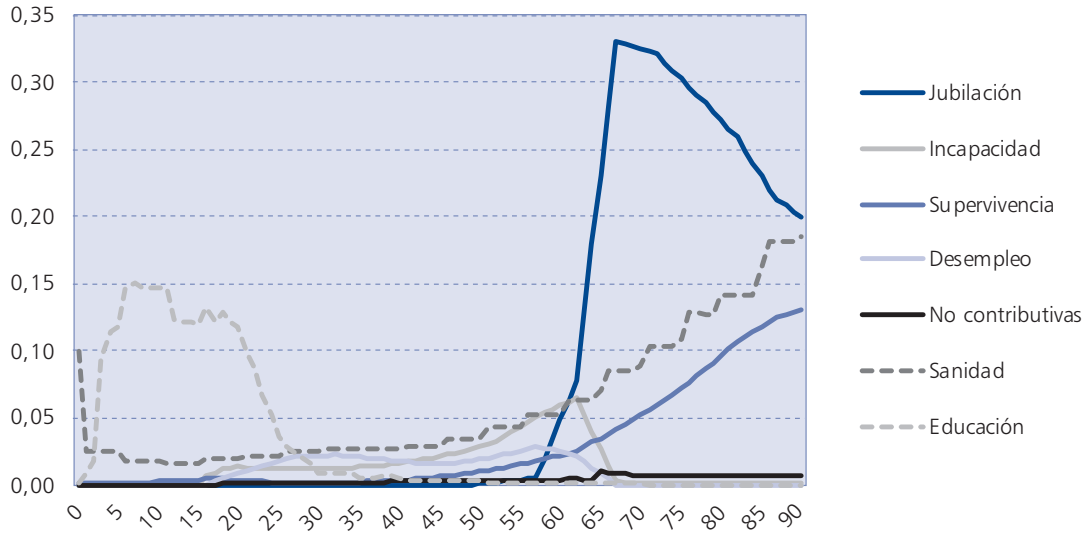
Al incorporar el componente edad, las Cuentas Nacionales de Transferencias permiten saber cómo tienen lugar los intercambios de recursos entre los diferentes grupos de edad que conviven en un determinado momento. En las sociedades avanzadas, el sector público ha asumido un importante papel en las transferencias intergeneracionales, básicamente a través de los programas de transferencias sociales. Se trata de programas de gasto dirigidos a los más jóvenes (educación) y, muy especialmente, a los mayores (sanidad, pensiones de jubilación y atención a la dependencia), que son financiados mediante impuestos y cotizaciones asumidos principalmente por la población en edad activa. Mediante estas transferencias sociales, en cierta medida el sector público sustituye el papel tradicional de la familia en la redistribución intergeneracional, dotándola de un carácter social (*de todos para todos*). Ello es así porque, en conjunto, el sistema de transferencias públicas se organiza como un sistema de reparto o *pay-as-you-go*, en el que los recursos disponibles en cada momento (las contribuciones e impuestos recaudados) se reparten entre los perceptores de transferencias de ese mismo período. Como consecuencia, la composición por edades de la población juega un papel crucial en la configuración del sistema.

El gráfico 10 muestra los perfiles por edad de los principales programas de transferencias públicas (en efectivo y en especie) recibidas por los individuos en España en el año 2008. Se muestran expresadas en proporción a la renta laboral media entre los 30 y los 49 años. Es fácil apreciar que los principales programas de gasto presentan un marcado componente edad. Por una parte, la educación se concentra en las edades más jóvenes (hasta los 20-25 años). Mientras que las pensiones de jubilación, la sanidad y las pensiones de supervivencia van mayoritariamente dirigidas a la población mayor. Únicamente el desempleo y las pensiones de incapacidad se dirigen a los individuos en edades activas, si bien su importancia es claramente inferior a la del resto de programas.

Por su parte, la recaudación del sector público se concentra en cambio en las edades activas, siendo muy inferior la que se obtiene de gravar a los niños y los mayores. Ello es así dado que las figuras impositivas con mayor poder recaudatorio, como son el impuesto sobre la renta personal y las cotizaciones sociales, son soportadas de forma mayoritaria por las rentas del trabajo. Atendiendo a los gráficos 10 y 11 no es difícil extraer conclusiones sobre el fuerte condicionante que supone la estructura por edades de la población para las finanzas públicas: *ceteris paribus*, a medida que la proporción de personas en edad activa se reduzca debido al envejecimiento de

GRÁFICO 10

PERFILES POR EDAD DE LAS PRINCIPALES TRANSFERENCIAS PÚBLICAS RECIBIDAS POR LOS INDIVIDUOS, EN TÉRMINOS PER CÁPITA. ESPAÑA, 2008

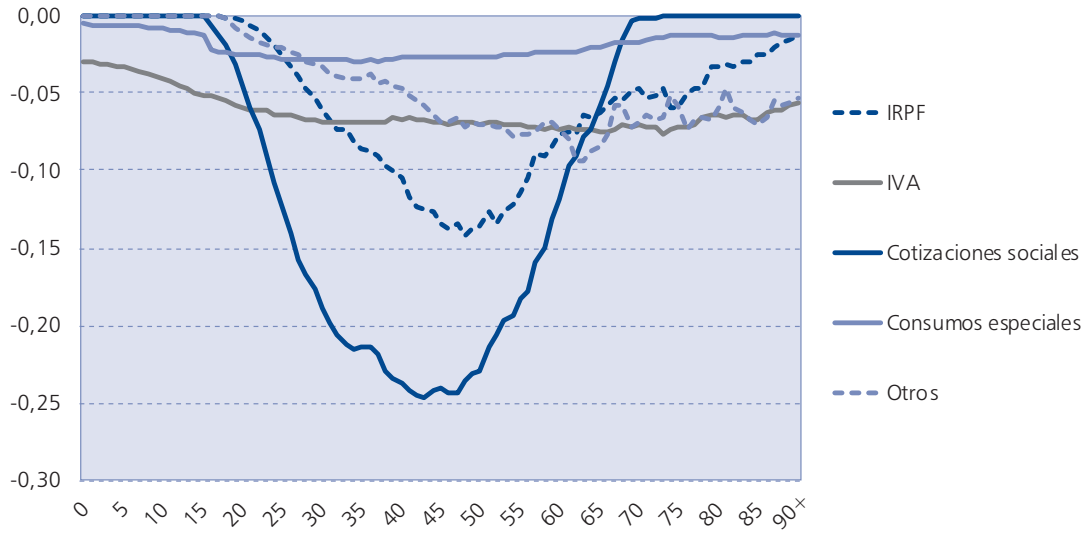


Nota: Valores expresados en proporción a la renta laboral media entre los 30 y los 49 años.

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de Patxot *et al.* (2015).

GRÁFICO 11

PERFILES POR EDAD DE LOS PRINCIPALES IMPUESTOS PAGADOS POR LOS INDIVIDUOS, EN TÉRMINOS PER CÁPITA. ESPAÑA, 2008



Nota: Valores expresados en proporción a la renta laboral media entre los 30 y los 49 años.

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de Patxot *et al.* (2015).

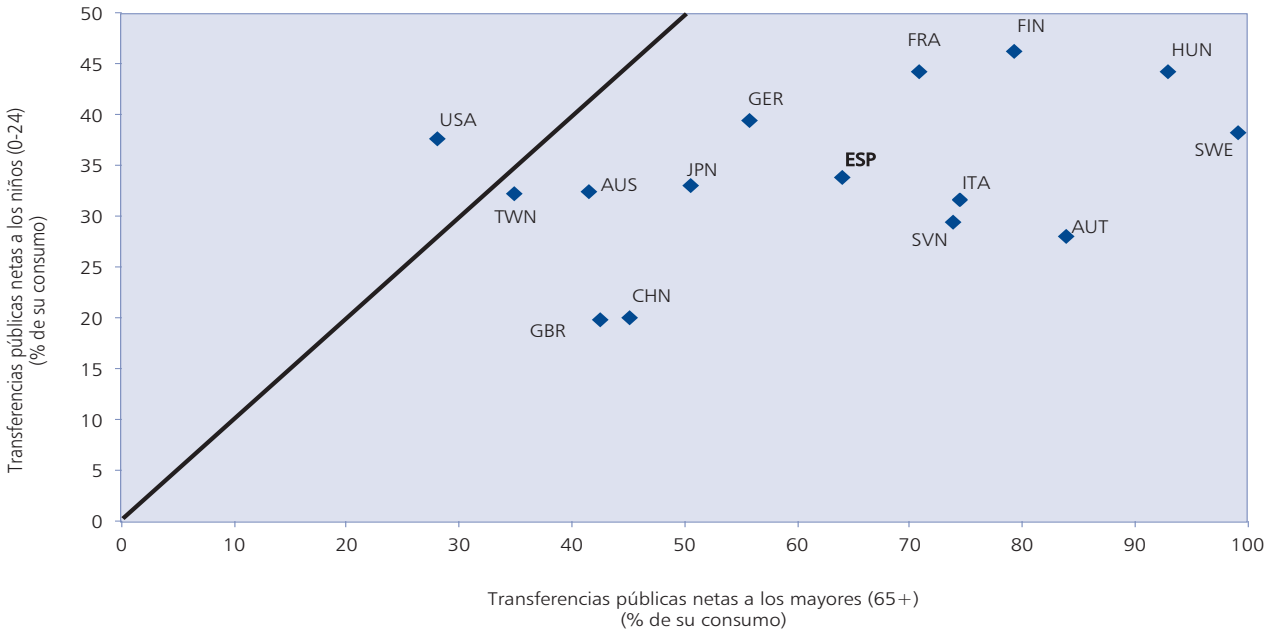
la población, el gasto social se verá incrementado al mismo tiempo que se reducirían los ingresos.

Paralelamente, resulta interesante comparar la protección que el Estado de bienestar brinda a los dos lados del ciclo vital económicamente inactivos, como son la niñez y la vejez. En este sentido, cabe destacar el reciente trabajo de Solé *et al.* (2019) en el que los autores presentan las *NTA* para España en 2012 (uno de los ejercicios donde la gran crisis económica era más apreciable macroeconómicamente), y realizan una comparación con las estimaciones disponibles para antes de la Gran Recesión. El gráfico 12, reproducido de dicho trabajo, confirma que, no solo para España, sino para todos los países para los que se dispone de los datos de *NTA*, los mayores reciben más transferencias públicas que los niños, tanto en términos absolutos como en relación a su consumo. Finlandia es el país en el que el Estado dedica más recursos al consumo de los niños (el equivalente a un 46 por 100 de su consumo total). Le siguen Francia y Hungría (ambas un 44 por 100). Por el contrario, en el Reino Unido y China las transferencias públicas a los niños apenas representan un 20 por 100 de su consumo. En cualquiera de los países mencionados, y todos los demás que aparecen en el gráfico, con excepción de EE.UU., las transferencias hacia los mayores presentan porcentajes superiores a las dirigidas a los niños. EE.UU. es la excepción, si bien vale la pena tener en cuenta dos aspectos. En primer lugar, el Estado de bienestar estadounidense es menos generoso que los europeos. En segundo lugar, el perfil de consumo por edad se incrementa considerablemente a partir de los 60 años y de manera espectacular después de los 80, lo que provoca que, aun siendo elevado el importe de las transferencias públicas, en relación al consumo resulten cifras moderadas. Vale la pena mencionar el caso de Suecia, uno de los países con un sistema de transferencias públicas más desarrollado y consolidado. Los mayores suecos reciben transferencias públicas por prácticamente el ciento por ciento del valor de su consumo, mientras que en el caso de los niños estas representan el 38 por 100.

En lo que se refiere a España, el trabajo de Solé *et al.* (2019) pone de manifiesto que este sesgo de la protección social a favor de los mayores se ha acentuado con la crisis. Mientras el sistema de pensiones ha actuado como red de seguridad para el bienestar de los mayores, los niños, en tanto dependientes mayoritariamente de los ingresos familiares,

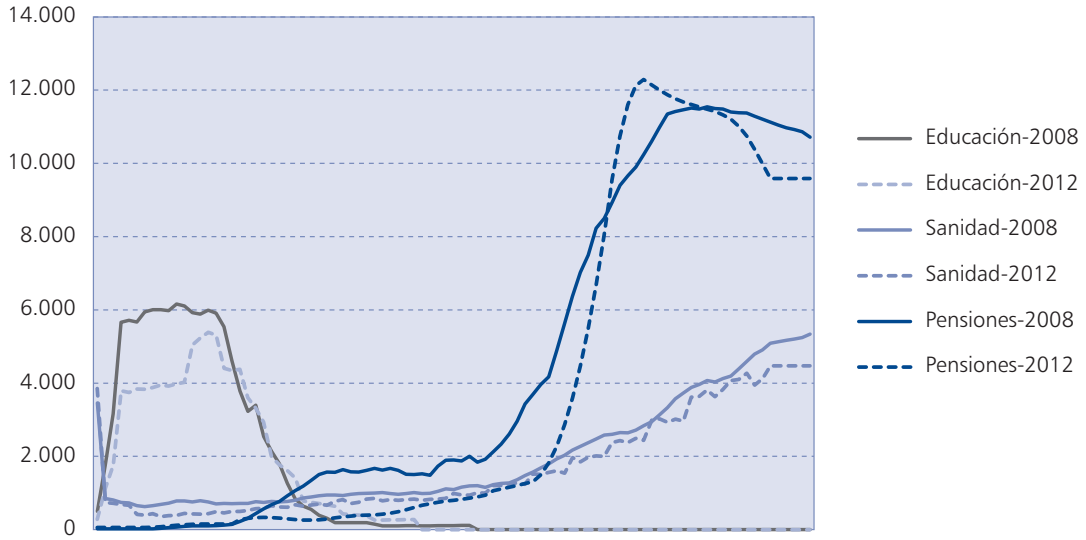
GRÁFICO 12

PORCENTAJE DE TRANSFERENCIAS PÚBLICAS RECIBIDAS POR NIÑOS (0-24) Y MAYORES (65+) RESPECTO A SU CONSUMO (EN TÉRMINOS PER CÁPITA)



Fuente: Reproducido de Solé *et al.* (2019).

GRÁFICO 13
PRINCIPALES TRANSFERENCIAS PÚBLICAS RECIBIDAS A CADA EDAD EN ESPAÑA, COMPARACIÓN 2008 Y 2012 (EN EUROS PER CÁPITA CONSTANTES A PRECIOS DE 2012)



Fuente: Reproducido de Solé *et al.* (2019).

se han visto mucho más afectados por las negativas condiciones en el empleo y los salarios. Además, como muestra el gráfico 13, el gasto per cápita en educación (muy especialmente entre los 3 y los 12 años) ha sufrido recortes de gasto particularmente dramáticos en comparación con la sanidad y las pensiones de los mayores (el importe per cápita de las pensiones percibidas entre los 20 y los 60 años, es decir, diferentes a las de jubilación, también disminuyó sensiblemente).

Como se apuntaba, el sesgo hacia una mayor protección de las personas de más edad es una característica prácticamente universal de los Estados de bienestar. Cabe preguntarse por qué los diferentes países, a medida que desarrollaban sus programas de gasto social han ido dando prioridad a aquellos dirigidos a la población mayor, dejando la financiación de los niños de manera casi exclusiva en la familia. Si uno de los objetivos del Estado de bienestar es socializar (repartir entre toda la sociedad para reducir desigualdades) el gasto de mantener a los dependientes, es difícilmente justificable que solo deba ser así en el caso de los mayores, y no en el de los niños. Máxime si se tiene en cuenta que, en el caso de los jóvenes, el recurso al tercero de los mecanismos para la redistribución intertemporal de la renta (los mercados) no es factible, mientras que sí lo es en el caso de los mayores. Como consecuencia de este sesgo de las políticas públicas, las familias asumen la mayor parte del coste monetario de los niños, al que hay que añadir el coste en términos de tiempo que se mostraba en la sección tercera.

Una posible explicación al sesgo del Estado de bienestar, desde la economía política, es el hecho de que los niños no votan, mientras que los mayores sí. Esta observación nos lleva a otro posible campo de aplicación de los datos de *NTA*. En esta línea, Michailidis y Patxot (2019) emplean los perfiles por edades de las transferencias públicas de *NTA* para estimar la disposición a votar, a cada edad, a favor de las actuales políticas sociales y el impacto que tiene el cambio demográfico.

2. El papel de la educación en el desarrollo económico: el dividendo demográfico

A lo largo del siglo pasado, los países desarrollados han vivido una fuerte transición demográfica, desde sociedades con altas tasas de natalidad y mortalidad a otras con baja fecundidad y larga esperanza de vida. Se ha discutido e investigado mucho acerca de cuál es el papel de la demografía en el crecimiento económico. Especialmente re-

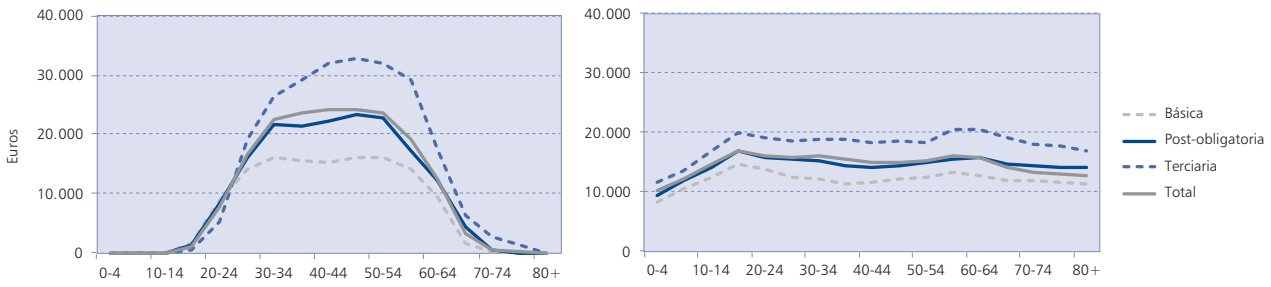
levante es la contribución de Bloom y Williamson (1998), que introdujeron explícitamente la composición por edades de la población en el análisis. Estos autores acuñaron el concepto de *regalo demográfico* (*demographic gift*), posteriormente renombrado como dividendo demográfico, para referirse al efecto positivo que tiene lugar en las primeras fases de la transición demográfica, cuando la población en edad de trabajar crece proporcionalmente más que la población económicamente dependiente. No obstante, este efecto desaparecerá posteriormente, una vez que las generaciones menos numerosas alcancen la edad de trabajar, al tiempo que el número de mayores se incrementa debido al crecimiento de la esperanza de vida, provocando el envejecimiento. En esta línea de investigación sobre el dividendo demográfico cabe destacar los trabajos de Mason (2005), Mason y Lee (2006), Lee y Mason (2010) y Mason, Lee y Jiang (2016). Todos ellos utilizan las *NTA* para profundizar en el análisis de los efectos de la estructura por edades de la población en el desarrollo económico.

Pero lo cierto es que la transición demográfica en las sociedades avanzadas ha tenido lugar al mismo tiempo que otro fenómeno no menos relevante, como es la transición educativa. Aunque con diferencias entre áreas geográficas, el nivel educativo de la población ha experimentado progresivas y notables mejoras desde mediados del siglo pasado. También la investigación ha analizado el papel de la educación en el crecimiento económico (Johnes y Johnes, 2004). Sin embargo, son muy escasos los trabajos que analicen simultáneamente las dos transiciones (demográfica y educativa) y sus efectos en el desarrollo económico, tratando de identificar los efectos de ambas variables. Las *NTA* constituyen una valiosa fuente de información para este tipo de análisis, especialmente si desagregan la información por nivel educativo, como en los trabajos de Hammer (2015) para Austria y Abio *et al.* (2018) para España.

En el gráfico 14 se muestran los perfiles de renta laboral y consumo obtenidos para España en 2006 diferenciando tres niveles educativos (educación básica, educación posobligatoria y educación superior). Como puede observarse, las diferencias en los perfiles de renta laboral son mucho más acusadas que en el consumo. Esto implica que las personas con mayor nivel educativo tienden a participar más en el mercado laboral, obteniendo más rentas. Por consiguiente, y tal como se aprecia en el gráfico 15, las personas con mayor formación pagan más impuestos y son contribuyentes netos (pagan más de lo que reciben) hasta edades más avanzadas. Solamente en los últimos años de su ciclo vital reciben más transferencias públicas que los individuos con menor formación, pero las diferencias son muy pequeñas si se comparan con el diferencial de impuestos pagados durante la vida activa.

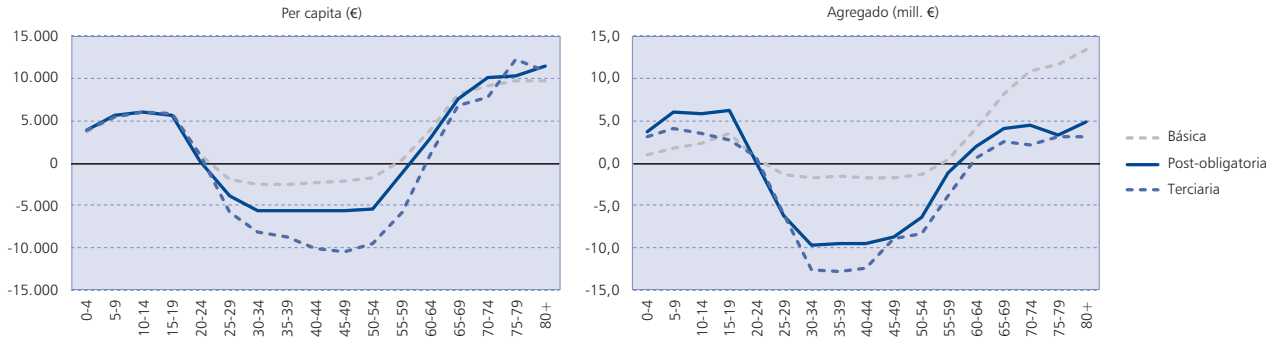
Partiendo de los trabajos de Mason (2005) y Mason y Lee (2006), que estudian el dividendo demográfico empleando datos de *NTA*, Rentería *et al.* (2016) proponen una extensión de la metodología para diferenciar los efectos del cambio en la estructura por edades de la población y del cambio en el nivel educativo de la población que tienen lugar simultáneamente. El dividendo demográfico se define como el crecimiento de la ratio entre el número de trabajadores y la población total. Utilizando los perfiles por edad de renta laboral y consumo obtenidos de las *NTA*, Mason (2005) refina la definición

GRÁFICO 14
PERFILES POR EDAD DE RENTA LABORAL Y CONSUMO PER CÁPITA SEGÚN EL NIVEL EDUCATIVO. ESPAÑA, 2006



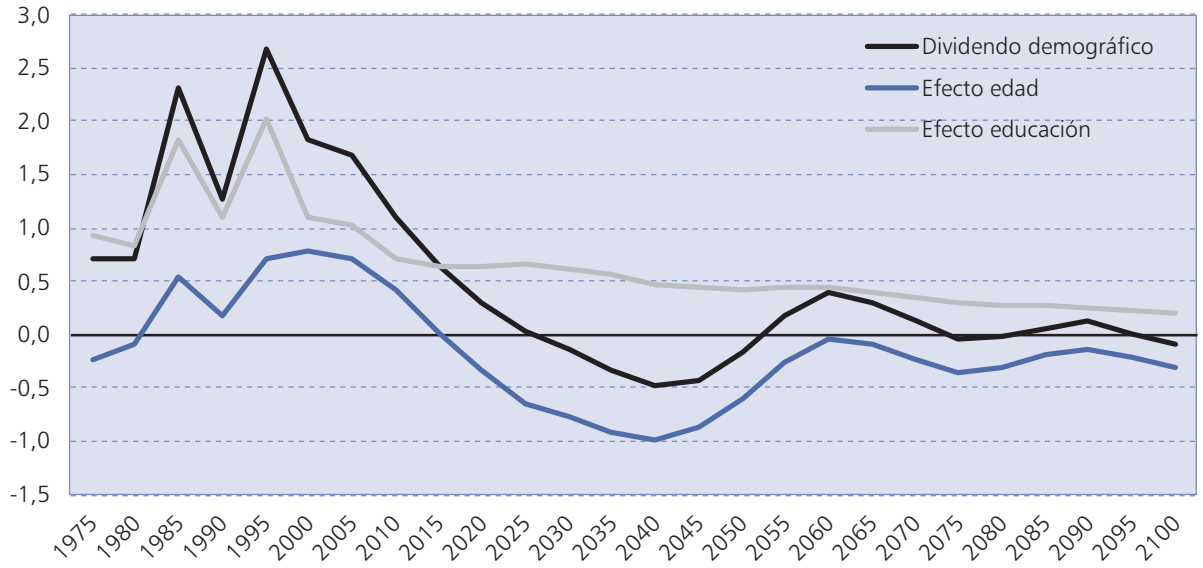
Fuente: Reproducido de Abio *et al.* (2019).

GRÁFICO 15
PERFILES POR EDAD DE TRANSFERENCIAS PÚBLICAS NETAS, PER CÁPITA Y AGREGADAS, SEGÚN EL NIVEL EDUCATIVO. ESPAÑA, 2006



Fuente: Elaboración a partir de los datos de Abio *et al.* (2018).

GRÁFICO 16
DESCOMPOSICIÓN DEL DIVIDENDO DEMOGRÁFICO POR EDAD Y EDUCACIÓN EN ESPAÑA, 1975-2100 (EN PORCENTAJE)



Fuente: Reproducida de Rentería *et al.* (2016).

del dividendo en términos económicos, de manera que se obtiene una estimación mucho más exacta de la relación entre productores (en lugar de trabajadores) y consumidores (en lugar de población total). Por su parte, Rentería *et al.* (2016), utilizando los perfiles de renta laboral y consumo por edad desagregados por nivel educativo, descomponen el dividendo demográfico en un efecto-edad y un efecto-educación. El gráfico 16 muestra los resultados del ejercicio de simulación realizado para España utilizando los perfiles por nivel educativo de 2016 y las proyecciones de población por nivel educativo realizadas por Lutz, Butz y KC (2014). El gráfico muestra que el dividendo demográfico ha sido muy positivo en las últimas décadas en nuestro país (la ratio entre productores y consumidores ha crecido por encima del 1 por 100 hasta 2015). Sin embargo, está a punto de terminar. Hasta el mo-

mento, tanto la estructura de edades de la población como la transición educativa han incidido positivamente en el dividendo, pero a partir de ahora, el efecto de la mejora educativa, que continúa siendo positivo, no será suficiente para compensar el fuerte proceso de envejecimiento. No es hasta después de 2040, una vez que la presencia de las generaciones del *baby boom* comienza a descender, cuando el efecto del envejecimiento se modera. Aun así, cabe destacar que la época dorada del dividendo demográfico en España ha quedado ya atrás, y no se espera un período similar a lo largo de este siglo.

Por su parte, Sánchez-Romero *et al.* (2018) estudian la contribución de la demografía al crecimiento económico en España en un marco de equilibrio general, utilizando un modelo de generaciones solapadas (OLG), en el que también utilizan los perfiles de *NTA* y de *NTTA*. Los individuos son heterogéneos por nivel educativo, lo que también les permite aislar el efecto de la educación. Los autores obtienen que la transición demográfica entre 1850 y 2000 explica aproximadamente un 17 por 100 del crecimiento de la renta per cápita observada en dicho período. Por otra parte, estiman que un 9,8 por 100 del crecimiento económico ha sido debido a la expansión educativa (incremento de la proporción de individuos con nivel educativo intermedio o superior) (2).

3. Otras aplicaciones: análisis longitudinal

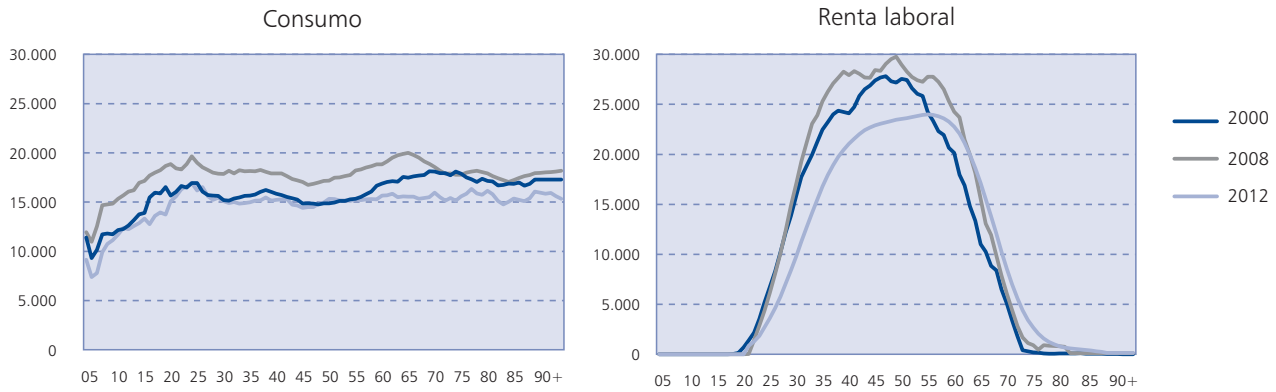
Como se ha venido explicando, las Cuentas Nacionales de Transferencias informan de cómo tienen lugar los flujos de recursos entre los individuos de diferentes edades que conviven en un determinado momento. Así pues, proporcionan información de corte transversal, y no del ciclo vital, de los mismos individuos. Un análisis longitudinal exigiría disponer de estimaciones de *NTA* para un período suficientemente largo de tiempo de manera que permitiese observar a las mismas generaciones en los diferentes momentos de su ciclo vital. Las restricciones en la disponibilidad de datos históricos suponen una limitación importante a la hora de abordar esta tarea. Sin embargo, las grandes posibilidades que supondría disponer de este tipo de información están alentado el desarrollo de algunos proyectos en esta línea. EE.UU. es uno de los países con más información histórica disponible (sus estimaciones de las *NTA* abarcan desde 1980 hasta 2011). Su análisis longitudinal permite observar, por ejemplo, que cada generación ha experimentado un mayor consumo total (incluidas las transferencias públicas en especie) que las anteriores. Además, se aprecia cómo el consumo a edades más avanzadas ha aumentado más rápido que el de los más jóvenes (en 1960 los mayores norteamericanos consumían mucho menos que los adultos jóvenes, pero en 1985 esa relación se había invertido y continúa en la actualidad). El análisis histórico es, sin duda, una fuente de valiosa información acerca de cómo han ido interactuando los papeles de la familia, el sector público y el mercado en la distribución intergeneracional de los recursos.

Por otra parte, la comparación de las *NTA* en momentos diferentes del ciclo económico permite observar cómo cambian los patrones de producción y consumo en función de la evolución de la economía. Patxot, Rentería y Souto (2015), compararon las *NTA* de España en 2000 y 2008, el año inicial de la Gran Recesión. Su trabajo permite observar que el *LCD* agregado entre dichos períodos se había incrementado del 8,8 al 10,1 por 100 del PIB, empujado por el cambio en los perfiles per cápita de renta laboral y, sobre todo, de consumo. Mientras el consumo se incrementó de manera uniforme para todas las edades, los aumentos en las rentas laborales fueron mucho más discretos y se concentraron principalmente entre los 30-40 años y entre los 50 y 60 años. Cabe señalar que, en cambio, la composición por edades de la población durante el período, con importantes flujos de inmigración, contribuyó al *LCD* agregado en el sentido contrario: las autoras estimaron que, de haberse mantenido la misma estructura de edades de 2000, el *LCD* agregado en 2008 hubiese aumentado 2 puntos porcentuales del PIB adicionales. Solé *et al*. (2019) incorporan a la comparativa las *NTA* de 2012, en plena crisis económica. Como se muestra en el gráfico 17, tanto los perfiles de consumo como los de renta laboral sufrieron importantes descensos con respecto a la situación precrisis. En el caso del consumo, su disminución fue bastante uniforme para todas las edades. La renta laboral, en cambio, descendió de manera dramática para los jóvenes y los trabajadores de mediana edad, mientras que para los más mayores (55 y más años) la caída fue mucho menos importante.

Independientemente del análisis histórico, un análisis longitudinal más detallado, en el que se pudiera seguir durante varios años la evolución de los mismos individuos, permitiría ampliar el estudio de las transferencias intergeneracionales a su interacción con cambios en la estructura del hogar,

GRÁFICO 17

PERFILES POR EDAD DE CONSUMO Y RENTA LABORAL PER CÁPITA EN ESPAÑA. COMPARACIÓN 2000, 2008 Y 2012 (EN EUROS)



Fuente: Elaboración a partir de los datos de Solé *et al.* (2019).

por ejemplo. Autores como McLanahan, Tach y Schneider (2013), Lersch y Baxter (2015), Kalmijn (2012) o McGarry (2014) han documentado el gran impacto que cambios en la estructura del hogar (como puede ser un divorcio, la llegada de un hijo, o la muerte de un miembro de la familia) pueden tener en la distribución de las transferencias y en el bienestar de los miembros de la familia. Pero todos estos análisis se limitan en gran medida a observar un tipo de familia específico, o un tipo de cambio familiar. La combinación de la metodología *NTA* con datos longitudinales tiene un gran potencial que permitiría tener una visión más global de cómo los cambios familiares a lo largo del ciclo de vida van definiendo las transferencias intergeneracionales familiares, pudiendo observar también su interacción con las transferencias públicas.

V. CONCLUSIONES

El modo en el que se organizan y tienen lugar las transferencias intergeneracionales de recursos condiciona, en muchos sentidos, el bienestar global de una sociedad. Sin embargo, las grandes cifras macroeconómicas no proporcionan información sobre esta dimensión a pesar de resultar clave para entender cómo tiene lugar la reasignación de recursos entre los diferentes miembros de una sociedad, y cómo su organización puede verse afectada por eventuales cambios en la estructura por edades de la población. Esta fue la principal motivación del proyecto de elaboración de las Cuentas Nacionales de Transferencias *(NTA)*, surgido en EE.UU. a principios de los 2000 y en el cual hoy participan más de cincuenta países, incluida España. Las *NTA* estiman, de manera consistente con la *Contabilidad Nacional*, cómo son los perfiles por edad de todas las actividades económicas que los individuos realizamos a lo largo de nuestro ciclo vital: consumo, producción, ahorro y transferencias de recursos a (de) otras personas.

Los datos de *NTA* disponibles permiten observar que los perfiles de renta laboral y consumo varían ligeramente de país a país, y según el año de estimación, si bien en general son bastante similares. En España, para el año 2000 se estimaba que el superávit de ciclo vital tenía lugar entre los 26 y los 58 años, y un año más tarde en cada caso (de los 27 a los 59) en 2008. Son edades cercanas a las estimadas en EE.UU. (26-59), Japón (27-59) y otros países europeos como Alemania (27-57). No obstante, es posible apreciar algunas diferencias significativas. Así, por ejemplo, el perfil de consumo por edad en España es mucho más estable que el de otras economías avanzadas, tanto de Europa (países nórdicos, Alemania) como del resto del mundo (EE.UU., Japón), en las que se distingue un claro incremento del consumo per cápita en las edades más avanzadas. Por su parte, el perfil de renta laboral es muy parecido en los países europeos, donde dichas rentas prácticamente desaparecen a partir de los 65 años. En EE.UU. y Japón, en cambio, las rentas del trabajo continúan teniendo cierta importancia más allá de esa edad, y otro tanto ocurre en economías menos desarrolladas como Brasil o China.

Las *NTA* son una valiosa fuente de información pero, al igual que las CN, no consideran aquellas actividades de producción y consumo que no tienen lugar a través de los mercados. Sin embargo, de dichas actividades depende una buena parte del bienestar de las personas. Es el caso del trabajo doméstico o del cuidado de los niños o de las personas dependientes, por citar las más relevantes. Si se tiene en cuenta que, además, son actividades que suelen presentar un fuerte sesgo de género, su incorporación al análisis de las *NTA* podría alterar el panorama de manera significativa. Este es el objetivo del proyecto *NTTA*, que estima los perfiles por edad de las actividades productivas no remuneradas y los añade a los perfiles de *NTA*. Los resultados han permitido observar interesantes características. Así, por ejemplo, en España se estima que las mujeres son responsables de solo un 39 por 100 de la producción remunerada, mientras que en cambio realizan el 67 por 100 de las tareas del hogar y el cuidado de los hijos. España, junto con Italia, se encuentra entre los países en los que existen mayores diferencias entre el tiempo dedicado por las mujeres y los hombres a las actividades del hogar. Por el contrario, Suecia presenta las menores diferencias. El *LCD* de las actividades de mercado en la niñez y la vejez es muy similar para hombres y mujeres, si bien hay una importante diferencia en la etapa central de la vida: como las mujeres participan menos en el mercado laboral, y con salarios más bajos, su superávit de ciclo vital es más pequeño y más corto. Ahora bien, en las actividades de no mercado las españolas presentan un superávit desde los 21 años que se mantiene durante el resto de su vida, mientras que los hombres únicamente dan más de lo que reciben entre los 29 y los 49 años.

Las aplicaciones de los datos que proporcionan las *NTA* son numerosas. En este trabajo se han revisado algunas de las más significativas. De esta forma, los perfiles de *NTA* permiten analizar mediante qué instrumentos se financia el *LCD* de las dos etapas del ciclo vital económicamente dependientes, la niñez y la vejez. Los datos disponibles para diversos países muestran que, en general, el sector público juega un papel destacado en la redistribución intergeneracional de recursos, especialmente en aquellos con un Estado de bienestar consolidado. No obstante, ese papel del sector público está claramente sesgado en favor de los mayores, para quienes las transferencias públicas suponen la principal fuente de renta en casi todos los países avanzados. En algunos, como EE.UU., también es importante el ahorro, mientras que en cambio, las transferencias familiares tienen una presencia muy reducida. Sin embargo, son precisamente las transferencias familiares el instrumento con mayor relevancia en la financiación del *LCD* de los niños. En su caso, las transferencias públicas son mucho más reducidas, y se concentran principalmente en la financiación de la educación, por lo que es sobre la propia familia sobre quien recae la responsabilidad de proporcionarles los recursos necesarios en términos monetarios, a los que hay que añadir el tiempo dedicado a su cuidado. Utilizando los datos de *NTA* para 15 países, se ha observado que únicamente en EE.UU. los menores de 25 años reciben transferencias públicas en relación a su consumo por un valor superior al de los mayores de 65 años (un 37,6 por 100 frente a un 27,9 por 100). No obstante, debe puntualizarse que el perfil de consumo de los mayores en este país es marcadamente creciente al final de la vida, de manera que el valor absoluto de las transferencias públicas recibidas en estas edades es en realidad bastante elevado. Por el contrario, en todos los demás países el sesgo hacia los mayores es muy evidente. En Suecia, los mayores reciben transferencias públicas por un valor equivalente prácticamente al cien por cien de su consumo, mientras que para los niños se limita al 38 por 100. Los menores sesgos se observan en Francia (71 por 100 los mayores frente al 44 por 100 de los jóvenes) y Finlandia (79 por 100 frente a 46 por 100). En España, los datos de 2008 muestran que los mayores recibían transferencias públicas por un valor equivalente al 66 por 100 de su consumo, prácticamente el doble que los jóvenes (34 por 100). Sin embargo, a pesar de su carácter universal, el sesgo del Estado de bienestar en favor de los mayores no deja de resultar sorprendente. Tan lícitas son las necesidades de nuestros mayores como las de nuestros niños. Sin embargo, las sociedades únicamente han establecido mecanismos para la *socialización* de las necesidades de los primeros (toda la sociedad debe contribuir a su bienestar), mientras que se aceptan sin reparos las grandes desigualdades que pueden generarse en el caso de los niños.

Una segunda aplicación destacada de las *NTA* es su utilización para el estudio del denominado dividendo demográfico (los efectos del cambio en la estructura de edades de la población en el crecimiento económico). Los perfiles por edad de renta y consumo han sido utilizados en diferentes trabajos que analizan este fenómeno. En el caso de España, Sánchez-Romero *et al.* (2018) los utilizaron en un modelo de generaciones solapadas en el que

estimaron que la transición demográfica explica aproximadamente un 17 por 100 del incremento de la renta per cápita entre 1850 y 2000. Por otra parte, Rentería *et al*. (2016), utilizando los perfiles desagregados por nivel educativo de la población, observan que no solo el cambio en la estructura de edades, sino también en el nivel educativo de la población, tienen efectos importantes en el crecimiento económico. De hecho, la educación ha tenido mayor impacto que la estructura por edad de la población hasta el momento, y se estima que se mantendría en cifras positivas a lo largo de todo el siglo XXI. A partir de 2015, sin embargo, el efecto edad se vuelve negativo y la educación ya no será capaz de compensarlo a partir de 2025 y hasta 2050.

Por último, este trabajo ha considerado también el potencial de las *NTA* a medida que se disponga de más estimaciones que permitan el análisis longitudinal de los datos. Aunque las restricciones en la disponibilidad de datos históricos impiden disponer por el momento de perfiles longitudinales (la misma generación observada a lo largo del ciclo vital), los avances en este campo son prometedores. En EE.UU. disponen de estimaciones desde 1980 que permiten observar, por ejemplo, cómo han cambiado los patrones de consumo de las diferentes generaciones, y cómo han ido interactuando los papeles de la familia, el sector público y el mercado en la redistribución intergeneracional de los recursos. Por otra parte, la comparación de las *NTA* en períodos más cortos, pero en diferentes fases del ciclo económico, pueden aportar también valiosa información acerca de los cambios en los patrones de producción y consumo y su posible interacción con las etapas de crisis y expansión. Los resultados de Patxot *et al.* (2013) para España mostraban que, en 2008, justo antes del inicio de la Gran Recesión, el perfil de consumo se había incrementado de manera bastante uniforme para todas las edades, alrededor de un 20 por 100 en promedio. Por el contrario, el incremento de la renta laboral fue mucho más discreto y se había producido muy especialmente en los trabajadores más mayores (a partir de los 50 años). El trabajo de Solé *et al*. (2019), en el que se analizan por primera vez los datos de un año de crisis (2012), también arroja resultados interesantes. La Gran Recesión supuso un retroceso del consumo per cápita en España muy similar para todas las edades. Por su parte, el perfil de renta laboral registró una importante contracción, muy especialmente en los trabajadores jóvenes y de mediana edad.

Las *Cuentas Nacionales de Transferencias* suponen un importante paso adelante en las posibilidades de análisis de la economía intergeneracional. Un paso que además resulta clave en el marco de las sociedades actuales, que afrontan con cierta inquietud el reto del envejecimiento. Conocer a fondo cómo tienen lugar las transferencias de recursos entre los individuos de diferentes edades, y cómo deben readaptarse a la transición demográfica resulta crucial para poder afrontar el futuro con garantías.

NOTAS

(*) Las autoras desean expresar su agradecimiento a Eduardo Bandrés, por los comentarios recibidos durante la elaboración del texto. Este trabajo se ha beneficiado de la financiación procedente de diferentes proyectos de investigación del Ministerio de Ciencia y Tecnología (proyectos RTI2018-095799-BI00, ECO2016-78991-R, y red SIMBIEN No. ECO2015-71981-REDT), así como de la Red de Referencia en Economía y Políticas Públicas de la Generalitat de Catalunya (XREPP), y el proyecto WELTRANSIM del International Joint Programming Action (JPI) *More Years, Better Lives.* Elisenda Rentería también agradece la financiación recibida del programa Ramón y Cajal, RYC-2017-22586.

(1) Estos perfiles fueron estimados dentro del proyecto AGENTA, *Ageing Europe: An Application of National Transfer Accounts for Explaining and Projecting Trends in Public Finances.* Los perfiles fueron estimados a partir de la *Encuesta europea armonizada de uso del tiempo* (*HETUS*), en la cual, los datos de España corresponden a la *EET* de 2002-2003. Los detalles del proyecto y los datos obtenidos son accesibles en: http://www.agenta-project.eu/en/index.htm

(2) Mason, Lee y Jiang (2016) estiman el dividendo demográfico desarrollando un modelo que se encuentra entre la citada aproximación de equilibrio parcial de Rentería *et al.* (2016) y el modelo de equilibrio general de Sánchez-Romero *et al.* (2018).

BIBLIOGRAFÍA

Abio, G., Patxot, C., Rentería, E. y Souto, G. (2018). Intergenerational Transfers in Spain: The Role of Education. *Hacienda Pública Española/Review of Public Economics*, *223,* pp. 101-130.

Auerbach, A. J., Ghokale, J. y Kotlikoff, L. J. (1991). Generational Accounts: A Meaningful alternative to Deficit Accounting. En D. Bradford (ed.). *Tax Policy and the Economy*, pp. 55-110. Cambridge, Massachusetts: MIT Press.

Bloom, D. E. y Williamson, J. G. (1998). Demographic transitions and economic miracles in emerging Asia. *The World Bank Economic Review*, *12(3),* pp. 340-375.

Chadeau, A. (1992). What is Households' non-market production worth? *OECD Economic Studies, 18,* spring.

Crespo-Cuaresma, J., Lutz, W. y Sanderson, W. C. (2014). Is the demographic dividend an educationdividend? *Demography*, *51,* pp. 299-315.

Hammer, B. (2015). National Transfer Accounts by Education: Austria 2010. *AGENTA working paper, 2/2015.*

JOHNES, G. y JOHNES, J. (2004). *International Handbook of the Economics of Education*. Edward Elgar.

KALMIJN, M. (2012). Longitudinal analyses of the effects of age, marriage, and parenthood on social contacts and support. *Advances in Life Course Research*, *17*, pp. 177-190.

LEE, R. y MASON, A. (2010). Fertility, human capital, and economic growth over the demographic transition. *European Journal of Population*, *26(2),* pp. 159-182.

— (2011). *Population Ageing and the Generational Economy: A Global Perspective*. Edward Elgar.

LEE, S-H. y OGAWA, N. (2011). Labor income over the lifecycle. En R. LEE y A. MASON (eds.), *Population Aging and the Generational Economy: A Global Perspective*. Edward Elgar.

LEE, Y. J., PARISH, W. L. y WILLIS, R. J. (1994). Sons, Daughters and Intergenerational Support in Taiwan. *American Journal of Sociology*, *94*, pp. 1010-1041.

LERSH, P. y BAXTER, J. (2015). Parental separation during childhood and adult children´s wealth. *Life Course Centre Working Paper series, n.º 2015-15*.

LUTZ, W., BUTZ, W. P. y KC, S. (2014). *World Population and Human Capital in the Twenty-First Century*. Oxford University Press. Wittgenstein Centre Data Explorer Version 1.2. Disponible en: www.wittgensteincentre.org/dataexplorer

LUTZ, W., CRESPO-CUARESMA, J. y SANDERSON, W. C. (2008). The demography of educational attainmentand economic growth. *Science, 319*, pp. 1047-1048.

MASON, A. (2005). Demographic Transition and Demographic Dividends in Developed and Developing Countries. *United Nations Expert Group meeting on Social and Economic Implications of Changing Population Age Structure*, Mexico, UN/POP/PD/2005/2.

MASON, A. y LEE, R. (2006). Reform and support systems for the elderly in developing countries: Capturing the second demographic dividend. *GENUS, 52(2),* pp. 11-35.

— (2011). Population ageing and the generational economy: Key findings. En: R. LEE, A. MASON (eds.), *Population Aging and the Generational Economy*. Edward Elgar.

MASON, A., LEE, R. y JIANG, J. X. (2016). Demographic dividends, human capital, and saving. *The Journal of the Economics of Ageing*, *7*, pp. 106-122.

MCGARRY, K. (2012). Dynamic Aspects of Family Transfers. *NBER Working Paper, 18446*.

MCLANAHAN, S., Tach, L. y Schneider, D. (2013). The causal effects of father absence. *Annual Review of Sociology, 29*, pp. 399-427.

MICHAILIDIS, G. y PATXOT, C. (2019). Political viability of public pensions and education. An empirical application. *Applied Economic Letters*, *26(3),* pp. 245-249. Véase una versión más extensa en UB Economics Working Papers, E18/370.

NACIONES UNIDAS, NU (2013). *National Transfer Accounts Manual. Measuring and Analysing the Generational Economy*. Population Division, Department of Economic and Social Affairs. New York: United Nations Publication.

PATXOT, C., RENTERÍA, E., SÁNCHEZ-ROMERO, M. y SOUTO, G. (2011a). How intergenerational transfers finance the lifecycle deficit in Spain. En: R. LEE y A. MASON (eds.), *Population Aging and the Generational Economy*. Edward Elgar.

— (2011b). Results for GA and NTA: the sustainability of the welfare state in Spain. *Moneda y Crédito*, *231*, pp. 7-51.

PATXOT, C., RENTERÍA, E. y SOUTO, G. (2015). Can we keep the pre-crisis living standards? An analysis based on NTA profiles in Spain. *The Journal of Economics of Ageing*, *5,* pp. 54-62.

PRESTON, S. H. (1984). Children and the Elderly: Divergent Paths for American's dependents. *Demography*, *21,* pp. 435-457.

RENTERÍA, E., SCANDURRA, R. SOUTO, G. y PATXOT, C. (2016). Intergenerational money and time transfers by gender in Spain: Who are the actual dependents?. *Demographic Research*, *34*, pp. 689-704.

— (2017). Mujeres y hombres, consumo y producción a lo largo de la vida: una relación desigual. *Observatorio Social de la Caixa*, septiembre 2017.

RENTERÍA, E., SOUTO, G., MEJÍA-GUEVARA, I. y PATXOT, C. (2016). The effect of education on the demographic Dividend. *Population and Development Review*, *42(4)*, pp. 651-671.

SAMUELSON, S. (1958). An exact consumption loan model of interest with or without the social contrivance of money. *Journal of Political Economy*, *66*, pp. 467-482.

SÁNCHEZ-ROMERO, M., ABIO, G., PATXOT, C. y SOUTO, G. (2018). Contribution of Demography to Economic Growth. *SERIEs, 9*, pp. 27-64.

SOLÉ, M., SOUTO, G., RENTERÍA, E., PAPADOMICHELAKIS, G. y PATXOT, G. (2019). Protecting the elderly and children in times of crisis: An Analysis based on National Transfer Accounts. *Journal of the Economics of Ageing* (forthcoming).

VARGA, L., GÁL, R. I. y CROSBY-NAGY, M. O. (2017). Household production and consumption over the life cycle: National Time Transfer Accounts in 14 European countries. *Demographic Research*, *36*, pp. 905-944.

INMIGRACIÓN Y SOSTENIBILIDAD DEL ESTADO DE BIENESTAR EN ESPAÑA TRAS LA GRAN RECESIÓN

María BRUQUETAS CALLEJO (*)
Radboud University

Francisco Javier MORENO FUENTES
IPP-CSIC

Resumen

La inmigración es a menudo propuesta como una de las respuestas más adecuadas para afrontar el envejecimiento de la población y facilitar el equilibrio presupuestario de la Seguridad Social. En la etapa de expansión previa a la crisis, la inmigración funcionó como dinamizador económico y contribuyó de manera clara al desarrollo y financiación del Estado de bienestar en nuestro país. El presente artículo analiza los efectos de la inmigración sobre la situación presente y futura del Estado de bienestar español tras la gran crisis. Utilizando información estadística de diversas instituciones, el artículo repasa la interacción de la población inmigrante con cuatro áreas clave de nuestro Estado de bienestar (Seguridad Social, servicios sociales, sanidad y atención a la dependencia). Los resultados muestran la particular vulnerabilidad de las personas de origen inmigrante en un modelo de bienestar en el que la mayor parte de los programas están marcados por una lógica de aseguramiento escasamente redistributiva que penaliza a los grupos con inserción precaria en el mercado laboral.

Palabras clave: inmigración, Estado de bienestar, sostenibilidad, crisis económica.

Abstract

Immigration is often proposed as one of the most adequate responses for population ageing, able to facilitate the budget balance of Social Security. During the phase of economic expansion prior to the crisis, immigration functioned as a fundamental economic stimuli and contributed to the development and financing of the Welfare State in our country. This article analyzes the effects of migration on the present and future of the Spanish Welfare State in the aftermath of the great economic recession. Using statistical information from diverse institutions, the article explores the interaction of immigrant population in four key areas of our Welfare State (Social Security, social services, healthcare and long-term care). The results show the particular vulnerability of persons of migrant origin in a welfare model in which most programs are defined by a scarcely redistributive social insurance logic that penalizes those groups with the most precarious inclusion in the labor market.

Keywords: immigration, welfare state, sustainability, economic crisis, Spain.

JEL classification: H53, J15.

I. INTRODUCCIÓN

DESDE la década de los ochenta, los Estados de bienestar europeos atraviesan una crisis de sostenibilidad tanto financiera como social. El envejecimiento poblacional, los cambios en las estructuras familiares, y las transformaciones en el mercado laboral vinculadas a la globalización y al desarrollo tecnológico, implican crecientes presiones fiscales sobre los sistemas de protección social y comprometen su sostenibilidad presente y futura.

El incremento de la esperanza de vida, unido a las bajas tasas de natalidad registradas a partir de los años ochenta en nuestro país, implica un aumento de la proporción de jubilados, así como una reducción del número de personas en edad de trabajar. Las predicciones apuntan a que en los próximos treinta años se duplicará la tasa de dependencia en España, con estimaciones que oscilan entre el 45 por 100 y el 60 por 100 (INE, Eurostat, AIReF (1). Así, según las proyecciones de la población española del Instituto Nacional de Estadística (2018-2068), las personas mayores (de 65 años o más) (2), que representaban el 19,4 por 100 de la población en enero de 2019, alcanzarían el 25,2 por 100 en 2033, y en 2050 duplicarían su proporción. Simultáneamente al aumento de la proporción de jubilados cabe esperar que se mantenga y agudice la tendencia a la disminución del número de personas ocupadas. De acuerdo con las proyecciones del Instituto Nacional de Estadística (INE), si se mantuviesen las tendencias demográficas actuales, la población española perdería 3,4 millones de efectivos entre 19 y 40 años en el período 2010-2020. Es decir, por cada persona en edad de trabajar habría casi una persona potencialmente inactiva. El aumento de la tasa de dependencia se traduce en una creciente presión sobre el Sistema de Seguridad Social, que ha pasado de tener excedentes anuales superiores al 1 por 100 del PIB, a estar en una situación de déficit estructural entre el 1,3 por 100 y el 1,5 por 100 desde 2011 (Pastor y Vila, 2019) (3). El gasto en pensiones, que representaba en torno al 7,6 por 100 del PIB en 2008, se ha incrementado de manera clara hasta representar actualmente el 12,3 por 100 del PIB, y podría alcanzar el 13,9 por 100 del PIB en 2050 (Comisión Europea, 2018).

Ante este cúmulo de transformaciones sociodemográficas y sus implicaciones económicas, diversas instancias internacionales (UE, OCDE, ONU) abogan por la inmigración como uno de los mecanismos potenciales para facilitar el equilibrio presupuestario de los sistemas de aseguramiento

social. Según la Comisión Europea, los nacimientos en España durante las próximas dos décadas apenas compensarán las defunciones, y solo la entrada de extranjeros lograría aumentar la población activa y con ello el número de contribuyentes a la Seguridad Social. Esto implica que se necesitaría recibir al menos siete millones de inmigrantes en los próximos veinte años para que la tasa de dependencia quedase en torno al 34 por 100. La inmigración –sobre todo si se trata de inmigración laboral– podría contribuir a frenar o atenuar los efectos negativos del envejecimiento poblacional de tres maneras. Una entrada neta de inmigrantes aumentaría, en primer lugar, la población total. Además, incrementaría la población activa, ya que los inmigrantes suelen ser más jóvenes que la población autóctona. Por último, la inmigración contribuiría a aumentar la tasa de fecundidad y el número de niños en la población total, ya que la primera generación de inmigrantes suele tener más hijos que la población autóctona.

En el caso español, la inmigración funcionó como un dinamizador económico fundamental durante la época de expansión de la economía (1995-2008), contribuyendo a frenar el envejecimiento de la población y el déficit de la Seguridad Social. Investigaciones realizadas con anterioridad a la crisis han documentado el impacto fundamentalmente positivo que ha tenido la inmigración sobre el Estado de bienestar español (Moreno Fuentes y Bruquetas Callejo, 2011; Otero, Casado y Tobes, 2010; Banco de España, 2014). Los resultados de nuestro estudio de 2011 mostraron que la inmigración supuso una aportación neta para la Seguridad Social, en particular, y para el Estado de bienestar español en general. ¿Cómo ha evolucionado ese impacto, a tenor de las importantes transformaciones experimentadas por nuestra sociedad desde entonces?

Dos elementos han transformado radicalmente el contexto y, por tanto, el impacto de la inmigración sobre el sistema de bienestar. Por un lado, la Gran Recesión, iniciada en 2008, que alteró, de forma significativa, los parámetros básicos de la coyuntura macroeconómica existente hasta ese momento, incrementando los niveles de desempleo y aumentando, por consiguiente, los perceptores extranjeros de ayudas y prestaciones sociales. La crisis económica ha tenido, sin duda, un impacto determinante sobre los flujos migratorios (González-Ferrer y Moreno Fuentes, 2017; King y Pratsinakis, 2019) y sobre la integración y la posición socioeconómica de la población inmigrante (Bruquetas, Moreno y Mari-Klose, 2016; Oliver, 2014; Finotelli y Ponzo, 2017; Lafleur y Stanek, 2017). Por otro lado, las políticas de «consolidación fiscal» adoptadas a partir de mayo de 2010 (Real Decreto Ley 8/2010) se tradujeron en mayor desigualdad socioeconómica y en un incremento de la exclusión social entre amplios segmentos de la población española, en particular la de origen inmigrante (4). Todo esto permite suponer que las relaciones entre la inmigración y el Estado de bienestar español se han visto fuertemente alteradas por dichas transformaciones.

El presente artículo pretende analizar los efectos de la inmigración sobre la situación presente y futura del Estado de bienestar español, tratando de responder a dos preguntas básicas: ¿en qué medida ha cambiado la interacción entre la inmigración y el Estado de bienestar a partir de la Gran Recesión? ¿Cuál es el balance de dicha interacción en distintas áreas de políticas sociales? A partir de una explotación estadística de diversas bases de datos de organismos públicos y organizaciones del tercer sector (Instituto Nacional de Estadística, Instituto Nacional de la Seguridad Social, encuesta FOESSA sobre exclusión social, etc.), exploramos el papel de la inmigración en cuatro áreas específicas de protección social: Seguridad Social, servicios sociales, sanidad y atención a la dependencia (o cuidados de larga duración). Nuestro argumento destaca principalmente el papel de las instituciones, que han mediado el impacto de la crisis económica sobre la relación inmigración-Estado de bienestar. Las instituciones de protección social juegan un papel determinante en la forma que adoptan los problemas que los Estados de bienestar afrontan, parcialmente determinan los recursos que los distintos actores movilizan y dan forma a las soluciones adoptadas (Pallier, 2000). La literatura sobre el impacto de las crisis económicas en las políticas públicas plantea que las crisis funcionan a modo de «coyunturas críticas» (*critical junctures*), o fases de incertidumbre en las que se abren posibilidades de cambio institucional y en las que las opciones seleccionadas generarán inercias institucionales futuras (Capoccia y Kelemen, 2007). En línea con esto, nuestra hipótesis es que también en España la estructura y lógica del Estado de bienestar ha determinado la manera en que la crisis ha incidido y en las respuestas ofrecidas, modelando también el impacto mutuo entre el fenómeno de la inmigración y

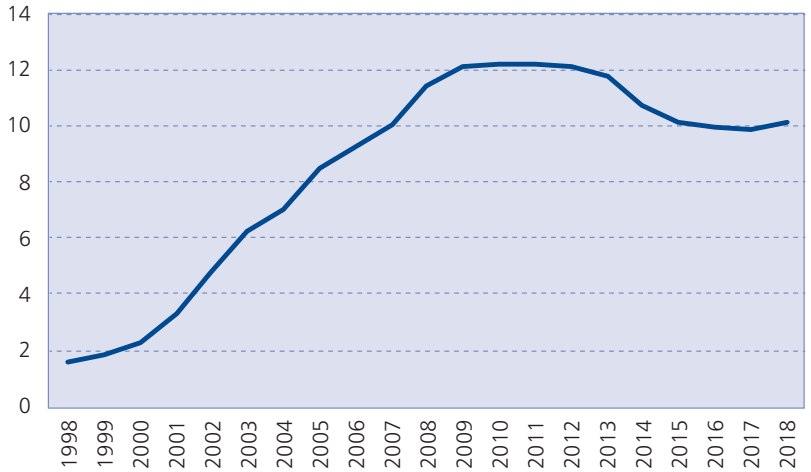
el Estado de bienestar. En España, cambios económicos e institucionales en el período previo a la crisis, especialmente entre 1994-1996, cristalizaron en un modelo mixto de Estado de bienestar de amplia cobertura pero baja intensidad protectora, y en un mercado de trabajo dual con crecientes niveles de precarización (Moreno Fuentes y Bruquetas Callejo, 2011; Rodríguez Cabrero, 2017).

Siguiendo dichos objetivos y planteamientos analíticos, la estructura del presente artículo es la siguiente. Tras examinar la evolución de los flujos migratorios en España en las últimas décadas (sección segunda), revisamos, de forma sucinta, los resultados de nuestro estudio de 2011 acerca de la relación entre inmigración y Estado de bienestar en el período previo a la crisis (sección tercera). Pasamos, a continuación, a describir el impacto de la crisis económica sobre la posición socioeconómica de la población inmigrante (sección cuarta). A continuación, en la sección quinta, analizamos la evolución del impacto de la inmigración sobre cuatro áreas de políticas de protección social: Seguridad Social, servicios sociales, sanidad y cuidados de larga duración. Para finalizar, discutimos los factores que contribuyen a explicar la evolución de esa interacción, destacando en particular la importancia de las políticas del Estado de bienestar y de las reformas o políticas de austeridad. El artículo concluye con unas reflexiones sobre las expectativas en el corto y largo plazo.

II. FLUJOS MIGRATORIOS 1985-2019

Los flujos migratorios tienden a reflejar en gran medida el ciclo económico, expandiéndose en etapas de crecimiento y contrayéndose en épocas de recesión. Durante la bonanza económica del período 1995-2008, España atrajo inmigrantes económicos del extranjero en un flujo creciente. En la primera década del nuevo milenio, España se convirtió en uno de los países europeos con tasas de inmigración más elevadas, lo que hizo que su población extranjera se multiplicara por seis. Según datos del *Padrón municipal de habitantes*, la población inmigrante pasó de representar un 2,28 por 100 de la población total en enero de 2000, a constituir un 12,17 por 100 en diciembre de 2010 (gráfico 1). En el período 2000-2007, España recibió unas entradas anuales de una media de 1,4 por 100 de la población nacional (Banco de España, 2014). Gracias a la inmigración, España experimentó un crecimiento de población extraordinariamente alto entre 2000 y 2008, período en el que pasó de 40,5 millones a 46 millones de habitantes (INE).

GRÁFICO 1
EVOLUCIÓN DEL PORCENTAJE DE EXTRANJEROS RESIDENTES EN ESPAÑA (1998-2019)



Fuente: Elaboración propia con datos del INE.

La crisis económica iniciada en 2008 puso fin a un prolongado período de crecimiento de la población española, al producirse un cambio de signo en los flujos migratorios que afectan a este país. Así, a partir de 2008 se produjo una ralentización del crecimiento poblacional, seguido por un descenso de la población a partir de 2012 (véase cuadro n.º 1), esencialmente vinculado a la evolución de los flujos migratorios (Castro-Martín *et al.*, 2015; Domínguez-Mújica, Guerra-Talavera y Parreño-Castellano, 2014). Si bien continuaron llegando inmigrantes extranjeros y un buen número de los que habían llegado anteriormente permanecieron en España, muchos otros decidieron regresar a sus países de origen o emigrar a otros países desarrollados con mejores oportunidades económicas. A partir de 2010, a consecuencia del aumento de los flujos de salida y la ralentización de los flujos de entrada, el saldo migratorio español se tornó negativo. En 2013 se registró la cota más alta de emigración, año en que

CUADRO N.º 1

EVOLUCIÓN DEL NÚMERO DE RESIDENTES EXTRANJEROS (2011-2019)

	NÚMERO DE RESIDENTES ESPAÑOLES	*NÚMERO DE RESIDENTES EXTRANJEROS*	*TOTAL*
2010	41.273.297	5.747.734	47.021.031
2011	41.439.006	5.751.487	47.190.493
2012	41.529.063	5.736.258	47.265.321
2013	41.583.545	5.546.238	47.129.783
2014	41.747.854	5.023.487	46.771.341
2015	41.894.738	4.729.644	46.624.382
2016	41.938.427	4.618.581	46.557.008
2017	41.999.325	4.572.807	46.572.132
2018	41.988.289	4.734.691	46.722.980

Fuente: Elaboración propia con datos del INE.

el número de personas que abandonaron el país llegó a superar el medio millón. Si bien en esta etapa se produjo una salida de emigrantes económicos españoles relativamente significativa (Barbulescu, Bermúdez y Brey, 2015) (5), esta emigración estaba protagonizada predominantemente por extranjeros residentes en España (85 por 100) que retornaban a su país de origen o se trasladaban a otros países con mejores perspectivas (González-Ferrer, 2013; Banco de España, 2014). Aunque en los medios de comunicación se ha tendido a dar más cobertura a la emigración de españoles, los flujos de salida más significativos han sido, de hecho, los de personas de origen inmigrante (González-Ferrer y Moreno Fuentes, 2017). Así, en 2014 emigraron 330.559 personas extranjeras frente a 78.785 españoles (de los cuales el 63,8 por 100 eran nacidos en España y el resto españoles naturalizados) (González-Ferrer, 2013).

La influencia del ciclo económico no se reflejó de manera automática sobre el volumen de extranjeros residentes en España, ya que este continuó creciendo hasta alcanzar los 5,75 millones en 2011. A partir de la etapa de consolidación de la crisis, el elemento económico (fundamentalmente a partir de las condiciones del mercado laboral) se conformó progresivamente en factor de expulsión, aunque de forma relativamente moderada. Como apreciamos en el cuadro n.º 1, entre 2011 y 2016 el volumen de extranjeros residentes en España disminuyó de manera notable. Según datos del *Padrón municipal de habitantes*, en diciembre de 2010 los residentes con nacionalidad extranjera habían superado los 5,7 millones respecto a una población total de 45 millones de habitantes. A 1 de enero de 2015, la población de residentes extranjeros se había reducido hasta 4,7 millones, pasando de representar el 12,17 por 100 al 9,5 por 100 de la población total. No obstante, más de una quinta parte de esa reducción se explica por las naturalizaciones. Tan solo en 2014, más de 200.000 personas adquirieron la nacionalidad española (INE).

El descenso demográfico acaecido durante el período 2012-2016 tuvo implicaciones significativas para la estructura demográfica española. Como consecuencia del aumento de los flujos de salida durante esa etapa, España acusó la pérdida de población de jóvenes activos, tanto inmigrantes como autóctonos. Es decir, el aumento de la emigración se tradujo en el envejecimiento de la población inmigrante residente en España, y en la pérdida de población inmigrante menor de 35 años. La población extranjera acusó también un descenso en sus tasas de fecundidad mayor que el de la población autóctona: en el período 2007-2013 se redujo de 1,83 a 1,53 hijos por mujer entre las mujeres inmigrantes, frente al descenso de 1,36 a 1,23 hijos entre las españolas (Castro-Martín *et al*., 2015).

A partir de 2017, los flujos migratorios vuelven a invertir su sentido, reflejando la mejora de las perspectivas económicas españolas (cuadro n.º 1). Así, a partir de ese año el saldo migratorio se torna positivo y España vuelve a ser receptora de flujos de inmigrantes. Aquí es importante distinguir entre el saldo migratorio de extranjeros y de autóctonos, como hacen González-Ferrer y Moreno Fuentes (2016). Hasta 2015, los extranjeros eran los responsables del saldo migratorio negativo con sus flujos de salida. En 2012 los flujos de salida de extranjeros representaban hasta un 82 por 100 del saldo migratorio negativo (116.850 personas del total de 142.552). Sin embargo, a partir de 2015, cuando la economía empieza a dar signos de recuperación, el saldo migratorio de extranjeros se vuelve positivo de nuevo por primera vez desde 2010 y son los españoles los responsables de que el saldo migratorio total todavía siga siendo negativo. En la actualidad, doce años después del inicio de la crisis casi se han

recuperado los niveles de población extranjera que había en 2009-2011. Según datos del *Padrón continuo* a 1 de enero de 2019, la población extranjera ha superado la barrera de los cinco millones y representa el 10,7 por 100 del total de la población.

III. IMPACTO DE LA INMIGRACIÓN SOBRE EL ESTADO DE BIENESTAR EN EL PERÍODO DE EXPANSIÓN ECONÓMICA (1995-2008)

La interrelación entre la inmigración y el Estado de bienestar español ha sido relativamente poco estudiada, con la excepción de un puñado de estudios (Aparicio y Tornos, 2002; Izquierdo, 2003; Cachón y Laparra, 2009; Otero, Casado y Tobes, 2010). Nuestro estudio de 2011 pretendía hacer una aportación a esta literatura, abordando la cuestión desde una perspectiva multifacética y al tiempo pormenorizada de las áreas de políticas sociales más relevantes (Moreno Fuentes y Bruquetas Callejo, 2011) (6). Los resultados destacaron el impacto esencialmente positivo que la inmigración había significado para el Estado de bienestar español en la época de expansión entre 1995 y 2008.

Impacto económico

El impacto que la inmigración tuvo en la economía puede ser diferenciado entre los efectos sobre el modelo económico global, y sobre el mercado de trabajo en particular. En el primer aspecto, la inmigración permitió la supervivencia de determinadas actividades y sectores productivos que de otra manera probablemente hubiesen desaparecido. Durante el ciclo de crecimiento económico iniciado a mediados de los 90 y que concluyó con el inicio de la crisis, los inmigrantes llegados a España encontraron trabajo básicamente en nichos laborales rechazados por la población autóctona por su dureza, baja remuneración y precariedad. En el segundo aspecto, cabe destacar que la inmigración supuso un aumento de la población activa, mayor flexibilidad y contención salarial. Según Dolado y Vázquez (2008), la inflación media en España durante ese tiempo de crecimiento económico habría aumentado un 0,5 por 100 más, anualmente, de no haber sido por la llegada de población inmigrante. Como se ve con más detalle posteriormente, el empleo de trabajadoras domésticas y cuidadoras inmigrantes ha tenido un impacto fundamental sobre el aumento de la actividad femenina, consiguiendo descargar a las mujeres autóctonas de parte de las tareas domésticas y de cuidados que generalmente asumen en el hogar. Al menos un tercio del aumento de la tasa de actividad femenina sería atribuible a la mayor presencia de empleadas de hogar de origen inmigrante (Oficina Económica del Presidente del Gobierno, 2006).

La inmigración fue también motor del crecimiento económico español en el período 1996-2007 por su papel en el mercado de trabajo. En dicho período, la economía española creó ocho millones de empleos, casi la mitad de los cuales fueron ocupados por extranjeros. Esto implica que los inmigrantes supusieron una fuente de riqueza para la economía española gracias a sus impuestos y contribuciones sociales. Entre 2005 y 2011, la afiliación de extranjeros a la Seguridad Social casi se triplicó, pasando de un 4 por 100 en 2005, a un 10,5 por 100 en 2011. Estos trabajadores inmigrantes contribuyeron a elevar la ratio de cotizantes sobre pensionistas a cerca del 2,5. Según datos de la Oficina Económica del Presidente del Gobierno (2006), la inmigración fue responsable de más del 50 por 100 del incremento del PIB en el período 2000-2005, y del 50 por 100 del superávit presupuestario de 2005.

Respecto a la balanza fiscal de la inmigración en relación con las arcas públicas (7), los datos disponibles reflejan el impacto claramente positivo de la inmigración sobre las cuentas públicas españolas. El citado informe de la Oficina Económica del Presidente de Gobierno calculaba que las personas de origen inmigrante absorbían el 5,4 por 100 del gasto público (18.618 millones) y aportaban el 6,6 por 100 de los ingresos totales del Estado (23.402 millones) por lo que su saldo neto positivo era de 4.784 millones de euros anuales. Para Dolado y Vázquez (2008), los ingresos procedentes de la inmigración en 2008 (IRPF, cotizaciones sociales, IVA e impuestos especiales, etc.) sobrepasaban los costes (prestaciones de desempleo, pensiones, educación, sanidad, etc.) en cerca de 2.000 millones de euros anuales. En la misma línea, Otero, Casado y Tobes (2010) mostraban que en 2009 las cotizaciones a la Seguridad Social de los inmigrantes (8.080 millones de euros) aportaron más a la balanza fiscal que todo el gasto social asociado a la inmigración, cifrado en 6.500 millones de euros.

No obstante, si bien en el nivel macroeconómico los datos corroboran los beneficios de la inmigración, en los niveles meso (presupuestos autonómicos) y micro (escuelas, centros de atención primaria, hospitales) la inmigra-

ción desencadenó tensiones significativas en aquellos territorios en los que se hizo particularmente presente. Dichas tensiones reflejaban el desajuste existente entre los recursos fiscales generados por la inmigración y los gastos derivados del incremento de la demanda de determinadas políticas sociales en el territorio. Por una parte, el principal saldo fiscal positivo de la inmigración se genera en buena medida en el sistema de la Seguridad Social, bajo el control del Gobierno central. Por otra, la inmigración ha tendido a concentrarse espacialmente, por lo que determinadas regiones como Cataluña, Madrid o la Comunidad Valenciana experimentaron rápidos incrementos de población sin que la financiación recibida se ajustase al mismo ritmo. En torno al 75 por 100 de este gasto social está concentrado en los capítulos de sanidad y educación, competencias esencialmente autonómicas que han de ser financiadas con los presupuestos de cada comunidad autónoma.

Contribución al Estado de bienestar

En la etapa 1985-2007, la inmigración supuso una aportación neta a las arcas de la Seguridad Social española. El análisis de las pirámides demográficas mostraba que la mayoría de los extranjeros asentados en España se encontraban en la franja de edad entre los 20 y los 40 años, contribuyendo al rejuvenecimiento de la población española y, en particular, de su población en edad de trabajar. El impacto positivo que la juventud relativa de la población inmigrante supuso fue particularmente acusado en el sistema de protección social español, que dedica una parte sustancial de su presupuesto al pago de las pensiones de jubilación. Según datos del Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS), en 2010 los extranjeros representaban menos del 1 por 100 de los beneficiarios de pensiones de jubilación en España, por lo que la inmigración contribuyó claramente a elevar la ratio de cotizantes sobre pensionistas en ese espacio de tiempo.

Además, los datos indican que los extranjeros estaban claramente infrarrepresentados entre los beneficiarios de los diversos programas vinculados a los servicios sociales. Según datos del Sistema Integrado de Usuarios de Servicios Sociales (SIUSS), en 2008 los extranjeros representaban un 13,7 por 100 de los usuarios, porcentaje ligeramente superior a su peso en la población española en ese año (12 por 100 del total). Pero las bajísimas cifras de actuaciones de los servicios sociales dedicadas a personas del colectivo inmigrante (el 7,5 por 100 en 2008), muy inferiores respecto a su proporción en la población total, sugieren que las estrictas condiciones de elegibilidad de estos programas limitaban el acceso de inmigrantes a los mismos.

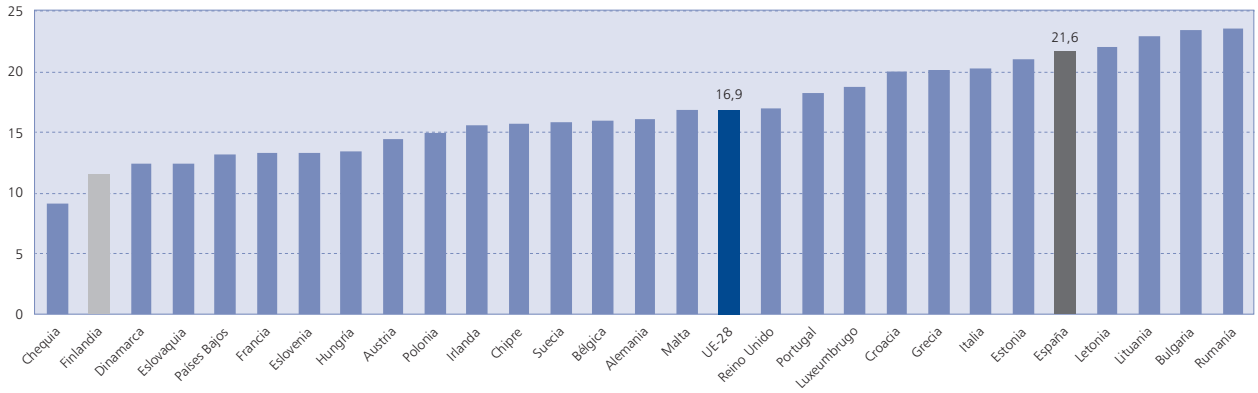
El gasto social total dedicado a la población inmigrante creció en el período 2000-2007, si bien manteniéndose muy por debajo del peso relativo que la población inmigrante tenía respecto de la población total. En dicho período, el gasto sanitario y el gasto educativo dedicado a población inmigrante pasó de representar el 1 por 100 del total del gasto en cada uno de esas partidas, a constituir el 5 por 100 y 6 por 100 respectivamente.

Merece particular mención la contribución fundamental que la mano de obra inmigrante desempeñó en el sector del cuidado, asumiendo responsabilidades sobre la asistencia y ayuda de personas dependientes y facilitando así la incorporación laboral de las mujeres autóctonas. En las últimas décadas, el sector de empleo doméstico y del cuidado creció enormemente a consecuencia de una serie de transformaciones sociodemográficas experimentadas por la sociedad española como el envejecimiento de la población, los cambios en el modelo familiar y el aumento de la participación femenina en el mercado laboral. La débil respuesta institucional ante el aumento de la demanda de cuidados a colectivos que precisan de dicha atención (menores, ancianos, personas dependientes, etc.) favoreció la aparición y crecimiento de un mercado de trabajadores domésticos y de cuidadores. Las cifras de trabajadores domésticos afiliados a la Seguridad Social indican un fuerte crecimiento del sector a partir de 1998, coincidiendo con el aumento de los flujos migratorios. Este aumento se explica, fundamentalmente, por la incorporación de trabajadores extranjeros, que en este tiempo pasaron de 76.148 afiliados en 2004, a 173.505 en 2009. Los trabajadores extranjeros afiliados a la Seguridad Social en el sector del hogar, en su mayoría mujeres (95 por 100), pasaron de representar el 41,3 por 100 en 2004, al 61,3 por 100 en 2010.

IV. IMPACTO DE LA CRISIS ECONÓMICA Y LAS POLÍTICAS DE AUSTERIDAD SOBRE LA POBLACIÓN INMIGRANTE

Una de las principales consecuencias de la crisis en la socie-

GRÁFICO 2
TASA DE RIESGO DE POBREZA (UMBRAL DEL 60% DE LA MEDIANA) EN LA UE (2017)



Fuente: Elaboración propia con datos de EU-SILC (2017).

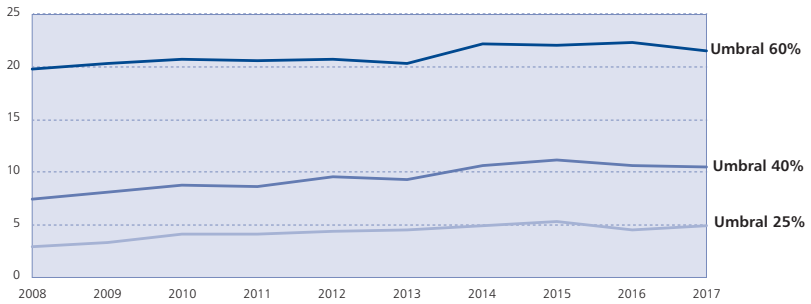
dad española fue el significativo incremento de la desigualdad en la distribución de la renta. El índice de Gini pasó de 0,324 en 2008, a situarse en 0,347 en 2014. Pese a que desde ese momento comienza a reducirse, lo hace a un ritmo más lento que el de su crecimiento en los años anteriores, situándose en 2017 todavía en el 0,341. Así, cuatro años después del inicio de la recuperación en la situación económica el índice de Gini continúa siendo 0,017 puntos superior al que existía al comienzo de la crisis. La evolución del indicador S80/S20 muestra un patrón similar, con un aumento de la desigualdad captada por dicho índice que alcanza su máximo en 2015, momento a partir del cual comienza un ligero descenso que no impide que en 2017 tengamos aún una ratio 80/20, un punto superior a la de 2008. De este modo, en 2008 el total de las rentas del 20 por 100 más rico de la población multiplicaba por 5,6 a la del 20 por 100 más pobre, mientras que en 2015 la multiplicaba por 6,9, y en 2016 y 2017 dicha proporción se encontraba todavía en el 6,6.

En comparación con el resto de países europeos, España era ya un país muy desigual antes de la crisis, pero el impacto de ésta sobre la distribución de la renta ha sido muy fuerte y la recuperación económica experimentada durante los últimos años apenas se ha traducido en una reducción de las cifras de desigualdad récord alcanzadas en 2014-2015. Los datos de 2017 indican que seguimos, de hecho, en niveles de desigualdad superiores a los de 2008.

Como muestra el gráfico 2, las últimas cifras disponibles muestran que el riesgo de pobreza entre la población española se encuentra entre los más elevados de la Unión Europea, tan solo superado por el de Letonia, Lituania, Bulgaria y Rumanía. Este quinto puesto en el *ranking* de países con mayor tasa de riesgo de pobreza en base al umbral del 60 por 100 de la mediana refleja que un 21,6 por 100 de la población se encuentra por debajo de dicho umbral. Nuestra posición relativa empeora aún más si consideramos la tasa de riesgo de pobreza con el umbral del 40 por 100 de la mediana de la renta. Mientras que nuestra tasa de riesgo de pobreza con el umbral del 60 por 100 es un 28 por 100 superior a la media de la UE, la de pobreza con el umbral del 40 por 100 supera en un 75 por 100 a la media comunitaria. Esto señala que no solo tenemos una incidencia de la pobreza monetaria superior a la existente en la mayor parte de nuestros socios comunitarios, sino que, además, la intensidad de dicha pobreza es también superior para gran parte de la población que la sufre.

El aumento de la pobreza durante la crisis (véase cuadro n.º 3) ha perjudicado, de manera particular, a las condiciones de vida de los hogares con ingresos más bajos, y entre ellos, de forma especial, a la población de origen inmigrante. La condición de extranjero es previsible que lleve asociada una mayor vulnerabilidad, debido no solo a la mayor debilidad de sus redes de apoyo y solidaridad, sino también a la inestabilidad jurídica que a menudo afecta a estos colectivos, al vincularse la posibilidad de renovar sus autorizaciones de residencia y trabajo en España al mantenimiento del empleo, es-

GRÁFICO 3
TASAS DE RIESGO DE POBREZA EN ESPAÑA (2008-2017) (PORCENTAJE)



Fuente: Elaboración propia a partir de la *Encuesta de condiciones de vida,* 2008-2017 (INE).

pecialmente precario e inestable para este grupo de población.

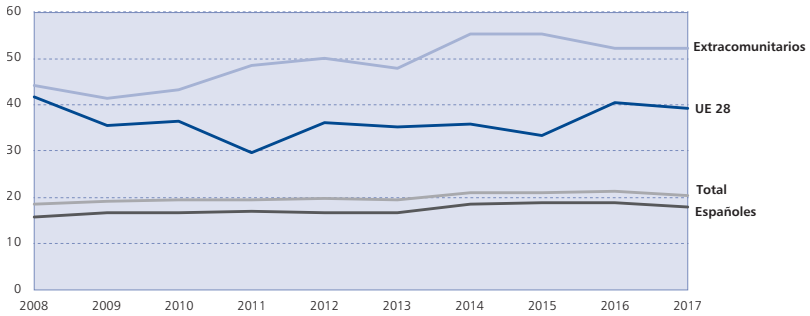
Como muestran los gráficos 4 y 5, la tasa de pobreza de los extranjeros mayores de 16 años ha sido sustancial y sistemáticamente más alta que la de los españoles desde el inicio de la crisis, con una evolución claramente ascendente para los extranjeros extracomunitarios. En 2017, la pobreza afectaba al 52 por 100 de este colectivo, tras el pico de 2014-2015 (55 por 100) al que se llega desde una tasa del 44 por 100 en 2008 (frente al 15,6 por 100 y el 41,5 por 100 de los españoles y del resto de comunitarios, respectivamente, en ese mismo año). De hecho, para los extranjeros procedentes de otros Estados miembros de la UE, la evolución ha sido algo más errática, de tal manera que la tasa de pobreza observada en 2017 es prácticamente igual a la de 2008 tras haber experimentado diferentes subidas y bajadas a lo largo de la pasada década.

En ambos colectivos de extranjeros la evolución presenta más altos y bajos debido a que la dinámica demográfica de esta población es bastante más intensa y diversa que entre los españoles. Por una parte, durante la crisis los procesos tanto de retorno como de reagrupación familiar (especialmente de hijos e hijas menores) alteraron de manera clara la composición de la población extranjera asentada en España. Por otra parte, la recuperación económica se ha traducido de forma casi inmediata en una intensificación de los flujos migratorios de llegada, con una mayor presencia progresiva de extranjeros no comunitarios, lo que contribuye a rejuvenecer e intensificar el perfil laboral de la población inmigrante en España.

Si en lugar de fijarnos en la variable nacionalidad, atendemos al país de nacimiento de la población, la imagen que ofrecen las cifras se matiza ligeramente. Aquellos inmigrantes nacidos fuera de España, pero que en el año en cuestión ya habían obtenido la nacionalidad española, se engloban dentro de la categoría «españoles», de manera que lo que queda en la categoría de extranjeros de fuera de la UE representa una selección de los inmigrantes que, casi por definición, llevan menos tiempo viviendo en España y tienen, generalmente, empleos y redes de apoyo social más débiles y precarios.

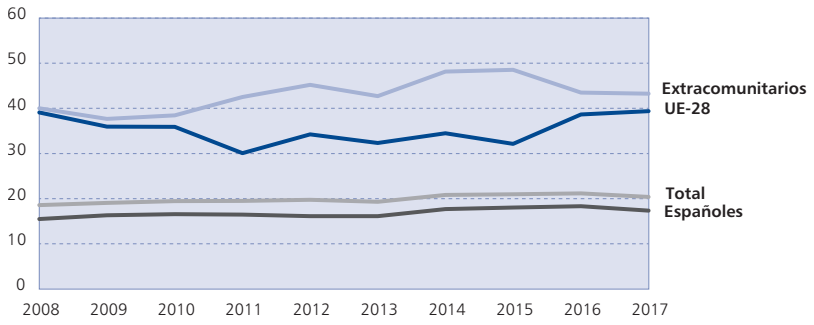
Por ello, las tasas de pobreza observadas son inferiores cuando la variable de análisis que se utiliza es el país de nacimiento (que agrupa a todos los extranjeros, independientemente de la duración de su estancia en Es-

GRÁFICO 4
TASA DE RIESGO DE POBREZA (60 POR 100 DE LA MEDIANA) POR NACIONALIDAD EN ESPAÑA (PERSONAS DE 16 AÑOS O MÁS, 2008-2017) (PORCENTAJE)



Fuente: Elaboración propia a partir de la *Encuesta de condiciones de vida,* 2008-2017 (INE).

GRÁFICO 5
TASA DE RIESGO DE POBREZA (60 % DE LA MEDIANA) POR PAÍS DE ORIGEN EN ESPAÑA (PERSONAS DE 16 O MÁS AÑOS, 2008-2017) (PORCENTAJE)



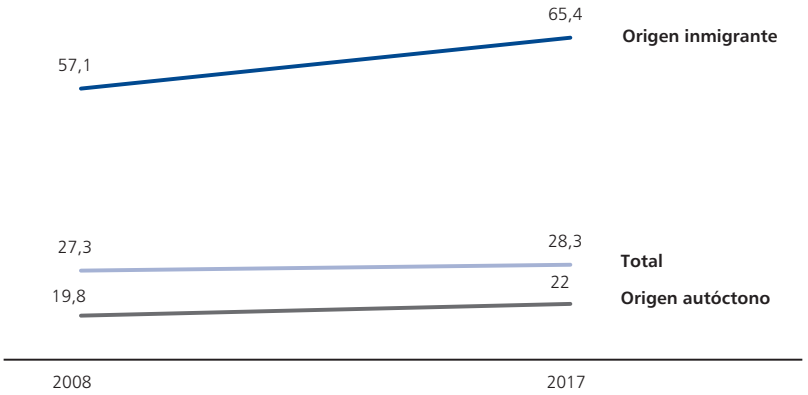
Fuente: Elaboración propia a partir de la *Encuesta de condiciones de vida,* 2008-2017 (INE).

paña, o de si han adquirido ya o no la nacionalidad española), en comparación a cuando usamos simplemente la nacionalidad (que aglutina fundamentalmente a inmigrantes más recientes y seguramente con peores indicadores de integración estructural en nuestro país). Las diferencias al usar ambas variables son mayores en los años más recientes, reflejando el número creciente de inmigrantes naturalizados españoles (8).

Los flujos migratorios recibidos por España desde finales de los años noventa se han caracterizado no solo por su fuerte componente laboral, sino también por ir acompañados de un intenso y rápido proceso de reagrupación familiar. Ambos procesos han resultado en una presencia visible de menores de origen inmigrante en los barrios y ciudades de toda España. De acuerdo con la *Encuesta de condiciones de vida (ECV)*, en 2008 el 16,7 por 100 de los menores residentes en España eran de origen inmigrante (el 11,2 por 100 tenía dos progenitores nacidos fuera de España, y el 5,5 por 100 restante solo uno). En 2017, ese porcentaje había aumentado en más de cinco puntos, hasta el 22 por 100 (15,3 por 100 con dos progenitores nacidos fuera y un 6,7 por 100 descendientes de parejas mixtas). Esos menores han sufrido las consecuencias de la crisis económica con particular intensidad (véase gráfico 6) debido, entre otras causas, a las mayores tasas de desempleo experimentadas por sus progenitores en comparación a las de los padres de origen autóctono. Así, mientras que la tasa de pobreza entre los menores con progenitores autóctonos aumentó solo dos puntos durante el período 2008-2017, el incremento entre los menores con dos padres inmigrantes de fuera de la UE fue de ocho puntos.

Lo más llamativo, sin embargo, no es la diferente intensidad de crecimiento de los niveles de pobreza infantil entre ambos grupos durante la crisis, sino la diferencia durante todo el período. En 2017, casi dos de cada tres menores con dos progenitores nacidos fuera de la UE están en riesgo de pobreza (65,4 por 100), frente al 22 por 100 por ciento de los menores en hogares con dos progenitores nacidos en España. Es decir, la incidencia de la pobreza infantil es prácticamente el triple en los hogares de origen inmigrante que en los hogares de origen no inmigrante.

GRÁFICO 6
TASA DE RIESGO DE POBREZA INFANTIL (60% DE LA MEDIANA) EN ESPAÑA POR ORIGEN DE LOS PROGENITORES (2008 Y 2017) (PORCENTAJE)



Fuente: Elaboración propia a partir de la *Encuesta de condiciones de vida,* 2008-2017 (INE).

Además, la estructura de los hogares en los que viven los menores en España presenta diferencias importantes en función del origen inmigrante o autóctono de los padres. En 2017 más de un tercio de los menores en hogares de origen inmigrante, frente a solo el 12 por 100 entre los menores en hogares autóctonos, pertenecen a hogares formados por dos adultos y tres o más menores, y un 19 y 12 por 100 respectivamente pertenecen a hogares con más de dos adultos. Al comienzo de la crisis, en 2008, estas diferencias eran aún mucho más marcadas, aunque en el mismo sentido indicado. En cambio, las familias monoparentales eran y siguen siendo menos frecuentes entre los hogares de origen inmigrante que en el resto. Ello puede ayudar a explicar, al menos en parte, las mayores tasas de pobreza entre la población infantil con padres inmigrantes. De todos modos, para todos los tipos de hogar, sean más o menos frecuentes entre los inmigrantes, la tasa de pobreza infantil es siempre mayor entre menores con ambos progenitores nacidos fuera de España. Además, a lo largo de la década examinada, las diferencias entre menores en hogares de origen inmigrante y autóctono aumentaron especialmente para aquellos que vivían en hogares compuestos de dos adultos y dos hijos/as, a la vez que se redujeron para los menores que vivían en hogares con más de dos adultos.

Cuando distinguimos en función de la edad de los menores, apreciamos diferencias muy significativas. Mientras que la pobreza infantil entre la población de origen inmigrante alcanza su nivel máximo (74 por 100) entre los niños y niñas con menos de cuatro años, y su nivel más bajo (54 por 100) para los adolescentes, en hogares autóctonos ocurre justo lo contrario. En este tipo de hogares el porcentaje de riesgo de pobreza más bajo (16 por 100) se da para aquellos con niños y niñas menores de 4 años, y el más alto (28,5 por 100) para aquellos con presencia de mayores de 14 años. Por tanto, no solo la incidencia de la pobreza infantil es mucho mayor entre los menores de origen inmigrante, sino que además su distribución por edad sigue un patrón diferente al de la pobreza infantil en los hogares de origen no inmigrante. Y además, la evolución durante la década estudiada ha sido muy diferente: se ha producido una importante reducción de las diferencias en las tasas de pobreza de los adolescentes debido a una tendencia de signo opuesto en ambos grupos (fuerte aumento para los de origen autóctono, y notable reducción para los de origen inmigrante), y un incremento de las diferencias entre los menores de cuatro años, que se debe casi exclusivamente al incremento de las tasas de pobreza de este grupo en los hogares de origen inmigrante.

Es evidente, por tanto, que los menores de origen inmigrante están sobrerrepresentados en la pobreza infantil. Mientras que los niños y niñas de origen inmigrante representan el 15 por 100 del total de menores en España, su porcentaje entre el total de menores por debajo del umbral de pobreza asciende al 33 por 100, es decir, más del doble. Además, esta pobreza se concentra mucho más en los niños y niñas de 0 a 3 años en los hogares inmigrantes, mientras que tienen menor incidencia entre los adolescentes que en los hogares de origen autóctono. Esto podría deberse a un efecto temporal asociado a la reciente llegada de sus padres y sus dificultades de incorporación a la sociedad de acogida, o reflejar

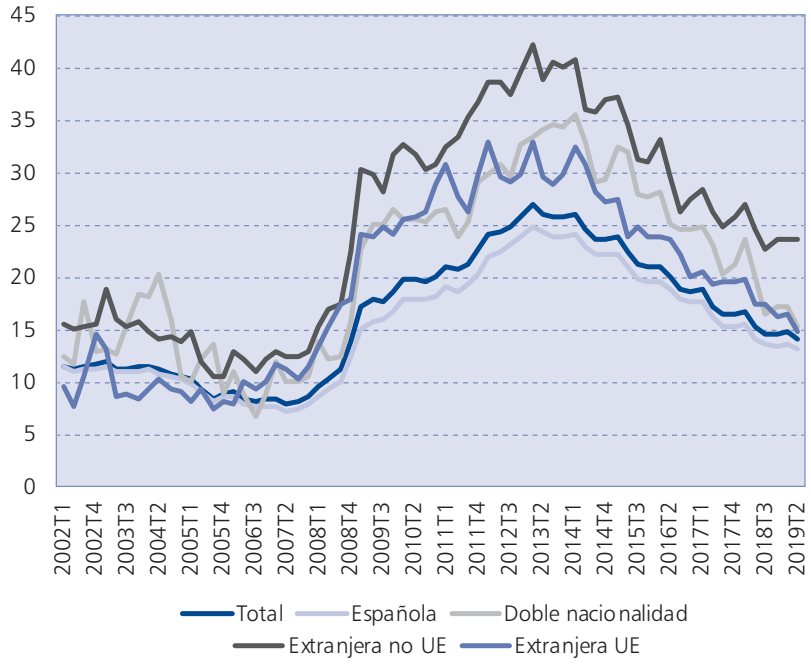
CUADRO N.º 2

TASA DE POBREZA (UMBRAL 60%) DE LOS MENORES POR ORIGEN Y TIPO DE HOGAR (PORCENTAJE)

	2008		*2017*		*RATIO TASAS ORIGEN INMIGRANTE/AUTÓCTONO*	
	ORIGEN AUTÓCTONO	*ORIGEN INMIGRANTE*	*ORIGEN AUTÓCTONO*	*ORIGEN INMIGRANTE*	*2008*	*2017*
Un adulto y al menos un hijo/a	40,7	71,0	41,6	58,3	1,7	1,4
Dos adultos con un hijo/a	12,3	36,9	13,5	38,2	3,0	2,8
Dos adultos con dos hijos/as	18,5	43,1	17,5	66,4	2,3	3,8
Dos adultos con tres o más hijos/as	29,0	81,1	30,4	77,5	2,8	2,5
Otros hogares con hijos/as	20,7	51,6	33,1	58,7	2,5	1,8
Total	19,8	57,1	22	65,4	2,9	3,0

Fuente: Elaboración propia en base a la *Encuesta de condiciones de vida,* 2008 y 2017 (INE).

GRÁFICO 7
TASA DE PARO POR ORIGEN (PORCENTAJE)



Fuente: Elaboración propia en base a la *Encuesta de población activa.*

una mayor dificultad de estos hogares para acceder a ayudas y servicios destinados a la infancia temprana, que son en cualquier caso escasas. Del mismo modo, la reducción de la pobreza entre los adolescentes que viven en hogares inmigrantes observada entre 2008 y 2017 podría ser reflejo de un proceso de retorno selectivo, o de una incorporación al mercado de trabajo de estos adolescentes mucho más temprana que la de los autóctonos, con los riesgos que ello representaría a medio y largo plazo para su formación y, por tanto, para sus trayectorias laborales.

La mayor vulnerabilidad socioeconómica de los colectivos de origen inmigrante respecto de la población española se debe fundamentalmente al carácter eminentemente laboral de la inmigración en España, y por tanto a la gran dependencia de estos grupos de las rentas salariales derivadas de su participación en el mercado de trabajo. Su posición poco consolidada en la sociedad española y sus relativamente débiles redes sociales de apoyo, así como su relativamente precaria incorporación en el Estado de bienestar español, caracterizado por una lógica fuertemente contributiva, completan la imagen de unos colectivos abocados a una situación de grave riesgo de pobreza y de exclusión social en caso de pérdida del empleo.

La crisis económica destruyó más de tres millones de empleos en España. La *Encuesta de población activa (EPA)* del primer trimestre de 2013 marcaba un record histórico de desempleo en nuestro país (véase gráfico 7), con una tasa de paro del 26,9 por 100, la más alta en la historia de este indicador. En ese mismo momento, la tasa de desempleo de los trabajadores extracomunitarios superó el umbral del 42 por 100, y más de 1,3 millones de extranjeros residentes en España se encontraban desocupados.

La mejora de la situación económica durante los últimos años ha supuesto una reducción generalizada del desempleo, pero el diferencial en las tasas de desocupación de trabajadores autóctonos y extranjeros se ha mantenido prácticamente constante, reflejando la mayor vulnerabilidad de los inmigrantes, particularmente los extracomunitarios, en su relación con el mercado de trabajo. Así, la *EPA* del segundo trimestre de 2019 refleja una tasa de desempleo general del 14 por 100, la más baja desde el comienzo de la crisis, que en realidad oculta una gran variabilidad en función del origen de los trabajadores: 13 por 100 de desempleo entre los de nacionalidad española; 15,3 por 100 entre los trabajadores con doble nacionalidad (en su gran mayoría extranjeros naturalizados); 14,7 por 100 entre los extranjeros procedentes de otros países de la UE; y 23,5 por 100 entre los inmigrantes extracomunitarios.

Además del desempleo, los trabajadores de origen inmigrante se ven afectados por un mayor grado de precariedad laboral. Como muestra el cuadro n.º 3, antes de la crisis el 46 por 100 de los trabajadores extranjeros tenían un contrato a tiempo parcial porque no tenían otra alternativa (comparado con el 28 por 100 de los trabajadores autóctonos).

CUADRO N.º 3

DIFERENCIAS EN CALIDAD DEL EMPLEO POR NACIONALIDAD (PORCENTAJE)

	2007		*2015*		*2018*	
CALIDAD OCUPACIÓN	*ESPAÑOLES*	*EXTRANJEROS*	*ESPAÑOLES*	*EXTRANJEROS*	*ESPAÑOLES*	*EXTRANJEROS*
Empleo tiempo parcial	11	15	15	24	14	20
Como única opción	28	46	60	74	55	66
% Contratos temporales	27	53	23	37	25	41
Duración contrato temporal (meses)	6	4,5	6,9	6,6	7,1	6,1
Contrato verbal	5	20	4	13	2	7
Horas extras semanales	4,3	4,5	4,3	5,1	4,3	5,3
% Ocupados tareas no cualificadas	11	34	10	31	10	32

Fuente: Mahía (2018).

Ese porcentaje se incrementó hasta casi tres de cada cuatro en el pico de la crisis y, aunque se ha reducido ligeramente, esta situación seguía afectando a dos de cada tres extranjeros en 2018. La proporción de contratos temporales casi doblaba a la de los autóctonos ya antes de la crisis y la diferencia continúa siendo significativa hasta hoy, siempre con contratos de menor duración. La existencia de contratos verbales se encuentra también considerablemente más extendida entre los extranjeros, y el número de horas extras realizadas es siempre superior al de los trabajadores autóctonos. Como es bien conocido, la presencia de trabajadores extranjeros entre los que realizan tareas no cualificadas ha permanecido siempre en una proporción de uno a tres respecto a los españoles durante todo el período analizado por Mahía (2018) y recogido en el cuadro anterior. En términos generales, dichos indicadores apuntan a un deterioro generalizado de la calidad del empleo que afecta de manera particularmente intensa a los trabajadores inmigrantes, que se encuentran, por tanto, en una situación de particular vulnerabilidad socioeconómica.

V. EVOLUCIÓN DE LA RELACIÓN ENTRE LA INMIGRACIÓN Y LOS PRINCIPALES PROGRAMAS DE PROTECCIÓN SOCIAL

La naturaleza del Estado de bienestar español, propia de un modelo mediterráneo con su específica combinación de programas de aseguramiento social, esquemas de carácter universalista, subsidiariedad familista y relativo residualismo en la intervención pública, ha determinado el modo en que los programas de protección social han respondido ante la recesión, así como su capacidad de modular el impacto de la crisis económica en los diferentes colectivos sociales. El complejo balance de las relaciones entre el fenómeno de la inmigración y el Estado de bienestar se ha visto también claramente afectado por el marco institucional en el que se incardinan los programas de protección social en España. Tal como hemos visto, el incremento del desempleo, las políticas de «consolidación fiscal» y las reformas en los diferentes programas incluidos bajo el paraguas del Estado de bienestar adoptadas a partir de 2010, se tradujeron en un crecimiento de las desigualdades y en un incremento de la exclusión social entre amplios segmentos de la población española, en particular los colectivos de origen inmigrante. Como consecuencia de todo esto, las relaciones entre la inmigración y el Estado de bienestar español se han visto fuertemente alteradas. En esta sección repasaremos cuatro ámbitos de política clave en nuestro Estado de bienestar para tener una idea más precisa de ese impacto.

Seguridad Social

De acuerdo con su lógica de aseguramiento social vinculada a las contribuciones realizadas a partir de la participación en el mercado de trabajo, los programas de protección social englobados bajo nuestro Sistema de Seguridad Social (prestaciones por desempleo, invalidez, jubilación, etc.) no toman en consideración la nacionalidad del asegurado, sino tan solo la duración y magnitud de las contribuciones realizadas previamente (lo cual implica, en cualquier caso, poseer un permiso de trabajo en vigor y por tanto estar en situación regular respecto a la normativa migratoria española). Así, autóctonos y extranjeros con permiso de trabajo y un empleo en la economía formal pueden acceder a las prestaciones de dichos sistemas de aseguramiento en igualdad de condiciones.

Durante el período de crecimiento previo a la crisis, los inmigrantes llegados a España encontraron empleo fundamentalmente en nichos laborales no deseados por la población autóctona debido a su penosidad, baja remuneración, precarias condiciones de trabajo y/o bajo estatus asociado a los mismos. Al aceptar dichos empleos, los trabajadores extranjeros contribuyeron a facilitar la supervivencia de un buen número de sectores productivos que, de otra manera, hubieran probablemente desaparecido. Durante el período 1995-2008, buen número de los ocho millones de empleos creados por la economía española fueron ocupados por extranjeros, llegando así a superarse la barrera de los 20 millones de afiliados a la Seguridad Social en 2007. En este contexto, los extranjeros pasaron de representar el 4 por 100 de los afiliados a la Seguridad Social en 2001, a más del 11,2 por 100 en julio de 2007. Durante los últimos años el porcentaje de extranjeros afiliados se redujo, quedando ligeramente por debajo del umbral del 10 por 100 algunos años, debido sobre todo al impacto particularmente intenso de la crisis económica sobre el empleo de estos grupos, tal como hemos descrito anteriormente. La recuperación económica ha supuesto una clara reactivación de la afiliación de extranjeros a la Seguridad Social. Así, el registro más alto de extranjeros afiliados (2.151.000, alcanzado en julio de 2007) fue superado doce años más tarde, en junio de 2019 (2.178.000 extranjeros afiliados, representando el 11,25 por 100 de los afiliados) en un contexto de incremento del empleo y del número de trabajadores afiliados (Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social, 2019).

La inmigración ha contribuido al rejuvenecimiento de la población española, constituyendo una significativa aportación neta a las arcas de la Seguridad Social, algo que previsiblemente continuará siendo así en los próximos lustros. Pese a la dureza con la que la crisis golpeó a los colectivos de origen inmigrante, los trabajadores extracomunitarios siguieron presentando tasas de actividad considerablemente superiores a las de la población autóctona (en ningún momento inferior al 73 por 100, en comparación a tasas inferiores al 60 por 100 entre la población autóctona) como consecuencia de su relativa juventud. Esto resulta particularmente relevante, ya que, al igual que ocurre en el resto de países del sur de Europa, el sistema de protección social español dedica una parte muy importante de sus recursos al pago de las pensiones de jubilación siguiendo una lógica de reparto. Según datos del INSS, los extranjeros representan aproximadamente el 1 por 100 de los beneficiarios de pensiones en España, por lo que la inmigración contribuye claramente a elevar la ratio de cotizantes sobre pensionistas (Moreno Fuentes y Bruquetas Callejo, 2011). Esto no constituye, por sí mismo, el factor que permitirá garantizar la sostenibilidad del sistema público de pensiones, ya que en el futuro estos trabajadores extranjeros accederán también a las prestaciones de las que se han hecho merecedores por sus años de cotización, incrementando así el número total de pensiones que han de ser abonadas por los cotizantes de ese momento, pero representa un alivio a las urgencias financieras del sistema en el corto y medio plazo, mientras se adoptan medidas de carácter estructural que resuelvan el déficit del sistema de aseguramiento público.

Durante los años centrales de la crisis, la presencia de extranjeros aumentó considera-

CUADRO N.º 4

BENEFICIARIOS EXTRANJEROS DE PRESTACIONES POR DESEMPLEO

	TOTAL	*NIVEL CONTRIBUTIVO*	*NIVEL ASISTENCIAL*	*RENTA ACTIVA DE INSERCIÓN*	*% SOBRE TOTAL BENEFICIARIOS*
2006	77.788	59.709	16.550	1.528	5,8
2007	111.016	89.375	20.048	1.592	7,8
2008	202.549	162.745	36.680	3.124	11,2
2009	371.514	240.511	124.831	6.173	13,9
2010	450.739	190.983	247.921	11.834	14,8
2011	386.440	163.726	198.637	24.078	13,6
2012	342.823	153.116	157.286	32.421	11,6
2013	296.869	135.620	134.436	26.813	10,4
2014	244.855	110.788	107.386	26.682	9,6
2015	209.595	93.012	87.616	24.737*	9,4
2016	190.173	90.843	75.289	21.550	8,5
2017	180.674	92.139	66.833	18.350	9,7
2018	184.002	100.130	64.823	15.332	10,2

Nota: (*) A partir de este año incluye beneficiarios del Programa de Activación para el Empleo (RD 16/2014, que entró en vigor el 15 de enero de 2015).

Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

blemente entre los perceptores de prestaciones y subsidios por desempleo, para luego descender significativamente. Así, entre 2006 y 2010 los extranjeros casi triplicaron su presencia entre los beneficiarios de prestaciones por desempleo, pasando de representar cerca del 6 por 100 de los beneficiarios a finales de 2006, a prácticamente el 15 por 100 en 2010.

En el cuadro n.º 4 podemos observar cómo desde su máximo alcanzado en 2009, las prestaciones por desempleo de carácter contributivo destinadas a extranjeros comenzaron su tendencia descendente a partir de ese momento, al agotarse su derecho a percibir prestaciones contributivas. Las prestaciones asistenciales alcanzaban su pico un año más tarde (a medida que los extranjeros desempleados que dejaban de cobrar prestaciones contributivas pasaban a percibir subsidios por desempleo). Desde ese momento, el porcentaje de extranjeros entre los perceptores de prestaciones se redujo hasta estabilizarse en una franja de oscilación relativamente estrecha en torno al 10 por 100 del total de beneficiarios (ligeramente inferior al porcentaje que representan en el conjunto de la población española).

La cuantía y duración de las prestaciones por desempleo están directamente vinculadas a la duración y magnitud de las contribuciones previas, lo cual convierte a este programa en escasamente redistributivo. La alta tasa de temporalidad entre los inmigrantes (muy superior a la de los trabajadores autóctonos), así como la menor duración de sus carreras laborales, explican el hecho de que la tasa de cobertura de la prestación por desempleo entre estos colectivos haya sido relativamente baja y sustancialmente menor que la de los trabajadores autóctonos durante la crisis y en los años de precaria recuperación. Así, en 2010 la tasa de cobertura de la población extranjera desempleada era de aproximadamente el 40 por 100, frente al 73 por 100 de los trabajadores autóctonos en paro. En septiembre de 2019 la cobertura de la población extranjera se situaba en aproximadamente el 50 por 100, mientras que en el caso de los trabajadores con nacionalidad española aumentaba hasta el 66,2 por 100 (Servicio Público de Empleo Estatal, 2019).

La participación en sectores informales de la economía constituye, con frecuencia, la única posibilidad de acceder a un puesto de trabajo para los inmigrantes indocumentados, así como para muchos trabajadores autóctonos e inmigrantes con permiso de trabajo que no logran encontrar un empleo en la economía formal. Los trabajadores empleados en la economía sumergida no cotizan a la Seguridad Social y están, por tanto, excluidos de los sistemas de aseguramiento social de carácter contributivo. El papel estructural de la economía sumergida en el sistema productivo español representa de esta forma un importante obstáculo al acceso de los inmigrantes a los programas de aseguramiento social, colocando a este colectivo en una situación de particular vulnerabilidad (9).

Servicios sociales

Los extranjeros residentes en España tienen derecho a los mismos servicios y prestaciones sociales que los españoles, mientras que los inmigrantes en situación administrativa irregular solo pueden acceder a los servicios y prestaciones básicas. La falta de una legislación nacional de servicios sociales ha hecho que cada comunidad autónoma haya resuelto de diferente manera el acceso de los inmigrantes indocumentados a su red de servicios sociales básicos y específicos: bien flexibilizando los requisitos de acceso a los programas generales, bien creando sistemas paralelos.

Los datos disponibles indican que las estrictas condiciones de elegibilidad de estos programas restringen considerablemente el acceso de inmigrantes. Así, según datos del Sistema Integrado de Usuarios de Servicios Sociales (SIUSS) (10) los extranjeros representaron aproximadamente el 16,4 por 100 de los usuarios en 2016 (Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social, 2016), porcentaje relativamente próximo al que suponían en el conjunto de la población en ese año y claramente inferior a lo que sería esperable considerando la sobrerrepresentación de la población de origen inmigrante entre la población socio-económicamente vulnerable. Si nos fijamos en el número total de intervenciones, el colectivo inmigrante reduce significativamente su presencia hasta el 6,3 por 100 de las actuaciones de los servicios sociales, mostrando también un perfil de uso diferenciado respecto a la población autóctona. En un contexto general de deterioro de las condiciones materiales de vida de los segmentos sociales más desfavorecidos, las poblaciones de origen inmigrante destacan entre los grupos más vulnerables ante la crisis. Así, según los datos del SIUSS, las intervenciones de los servicios sociales relacionadas con la provisión de ayuda de

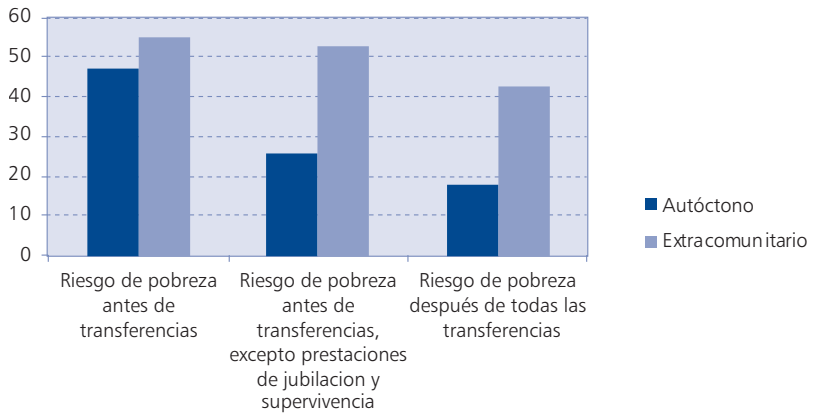
emergencia o urgente necesidad para el conjunto de la población aumentaron desde el 5,3 por 100 en 2007, hasta el 8,7 por 100 del total de actuaciones en 2012. Dicho aumento fue considerablemente mayor en el caso de los inmigrantes al pasar del 10,8 por 100 al 19,3 por 100 en ese mismo período. Las actuaciones complementarias para la cobertura de subsistencia pasaron del 4,3 por 100 del total de intervenciones en 2007 al 6,5 por 100 en 2012. En el caso de la población inmigrante, dicho aumento fue mayor, al pasar del 5 por 100 al 10 por 100. Finalmente, podemos destacar también cómo las intervenciones relacionadas con déficits de alimentación representaban el 6,2 por 100 de las actuaciones con población inmigrante, frente al 4,2 por 100 de la población en general en 2012.

En 2008, los inmigrantes representaban el 11,2 por 100 de los beneficiarios de rentas mínimas de inserción en España, lo cual indicaba una clara infrarrepresentación, tomando en consideración que los inmigrantes constituyen una proporción mayor de la población en riesgo de exclusión social. La crisis económica y sus graves efectos sobre las rentas de las poblaciones de origen inmigrante más vulnerables elevaron dicho porcentaje hasta el 22,6 por 100 a finales de 2017 (Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, 2017). De forma paradójica, estas prestaciones generalmente excluyen a los inmigrantes indocumentados, uno de los colectivos sociales más expuestos a los efectos de la crisis, ya que la regularidad de la residencia en general constituye una condición previa para solicitar dicho subsidio.

Como señalamos con anterioridad, las tasas de riesgo de pobreza de la población inmigrante de origen extracomunitario aumentaron de manera clara coincidiendo con el agravamiento de su situación laboral. La mayor vulnerabilidad de este colectivo respecto de la población española se debe, en gran medida, a su prácticamente total dependencia de las rentas salariales consecuencia del carácter eminentemente laboral de la inmigración en España. Su posición relativamente poco consolidada en la sociedad española, consecuencia de lo reciente de su llegada y sus débiles redes sociales de apoyo, su precariedad laboral en el caso de muchos de los que han conseguido mantener un empleo, así como su débil incorporación al Estado de bienestar español (caracterizado por una lógica fuertemente contributiva y por estrictas condiciones de elegibilidad), completan el cuadro que da cuenta de la posición de particular desfavorecimiento de estos colectivos.

En un contexto de crisis como el experimentado en España durante los últimos años, el potencial impacto reductor de la pobreza de la última red de servicios sociales en general, y de las transferencias monetarias en particular, adquiere particular relevancia. Como puede apreciarse en el gráfico 8, sin embargo, las limitaciones de la protección social a través de transferencias (contributivas y asistenciales) para la población de origen inmigrante son patentes. A diferencia de lo que ocurre con la población autóctona, las pensiones de jubilación y supervivencia tienen un efecto prácticamente insignificante sobre las tasas de pobreza antes y después de transferencias. El resto de prestaciones reducen la pobreza antes de transferencias aproximadamente un 20 por 100, pero ese efecto resulta claramente insuficiente para paliar la situación de desventaja en que se encuentran estos colectivos.

GRÁFICO 8
IMPACTO DE LAS TRANSFERENCIAS SOBRE EL RIESGO DE POBREZA EN LA POBLACIÓN AUTÓCTONA Y EXTRACOMUNITARIA (2012) (PORCENTAJE)



Fuente: Elaboración propia con datos de la *Encuesta de condiciones de vida,* 2013 (INE).

Sanidad

Desde la aprobación de la Ley General de Sanidad (LGS) en 1986 y hasta la entrada en vigor de la Ley General de Salud Pública en enero de 2012, el Sistema Nacional de Salud (SNS) experimentó una gradual expansión de su rango de cobertura, hasta incluir a la práctica totalidad de la población residente en España. Un hito fundamental en dicho proceso de universalización fue la inclusión de los inmigrantes indocumentados a través de la Ley Orgánica sobre derechos y libertades de los extranjeros en España (4/2000), que condicionaba el acceso de aquellos al SNS al empadronamiento, avanzando así en la vinculación del derecho de acceso al SNS a la condición de residencia (aunque todavía supeditado a la ausencia de recursos).

Justificado por la crisis y el deterioro de las finanzas públicas, el Real Decreto 16/2012 de medidas urgentes para garantizar la sostenibilidad del Sistema Nacional de Salud y mejorar la calidad y seguridad de sus prestaciones, aprobado en abril de 2012, supuso un punto de inflexión en el proceso de extensión del derecho de acceso al SNS, así como un vuelco radical en su filosofía organizativa. Al reintroducir el concepto de «asegurado» para referirse a las personas cubiertas por el sistema, este real decreto reforzaba el papel de la Seguridad Social en la comprobación del derecho de acceso al sistema sanitario público, contradiciendo así el espíritu de la LGS en una iniciativa sobre la que existían ya precedentes en anteriores gobiernos del Partido Popular (Moreno Fuentes y Bruquetas Callejo, 2011). Dicho real decreto no solo anuló los efectos de la recién alcanzada universalización del SNS, sino que dictó la retirada de las tarjetas sanitarias a los inmigrantes indocumentados mayores de 18 años (con la excepción de las embarazadas, los afectados por enfermedades infectocontagiosas y los necesitados de tratamientos urgentes), excluyéndoles así del ámbito de cobertura del sistema sanitario público. El Real Decreto 1192/2012, aprobado unos meses más tarde, regulaba la condición de «asegurado», establecía el umbral de 100.000 euros de ingresos anuales para definir el acceso de los españoles no cotizantes a la Seguridad Social (o dependientes de un asegurado) a las prestaciones del SNS, y fijaba la fecha del 31 de agosto de 2012 para anular las tarjetas sanitarias de los inmigrantes indocumentados que hasta ese momento dispusiesen de ella (en ese momento se estimaba que unos 160.000 inmigrantes indocumentados perderían su tarjeta sanitaria) (11).

Estas medidas fueron justificadas en base a un conjunto de argumentos centrados en la necesidad de frenar el «turismo sanitario» (nunca cuantificado ni definido de manera clara y precisa) y de reducir el gasto sanitario supuestamente provocado por el mismo. La construcción de esta narrativa acerca del «abuso» del SNS por parte de extranjeros se estructuraba en torno a una serie de argumentos relacionados con la cobertura del sistema en los intersticios de las categorías de nacionalidad y residencia, o sobre aspectos poco conocidos por los ciudadanos (el origen de los recursos con los que se financia el SNS), que permitieron una presentación ambigua y claramente sesgada acerca de la estructura, finanzas y funcionamiento real del SNS, sirviendo esto para justificar la introducción de unas reformas restrictivas que modificaban sustancialmente el rango de cobertura del sistema sanitario público y, con ello, su filosofía organizativa básica.

Estas medidas adoptadas por el Gobierno central debían acotar el rango de cobertura de los 17 Servicios Regionales de Salud (SRS), en particular, en relación al acceso de los inmigrantes indocumentados a las prestaciones sanitarias del SNS. La compleja articulación de responsabilidades políticas y financieras en este ámbito supuso una aplicación sustancialmente desigual de las disposiciones adoptadas a través de dichos reales decretos: explícitamente ignorados por algunos gobiernos autonómicos (Andalucía y Asturias); estableciendo programas específicos para atender a los inmigrantes indocumentados sin recursos (Aragón, País Vasco, Canarias, Cantabria, Cataluña, Extremadura, Galicia, Navarra, y Comunidad Valenciana); introduciendo algunas excepciones en la exclusión de los inmigrantes indocumentados de sus sistemas sanitarios, por ejemplo, en el caso de aquellos afectados por enfermedades crónicas (Madrid, Baleares, Castilla y León, Murcia, y Rioja); o aplicando de manera literal las directrices del Real Decreto 16/2012, anulando las tarjetas sanitarias emitidas a inmigrantes indocumentados residentes en dicha comunidad y limitando la atención a estos colectivos a lo prescrito en dicho real decreto (Castilla-La Mancha).

La información disponible respecto al grado de cumplimiento de esta medida da cuenta de una situación extremadamente confusa, caracterizada por una gran

dispersión en las prácticas. La incertidumbre respecto a los derechos de acceso se vio agravada por la pluralidad (y opacidad) de las directrices que emanaban de los diferentes niveles organizativos de los SRS (gerencias provinciales, direcciones de área sanitaria, jefaturas de servicio, direcciones de centro, etc.), así como por la discrecionalidad del personal administrativo y sanitario (Amnistía Internacional, 2013).

En 2015, el Ministerio de Sanidad reconocía públicamente la existencia de efectos secundarios indeseados derivados de la expulsión de migrantes en situación administrativa precaria del SNS, y presentó al Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud (CISNS) una propuesta para una cobertura homogénea de las necesidades sanitarias de aquellos inmigrantes indocumentados que hubieran residido en una región española durante más de seis meses. Pese a esto, no se adoptaron medidas concretas, por lo que la regulación del acceso a los SRS continuó aplicándose de manera fragmentada en las diferentes comunidades autónomas. En septiembre de 2017, todos los partidos de la oposición (con la excepción de Ciudadanos) se unieron a una plataforma de organizaciones de la sociedad civil y asociaciones de profesionales sanitarios para firmar un compromiso con el restablecimiento de un sistema sanitario universal en el momento en que una nueva aritmética parlamentaria lo permitiese (12).

Tras la moción de censura de junio de 2018, que provocó el cambio de Gobierno, las nuevas autoridades sanitarias promovieron un cambio legislativo con objeto de revertir los aspectos más controvertidos de la reforma que eliminó el carácter universalista del SNS. Así, la aprobación del Real Decreto 7/2018 de 27 de julio sobre el acceso universal al Sistema Nacional de Salud, destinado a «garantizar el derecho a la protección de la salud y a la atención sanitaria, en las mismas condiciones, a todas las personas que se encuentren en el Estado español», pretende ser un primer paso en la dirección de blindar la universalidad a través de una ley que pasó a ser tramitada en el Parlamento con ese objetivo. Las organizaciones sociales que se opusieron a la reversión del SNS a una lógica de aseguramiento saludaron estas medidas, al mismo tiempo que señalaron una serie de puntos débiles en el desarrollo normativo emprendido (13). Ante los amplios márgenes para la discrecionalidad inherentes a un SNS tan profundamente descentralizado, dichas organizaciones solicitan mayor claridad en una serie de cuestiones relativas a la definición precisa de los requisitos de acceso, la garantía incondicional del acceso a los colectivos que según el Real Decreto 7/2018 han de recibir atención en cualquier circunstancia (menores, embarazadas, víctimas de trata, solicitantes de asilo y personas que precisen atención urgente), o la situación de los ascendientes agrupados por migrantes regularizados.

Más allá de la cuestión del acceso a la atención sanitaria recortada con el argumento de la crisis, las implicaciones de la recesión sobre la salud de la población no son tan directas e inmediatas como en otros ámbitos de política social, pero la relación entre la privación material, los recortes presupuestarios y la salud de la población son claras en el medio y largo plazo. La literatura especializada ha acreditado profusamente los efectos perniciosos de las situaciones de exclusión económica en el presente sobre el estado de salud en etapas más avanzadas del ciclo vital, así como en el incremento de riesgos de mortalidad prematura (Lynch y Smith, 2005). En este sentido, es previsible que el empeoramiento de las condiciones de vida acarreado por la crisis económica en muchos hogares donde viven personas extranjeras se esté manifestando ya en un incremento de las tasas de morbilidad en dichos colectivos en un contexto de fuerte recorte de prestaciones públicas.

Los datos de la *ECV* entre 2004 y 2008 revelaban que los inmigrantes afirman no haber podido acceder a tratamientos médicos con mayor frecuencia que los autóctonos. Y que tienden a justificar más a menudo esta falta de acceso por escasez de recursos económicos o de tiempo. Los extranjeros que viven en hogares «excluidos» (afectados por cuatro o más indicadores de factores de privación) tienen un riesgo relativo 9,1 veces mayor que el de los autóctonos de acceder a la atención sanitaria a través de programas asistenciales. En particular, el 5,2 por 100 de la población «pobre» (situada por debajo del umbral del 60 por 100 de la mediana de la renta) y el 8 por 100 de los individuos pertenecientes a hogares «excluidos» declara no tener acceso al sistema sanitario público. La gran mayoría de las personas en esta última categoría son inmigrantes indocumentados. Este mismo extremo se confirma con las *Encuestas nacionales de salud* 2003-2017, donde se registra además una menor cobertura

de la asistencia sanitaria pública. En 2017, un 8,3 por 100 de los hogares extranjeros extracomunitarios con menores de 16 años con necesidad de asistencia dental no pudo acceder a esta clase de servicios, frente a un 2,2 por 100 entre los españoles (*ECV*, 2017) (14).

Además, por diversos motivos inmigrantes y autóctonos hacen un uso claramente diferenciado de los servicios. Por ejemplo, según la *ECV* 2004-2008, los extranjeros consultan al médico de cabecera un 7 por 100 menos que los españoles y un 16,5 por 100 menos al médico especialista. Pero recurren con más frecuencia a los servicios de urgencias. Este uso diferencial puede conllevar sobrecargas en la demanda, particularmente en los centros de atención primaria de barrios con concentración de población inmigrante, así como en urgencias hospitalarias, y puede repercutir en un deterioro de las condiciones asistenciales y una sensación de competencia por recursos escasos en contextos de por sí desfavorecidos.

Atención de la dependencia y cuidados de larga duración

Este ámbito de políticas merece un tratamiento específico, ya que en él la población de origen inmigrante forma fundamentalmente parte de la oferta de servicios de cuidado y no tanto de la demanda. El Estado de bienestar español ha dejado tradicionalmente la provisión y financiación de cuidados a personas dependientes en manos de las familias (15). Cuidadores informales, mayoritariamente familiares y sobre todo mujeres, se han venido encargando de la provisión de cuidados a ancianos, enfermos crónicos y personas dependientes en general. Cuando se ha producido, la escasa intervención pública ha consistido en programas relativamente residuales, fragmentados y deficitarios en recursos, así como en extensas responsabilidades legales para el apoyo entre familiares (Millar y Warman, 1996; Naldini y Sarraceno, 2008).

Un hito en este ámbito fue la aprobación en 2006 de la Ley de Promoción de la Autonomía Personal y de Protección de las Personas en Situación de Dependencia (Ley 39/2006). Sin embargo, si bien la llamada ley de dependencia fue formulada con un espíritu socialdemócrata y la aspiración de suministrar servicios públicos de cuidados de larga duración, en la práctica ha continuado la línea de políticas fundamentalmente basadas en transferencias monetarias (y solo en menor medida en la de la prestación de servicios). Esto se debe en parte a que la implementación de esta medida ha sido obstaculizada por la insuficiente financiación, las tensiones entre distintos niveles de gobierno y una falta de estimación realista de los recursos que precisaría su aplicación (León, 2011). A esto se añade que esta ley sufrió ajustes muy intensos dentro del paquete de austeridad (RDL 20/2012), incluyendo la reducción de las prestaciones monetarias en un 23 por 100, la demora de la inclusión de los dependientes moderados en el sistema (hasta julio de 2015), la reducción de las horas de asistencia y la suspensión de la cobertura de la Seguridad Social de los cuidadores informales (Rodríguez Cabrero, 2017) (16).

El modelo de cuidado tradicional entró en crisis en las últimas décadas del siglo XX, dividido entre una débil respuesta institucional y unas familias incapaces de continuar cubriendo las necesidades de cuidado de las personas dependientes. Entre mediados de los años noventa y mediados de los 2000, las tasas de participación laboral femenina se incrementaron en un 15 por 100, haciendo de España uno de los países de la UE-25 con un aumento más rápido (Comisión Europea, 2006). La incorporación masiva de las mujeres españolas al mercado laboral, acompañada por una relativa modernización de las relaciones de género y de las normas sociales relativas a la división sexual del trabajo, agudizó la dificultad de las mujeres españolas para compatibilizar trabajo formal y cuidados informales (17). Esto ha llevado a las familias a recurrir cada vez en mayor medida a la externalización del trabajo doméstico y de cuidados, lo que ha favorecido el crecimiento de un mercado privado de trabajo doméstico. Así, tras un descenso progresivo a finales de los ochenta, el nivel de empleo en el sector del hogar aumentó entre 1996 y 2005, coincidiendo con el impulso de la inmigración. En dicho período, los trabajadores domésticos afiliados a la Seguridad Social, mujeres en su mayoría (18), pasaron de 221.500 en 1996, a 250.022 en 2005 (León, 2013).

La inmigración ha jugado un papel decisivo en la evolución de este sector, que en España está extremadamente feminizado y etnicizado (Oso y Catarino, 2000). Así, el crecimiento del sector entre 1996 y 2010 se explica fundamentalmente por la incorporación de trabajadores extranjeros, en su mayoría mujeres. En este período, los afiliados extranjeros del Régimen Especial del Hogar de la Seguridad

CUADRO N.º 5

EVOLUCIÓN DEL EMPLEO EN EL ÁMBITO DEL HOGAR

	AFILIADOS AL RÉGIMEN DEL HOGAR		*ENCUESTA DE POBLACIÓN ACTIVA*	
	NÚMERO DE TRABAJADORES DOMÉSTICOS	*PORCENTAJE DE EXTRANJEROS*	*TRABAJADORES EN HOGARES QUE EMPLEAN SERVICIO DOMÉSTICO*	*PORCENTAJE DE AFILIACIÓN A LA SEGURIDAD SOCIAL*
2004	181.713	41,3	592.800	30,7
2005	286.428	68,5	692.100	41,4
2006	345.394	67,4	755.400	45,7
2007	275.457	57,9	763.800	36,1
2008	282.497	58,6	747.200	37,8
2009	288.587	60,3	700.800	41,2
2010	295.783	61,6	733.100	40,3
2011	297.549	61,6	719.100	41,4
2012	351.393	57,6	631.900	55,6
2013	426.110	53,5	677.400	62,9
2014	428.595	49,9	659.000	65,0
2015	430.860	47,7	614.200	70,1
2016	429.663	45,8	630.300	68,2
2017	424.395	43,4	617.400	68,7
2018	418.074	42,8	635.300	65,8
2019	404.237	42,4	601.400	67,2

Notas: Datos de afiliación a finales de junio de cada año. Entre 2004 y 2011 los datos corresponden al Régimen Especial de Empleados del Hogar. A partir de junio de 2012 se extinguió este régimen, y se implantó el nuevo Sistema Especial de Empleados del Hogar. En junio de 2012 coexistían los dos sistemas, por lo que la cifra corresponde a la suma de ambas categorías. La *EPA* adoptó una nueva metodología de clasificación de actividades en 2008. Los datos anteriores a dicha fecha corresponden a la categoría 95 de la clasificación CNAE-93. Actividades de los hogares como empleadores de personal doméstico.

Fuentes: Elaboración propia con datos del Instituto Nacional de la Seguridad Social y la *Encuesta de población activa*.

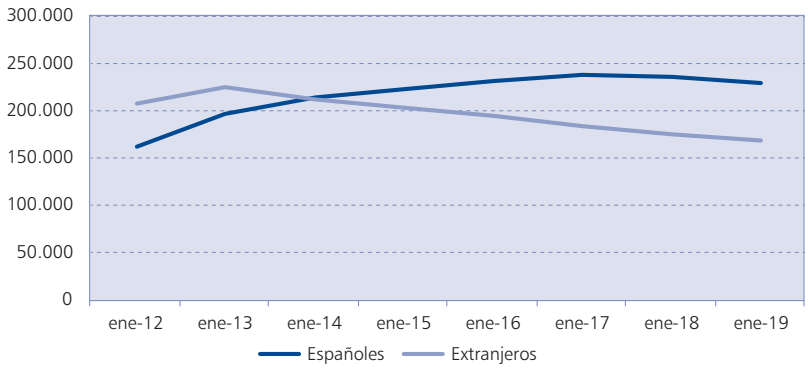
Social pasaron de representar un 6,9 por 100 de los empleados en 1996, a un 61,6 por 100 en 2010, llegando a alcanzar el 68,5 por 100 en 2005, mientras los autóctonos afiliados se mantuvieron relativamente constantes (León, 2013). Esto indica que, en este período, España pasó de tener un modelo familiar de cuidado, a tener un modelo de «inmigrante en la familia» (Bettio, Simonazzi y Vila, 2006: 272). En un momento en que las familias necesitaban externalizar el trabajo doméstico y de cuidados, la mano de obra extranjera femenina vino a dar respuesta a una necesidad social no cubierta.

La predominancia del empleo informal en el sector también atrajo trabajadores inmigrantes, particularmente aquellos sin permiso de residencia que encontraban en este nicho de empleo uno de los espacios de más fácil acceso. Según datos de la *EPA*, hasta 2012 la mayor parte de los empleos domésticos y de cuidados se ubicaban en la economía sumergida, presentando una tasa de regularidad que oscilaba entre el 30 y el 45 por 100.

Con la llegada de la crisis económica, el sector continuó creciendo a pesar de la recesión, pasando de 282.497 afiliados en 2008, a 430.860 en 2015. La resiliencia del sector ante la crisis refleja que el servicio doméstico se ha convertido en un empleo «refugio» para personas expulsadas de otros sectores de actividad. Esto explicaría el aumento de afiliadas autóctonas durante los años centrales de la crisis, y de los hombres, que se han incorporado de manera creciente al sector doméstico, provenientes de los sectores más afectados por la recesión económica (construcción, servicios, etc.). Esto explica también por qué a partir de 2016 el sector doméstico se reduce a medida que la economía se recupera, mostrando en 2019 niveles inferiores (397.798 afiliados) a los que tenía en el momento álgido de la crisis, en 2013. Este descenso del empleo en el sector también vino acompañado de la reducción del peso relativo de las trabajadoras extranjeras respecto de las autóctonas, como se observa en los gráficos 9 y 10. En términos absolutos y relativos, las afiliaciones extranjeras están descendiendo desde 2013. Según datos de las afiliaciones de finales de junio de 2019, en el sector específico del hogar había un total de 404.237 trabajadores afiliados, de los cuales 171.259 eran extranjeros. Este descenso podría deberse a tres procesos, no necesariamente excluyentes. En primer lugar, puede reflejar un movimiento de expulsión del sector de trabajadoras inmigrantes que, tras perder un empleo de cuidadoras (por fallecimiento del paciente, algo común dadas las edades de gran parte de las personas receptoras de cuidados), se ven abocadas al desempleo y quizá a la reemigración o el retorno a sus países de origen.

En segundo lugar, el descenso en afiliadas extranjeras podría deberse a que una parte de las

GRÁFICO 9
EVOLUCIÓN DEL NÚMERO DE AFILIADOS ESPAÑOLES Y EXTRANJEROS EN EL SISTEMA ESPECIAL PARA EMPLEADOS DE HOGAR DE LA SEGURIDAD SOCIAL (2012-2019)

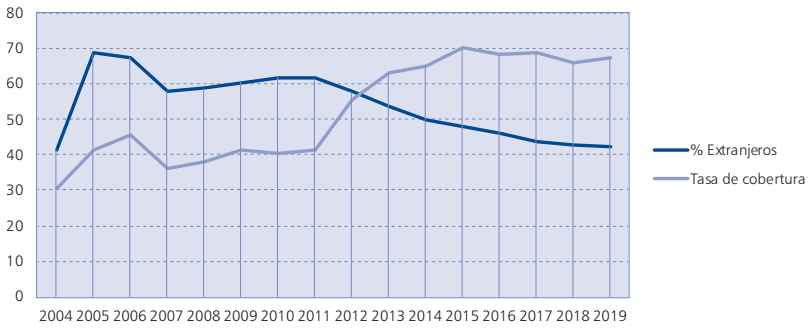


Fuente: Elaboración propia con datos del INSS.

trabajadoras extranjeras anteriormente afiliadas hayan cambiado de nacionalidad, o de régimen de afiliación a la Seguridad Social. Una parte de las naturalizaciones de estos últimos años puede, sin duda, deberse a mujeres extranjeras empleadas en el sector del hogar. Si bien esta hipótesis debería ser contrastada empíricamente, podemos señalar, como dato que apunta en esta dirección, el importante peso relativo de las mujeres latinoamericanas respecto al total de naturalizaciones, habida cuenta de que estas se emplean mayoritariamente en el sector del hogar (19). Según datos del Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social, en el período 2012-2018 el porcentaje de naturalizaciones de mujeres latinoamericanas respecto del total de adquisiciones de nacionalidad española por residencia osciló entre el 33 y el 45 por 100 (con una media de 38 por 100) (20). Por otro lado, el descenso podría deberse a un trasvase de afiliadas en el Sistema Especial para Empleados de Hogar al sector de cuidadoras no profesionales (Martínez Buján, 2014; Pascual Cortés, 2019) (21). En apoyo de esta hipótesis podemos señalar un estudio reciente que documentó cómo un 65 por 100 de los recursos dedicados por las administraciones públicas para cuidadores no profesionales de personas dependientes eran utilizados, total o parcialmente, para emplear a un cuidador interno, a menudo de origen inmigrante (Fundación Caser, 2009).

Finalmente, una tercera posibilidad podría ser que con la crisis parte del empleo formal haya pasado a la economía sumergida, puesto que muchos hogares han tendido a reducir las horas de servicio doméstico contratadas como medida de ajuste a la reducción de su renta. Sin embargo, los datos muestran que el carácter eminentemente informal que tradicionalmente tenía el empleo en este sector se ha transformado drásticamente en los últimos años, en función de las políticas migratorias y de las reformas laborales. Por una parte, las afiliaciones al Sistema de Empleados de Hogar han evolucionado en buena medida en función de los procesos de regularización de inmigrantes indocumentados. En particular, la regularización extraordinaria que tuvo lugar entre febrero y mayo de 2005 puede ser considerada como la responsable del aumento de altas en la Seguridad Social de trabajadores inmigrantes en

GRÁFICO 10
EVOLUCIÓN DEL PORCENTAJE DE EXTRANJEROS EN EL SECTOR DOMÉSTICO Y DEL PORCENTAJE DE AFILIACIÓN EN DICHO SECTOR (2004-2019) (PORCENTAJE)



Fuentes: Elaboración propia con datos del Instituto Nacional de la Seguridad Social y la *Encuesta de población activa.*

ese régimen (Moreno Fuentes y Bruquetas Callejo, 2011). En este proceso de regularización, casi 200.000 personas (fundamentalmente mujeres) obtuvieron un permiso de trabajo, pasando de 181.713 afiliados en 2004, a 286.428 en 2005 (cuadro n.º 5). No obstante, como apreciamos en el gráfico 8, aunque la tasa de cobertura (el porcentaje de ocupados afiliados a la Seguridad Social) aumentó en 2005 y 2006, una parte importante del sector todavía permanecía en la economía sumergida.

Es, sin embargo, a partir de 2012 cuando se pasa a un sector mayoritariamente regularizado, con porcentajes de afiliación entre 62 y 70 por 100. En particular, el empleo regular en el sector ha aumentado con la aplicación de las reformas de 2011 para equiparar las condiciones laborales y la protección social de los trabajadores del hogar con otros sectores (Real Decreto 1620/2011, Ley 27/2011, Real Decreto-Ley 29/2012) (22). No obstante, la nueva legislación parece haber promovido un aumento del número de afiliaciones solo en el primer momento de su implantación, pero no ha conseguido continuar la «línea ascendente de regularización» en los años posteriores (Díaz Garfinkel y Fernández López, 2016). A partir de la entrada en vigor de la legislación en enero 2012, las afiliaciones permanecen constantes, mientras desciende levemente el número de ocupadas en el sector. Esto hace que las tasas de cobertura (afiliadas/ocupadas), que oscilaban en torno al 40 por 100, aumenten en 21 puntos porcentuales a partir de 2012. Ello sería debido a que los hogares con empleos regularizados habrían tendido a mantener sus empleadas en mayor medida que aquellos que las tenían informalmente (CES, 2009; Martínez Buján, 2014) (23).

VI. DISCUSIÓN Y CONCLUSIONES

Durante la etapa de expansión de la economía la inmigración funcionó como un dinamizador económico fundamental en España y contribuyó claramente a la sostenibilidad económica, social y política del Estado de bienestar. ¿Qué ha cambiado desde entonces, y en particular desde la Gran Recesión? En este artículo hemos analizado los efectos que la inmigración ha tenido sobre el Estado de bienestar español durante los años de crisis y en la incipiente salida de la misma, así como el papel desempeñado por dichos sistemas de protección social en relación a la población de origen inmigrante que resultó particularmente afectada por la crisis.

Resulta claro que la crisis económica iniciada en 2008 alteró drásticamente algunos parámetros básicos de la economía y de la sociedad española, provocando el descenso del número de personas inmigrantes y el aumento de la tasa de dependencia en España. El aumento de flujos de salida se tradujo en el envejecimiento de la población inmigrante que quedó, y en la pérdida de población inmigrante menor de 35 años. Sin embargo, vemos que a pesar del incremento del gasto social relacionado con la crisis, y aunque la proporción de gasto atribuido a la población inmigrante aumentó, se ha seguido manteniendo su impacto netamente positivo sobre la balanza fiscal. Esto se debe, sobre todo, al menor recurso a prestaciones por jubilación de carácter contributivo por parte de la población inmigrante, lo cual está claramente en línea con las proyecciones de Otero, Casado y Tobes (2010).

El papel que la inmigración contemporánea ha desempeñado en relación al Estado de bienestar español resulta plenamente consistente con los desarrollos de los ciclos económico y migratorio. En una primera etapa, el *boom* migratorio coincidió en el tiempo con los años de expansión económica, fase en la cual la fuerza de trabajo extranjera supuso un aporte crucial para el auge y mantenimiento de sectores que, de otro modo, no hubieran sobrevivido. Este ciclo económico coincidió además con una fase inicial del ciclo migratorio, por lo que la población inmigrante estaba compuesta fundamentalmente por personas relativamente jóvenes, en edad laboralmente activa, que aportaban una contribución neta a las arcas del Estado. Los programas de carácter universalista incluían razonablemente bien a la población de origen inmigrante y esta contribuía claramente a la financiación del Estado de bienestar en su conjunto.

En una segunda etapa, en el arranque de la Gran Recesión, la población inmigrante (particularmente las mujeres) tardó más en acusar el desempleo y sus efectos, y los trabajadores inmigrantes que perdían su empleo pudieron generalmente acudir a las prestaciones sociales para las que habían acumulado derechos en los años de bonanza. El agotamiento de dichas prestaciones y el paso a los subsidios en estos grupos se produjo de manera acelerada, visibilizándose rápidamente las situaciones de penuria entre estos colectivos como

consecuencia de la fragilidad de los programas de última red en nuestro país.

En una tercera etapa, la relación inmigración/Estado de bienestar se desequilibró de manera clara por la incapacidad del sistema de protección social español de responder a las crecientes necesidades de su población más vulnerable, incluyendo la de origen inmigrante. El marcado carácter de aseguramiento social de los principales programas de garantía de rentas (pensiones, prestaciones por desempleo), con su naturaleza escasamente redistributiva, amortiguó el impacto de la crisis en los hogares mejor insertados (con largas trayectorias laborales), pero fue incapaz de atender las necesidades de los colectivos con vínculos más inestables y precarios con el mercado laboral, incluyendo aquí a buena parte de la población de origen inmigrante. Aunque la inmigración continuó apuntalando la financiación de programas centrales del Estado de bienestar español, no fue capaz de compensar las externalidades negativas del ciclo económico recesivo, provocando una significativa transformación en las estrategias migratorias de buen número de familias inmigrantes que se habían asentado en nuestro país en años anteriores (así como de un significativo número de jóvenes españoles que encontraron en la emigración la única oportunidad de desarrollarse personal y profesionalmente).

Finalmente, en una cuarta etapa, se constata una recuperación económica y del empleo caracterizada por un elevado nivel de precariedad laboral que afecta de manera particularmente intensa a los trabajadores menos cualificados y, entre ellos, a los de origen inmigrante. Este proceso de crecimiento económico y del empleo viene acompañado por el repunte de flujos migratorios de entrada, a partir de 2017, por lo que la población española vuelve a crecer ligeramente, revirtiendo la tendencia hacia la pérdida de población que se había asentado en los años centrales de la crisis.

De esta evolución podemos extraer una serie de reflexiones. Si bien en nuestro estudio de 2011 concluíamos que el Estado de bienestar ha protegido relativamente bien a la población inmigrante ante los riesgos sociales tradicionales a los que se enfrentaban en un contexto de crecimiento, el análisis de los efectos *ex post* de la crisis económica muestra, por el contrario, que el sistema de bienestar español ha ofrecido una escasa protección a los inmigrantes ante los nuevos riesgos sociales derivados del desempleo, la precariedad laboral y las transformaciones sociales y económicas que afectan a nuestra sociedad.

Un balance sintético de relación entre la inmigración y el sistema de Seguridad Social indica que durante los años centrales de la crisis se incrementaron sustancialmente los gastos relativos al pago de prestaciones y subsidios de desempleo de personas extranjeras. No obstante, resulta razonable asumir que la inmigración sigue aportando más de lo que recibe debido a su juventud relativa y al escasísimo número de extranjeros en edad de jubilación. Si bien la media de edad de la población española ha aumentado durante estos últimos años (como consecuencia del freno en las llegadas, así como de la emigración), los extranjeros continúan teniendo tasas de actividad mucho más elevadas que los españoles. A pesar de la crisis, la afiliación de trabajadores extranjeros se ha mantenido a niveles constantes. Por otra parte, los extranjeros desempleados han tenido un coste relativamente bajo para el sistema, debido a la baja tasa de cobertura de estos grupos, que presentan vidas laborales más cortas y precarias.

En el ámbito de la sanidad, si bien ha sido tradicionalmente uno de los sectores que ha tratado a la población inmigrante en condiciones de mayor igualdad respecto a la población autóctona, las reformas introducidas en el SNS durante la crisis precarizaron de manera clara el acceso de los extranjeros al sistema sanitario. La denegación de acceso a servicios sanitarios para las personas en situación irregular, así como la probable autosegregación de muchas personas con permiso de residencia, introdujeron un elemento de incertidumbre en un ámbito de protección social que hasta ese momento había avanzado de manera sólida hacia la universalidad. No obstante, dado que las comunidades autónomas han mostrado gran variación en su grado de aplicación de esta reforma, es probable que hayan surgido diferencias territoriales significativas a este respecto.

En el área de los servicios sociales también ha aumentado significativamente el gasto público para atender a usuarios inmigrantes a raíz de la crisis económica. Sin embargo, los condicionantes estructurales de su acceso a servicios y prestaciones, bien con relación a su discontinua cotización, bien con relación a requisitos de elegibilidad y barreras burocráticas, han limitado considerablemente

el uso efectivo. A esto viene a añadirse el impacto de las políticas de austeridad que se han traducido, en términos generales, en mayor desigualdad y exclusión social, con un impacto más acusado sobre la población inmigrante.

Finalmente, la participación de extranjeros en el sector de los cuidados continúa arrojando un saldo netamente positivo, en tanto que no son usuarios, sino fundamentalmente proveedores de cuidado, si bien los trabajadores inmigrantes en el sector se han reducido en términos absolutos y relativos (habiendo pasado de representar en torno al 60 por 100 del total del sector, al 40 por 100).

¿Qué es razonable esperar para el futuro? Varios escenarios de proyecciones demográficas coinciden en apuntar que en los próximos quince años van a seguir llegando inmigrantes extranjeros, aunque probablemente la magnitud de dichos flujos no permita frenar el aumento de las tasas de dependencia. Según la Comisión Europea, los nacimientos en España durante las próximas dos décadas apenas compensarán las defunciones, y solo la entrada de extranjeros lograría aumentar la población activa y contribuyente a la Seguridad Social. Esto implica que se necesitaría recibir al menos siete millones de inmigrantes en los próximos veinte años para que la tasa de dependencia permaneciese anclada en el 34 por 100. Para hacernos una idea de la magnitud del flujo migratorio que sería necesario para alcanzar este supuesto, hemos de recordar que durante la etapa de máxima intensidad de flujos de llegada de las últimas décadas (en el período 1992-2005), España recibió 3,4 millones de inmigrantes. Y según las proyecciones del INE 2018-2068, en los próximos quince años España ganaría unos 2,4 millones de habitantes si se mantuvieran las tendencias actuales en cuanto a fecundidad, mortalidad y migraciones.

El modo como el sistema de protección social ha respondido ante la crisis ha tenido un impacto específico sobre la población inmigrante, desprotegiéndola más si cabe ante los nuevos riesgos sociales. Como veíamos, se trata de un sistema con marcado carácter residual y baja intensidad protectora de una parte significativa de las prestaciones sociales, sobre todo en atención a la dependencia y servicios sociales. A esto viene a añadirse el impacto de las políticas de austeridad adoptadas que se han traducido en un significativo incremento de la desigualdad y la exclusión social.

Nuestro análisis muestra que el sistema español de bienestar, con su escasa intensidad protectora para las poblaciones de origen inmigrante, obstaculiza el enraizamiento de esta población, lo que a su vez compromete la aportación decisiva de estos grupos en el mantenimiento de la tasa de dependencia. Para que España materialice la promesa que supone la positiva aportación de la inmigración a la sostenibilidad del Estado de bienestar, ha de modificar la inercia del sistema, introduciendo políticas que no dejen atrás a sus colectivos más vulnerables en un entorno de rápidas transformaciones socioeconómicas.

NOTAS

(*) Nuestro sincero agradecimiento a Carlos Brusquetas Callejo por su colaboración en la explotación estadística y por sus valiosos comentarios.

(1) Según las predicciones del INE, la tasa de dependencia se elevaría del 54,2 por 100 actual al 62,4 por 100 en 2033.

(2) Datos definitivos publicados el 22-1-2019.

(3) La Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF) constata que se trata de un déficit estructural entre el 1,3 y el 1,5 por 100 del PIB, que se mantendrá en ausencia de medidas adicionales.

(4) Una serie de estudios comparativos analizan también las variadas respuestas ante la crisis que se han dado en distintos países (Farnsworth e Irwing, 2012).

(5) Según estimaciones de González-Ferrer (2013), el número de españoles que ha dejado el país entre 2008 y 2013 superaría los 700.000 individuos, lo que triplica las cifras oficiales.

(6) Este estudio perseguía un doble objetivo: analizar el impacto de la inmigración sobre el Estado de bienestar español, así como el impacto del sistema de protección social sobre el bienestar de la población inmigrante.

(7) Si bien el tema ha sido analizado en varias investigaciones, se trata de estudios parciales que no incluyen todos los factores implicados. Más allá de las cotizaciones sociales e impuestos directos e indirectos recaudados a la población inmigrante, un estudio completo de la balanza fiscal de la inmigración debería incluir estimaciones de gasto atribuibles a prestaciones y servicios proporcionados por inmigrantes, así como el conjunto de riqueza generada por la participación laboral de esta población.

(8) Los nacionales de Iberoamérica disfrutan de un régimen de acceso privilegiado a la nacionalidad española por residencia, ya que pueden solicitar la naturalización tras solo dos años de residencia legal y continuada en España, frente al criterio general de diez años que rige para la mayoría de extranjeros.

(9) Por su propia naturaleza, se desconoce la dimensión precisa de las actividades económicas que escapan a la acción reguladora e impositiva del Estado en España, aunque diversas estimaciones coinciden en cuantificarlas entre un 20 y un 23 por 100 del PIB, cuando la media de los países de la OCDE estaría aproximadamente en el 14 por 100 en 2010 (Schneider, 2010). La actividad económica sumergida se concentra fundamentalmente en la construcción, la agricultura y particularmente en el sector servicios (restauración, limpieza, servicio doméstico y tareas de cuidado) (Baldwin-Edwards y Arango, 1999).

(10) Estos datos se refieren tan solo a un conjunto de quince comunidades y ciudades autónomas, sin que se incluya información de Canarias, Cataluña y País Vasco.

(11) En octubre de ese mismo año, el Consejo Interterritorial del SNS aprobó la propuesta del Gobierno de establecer «convenios especiales de prestación de asistencia sanitaria» por los cuales los residentes «no asegurados» podrían acceder a la cartera básica de servicios del SNS previo pago de una póliza anual (710 euros para menores de 65 años, o 1.864 euros para los mayores de esa edad).

(12) Pacto político y social por un sistema nacional de salud público y universal, https://goo.gl/DkXzqy

(13) https://goo.gl/d7CjGS; https://goo.gl/4W9VnZ

(14) Módulo especial de salud de la *ECV* de 2017.

(15) Hasta 2011, los gastos eran cubiertos por las personas dependientes y sus familiares, y solo en casos excepcionales por la Seguridad Social. El sistema de protección público facilitaba cuidados formales solamente en dos supuestos: a) apoyo económico en forma de pensiones contributivas para trabajadores menores de 65 años incapacitados por un accidente laboral, y pensiones no contributivas para personas con una invalidez de más del 75 por 100; b) servicios sociales autonómicos y/o municipales para mayores dependientes sin recursos y sin ninguna forma de apoyo.

(16) La disminución de afiliaciones de cuidadores no profesionales puede explicarse, en gran medida, por estos cambios políticos. La población de cuidadores afiliados se redujo de 180.000 a 12.751 entre julio de 2012 y marzo de 2015. De igual modo, observamos una recuperación gradual una vez el Gobierno socialista vuelve a cubrir las cotizaciones de estos trabajadores en abril de 2019.

(17) Los cuidadores familiares se enfrentan a problemas de «demandas en competencia», puesto que deben repartir su tiempo entre el trabajo remunerado y las labores informales de cuidado. Los estudios muestran que estas tensiones son más acusadas en el caso de las mujeres de mediana edad y en particular aquellas que son las responsables principales del cuidado de ancianos con altos niveles de dependencia, lo que se refleja en que tienen más probabilidades de coger bajas no remuneradas, reducir su jornada o reorganizar sus horarios de trabajo para poder asumir responsabilidades de cuidado (Stone y Short, 1990).

(18) En 2004 el 91,7 por 100 de las altas de extranjeros en el régimen de hogar correspondía a mujeres (Villares *et al.,* 2005).

(19) Según datos de afiliación al Sistema Especial para Empleados de Hogar a 31 diciembre de 2008, un 65,3 por 100 de las extranjeras empleadas en el sector son de procedencia latinoamericana.

(20) Elaboración propia en base a datos de adquisiciones de nacionalidad española por residencia, del Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social.

(21) A partir de 2009, con la formulación de la ley de dependencia, se creó un régimen específico dentro del Régimen General de la Seguridad Social: el de cuidador no profesional.

(22) El Real Decreto 1620/2011 inspirado en el Convenio 189 de la OIT, vino acompañado de la abolición del Régimen Especial de Empleadas del Hogar (REEH) para ser incluidas como un Sistema Especial del Régimen General y equiparadas en prácticamente todas sus prestaciones (Díaz Garfinkel y Fernández López, 2016).

(23) Díaz Garfinkel y Fernández López (2016) señalan, sin embargo, que la mayoría de los varones en el sector se han empleado de modo informal, lo que explican por su posible consideración del trabajo doméstico como un empleo «refugio» en momentos de escasez de empleos en otros sectores por la recesión. Entre 2012 y 2015 la tasa de cobertura de las mujeres se ha incrementado en un 29,1 por 100 y la de los hombres solo en un 1,5 por 100.

BIBLIOGRAFÍA

Abellán García, A., Aceituno Nieto, P., Pérez Díaz, J., Ramiro Fariñas, D., Ayala García, A. y Pujol Rodríguez, R. (2019). *Un perfil de las personas mayores en España, 2019. Indicadores estadísticos básicos*. Informes Envejecimiento en red n.º 22. (fecha de publicación 06-03-2019). Madrid. http://envejecimiento.csic.es/documentos/documentos/enred-indicadoresbasicos2019.pdf

Ageing Working Group. (2017). *Impact of ageing populations on pensions. Projection exercise (2016-2070). Country report Spain*. Luxemburg: EC.

Amnistía Internacional (AI). (2013). *El laberinto de la exclusión sanitaria*. Madrid: AI.

Aparicio, R. y Tornos, A. (2002). *El Estado de bienestar y la inmigración en España*. Madrid: Imserso (OPI).

Arango, J. (2009). Después del gran boom. La inmigración en la bisagra del cambio. En E. Aja, Arango, J. y J. Oliver (eds.), *La inmigración en tiempos de crisis. Anuario de la inmigración en España.* Barcelona: CIDOB.

Arango, J., Díaz Gorfinkiel, M. y Moualhi, D. (2013). *Promoting integration for migrant domestic workers in Spain.* http://www.ilo.org/global/topics/labour- migration/publications/WCMS_222301/lang--en/index.htm

Arcarons, A., González, A. y Moreno Fuentes, F. J. (2018). Menores de origen inmigrante y pobreza infantil en la España post-crisis. *Temas para el debate, 288*, pp. 33-35.

Banco de España (2006). *Boletín económico 9/ 2006*. Madrid: Banco de España.

— (2014) *Estudio sobre los flujos migratorios en España durante la crisis.* Madrid. http://goo.gl/0a1j0x

Barbulescu, R., Bermúdez, A. y Brey, E. (2015).¿Vente para Europa, Pepe? La nueva emigración desde España. *Panorama Social, 22*, pp. 127-138.

Bettio, F., Simonazzi, A. y Vila, P. (2006). Change in care regimes and female migration:the care drain in the Mediterranean. *Journal of European Social Policy, 16(3),* pp. 271-285.

Bonoli, G. y Natali, D. (2012). *The Politics of the New Welfare State*. Oxford: Oxford University Press.

Cachón, L. y Laparra, M. (eds.). (2009). *Inmigración y políticas sociales*. Barcelona: Bellaterra.

Capoccia, G. y Kelemen, R. D. (2007). Theory, narrative, and counterfactuals in historical institutionalism. *World Politics*, *59*, pp. 341-369.

Castro-Martín, T., Martín-García, T., Abellán, A., Pujol, R. y Puga, D. (2015). Tras las huellas de la crisis económica en la demografía española. *Panorama Social 22*, pp. 43-60.

Collet, E. (2011). *Immigrant integration in Europe in a Time of Austerity*. Migration Policy Institute.

Comín, F. (1996). *Historia de la Hacienda pública, I, Europa.* Barcelona: Crítica.

Comisión Europea (2006). *Employment in Europe*. Luxemburg: EC.

— (2018). *Ageing report. Country report Spain*. Luxemburg: EC.

Consejo Económico y Social (2009). El empleo en la rama de hogares en la crisis: cuestionando algunos tópicos. *Cauces: Cuadernos del Consejo Economico y Social, 10*, pp. 22-33.

Del Pino, E. y Gago, A. (2017). Las reformas del bienestar en Europa y su impacto: un análisis del papel de la Unión Europea, los nuevos riesgos sociales y las peculiaridades nacionales en el contexto de la Gran Recesión. *Working Paper,* 2017-02. Instituto de Políticas y Bienes Públicos (IPP), CSIC.

Díaz Garfinkel, M. y Fernández López, C. (2016). *Impacto de las reformas legislativas en el sector del empleo del hogar*. Serie Condiciones de Trabajo y Empleo n.º 82. Ginebra: Oficina Internacional del Trabajo.

Domínguez-Mújica, J., Guerra-Talavera, R. y Parreño-Castellano, J. (2014). Migration at a time of global economic crisis: The situation in Spain. *International Migration, 52(6),* pp. 113-127.

Esping-Andersen, G. (2000). The Sustainability of Welfare States into the Twenty-First Century. *International Journal of Health Services, 30(1),* pp. 1-12. https://doi.org/10.2190/H6PN-9R5J-MD9X-P10T

Farnsworth, K. e Irving, Z. (2012). Varieties of crisis, varieties of austerity: Social policy in challenging times. *Journal of Poverty and Social Justice, 20*, pp. 133-147.

Ferrera, M. (1996). The «Southern model» of welfare in social Europe. *Journal of European Social Policy, 6(1),* pp. 17-37.

Finotelli, C. y Ponzo, I. (2018). Integration in times of economic decline. Migrant inclusion in Southern European Societies: trends and theoretical implications. *Journal of Ethnic and Migration Studies, 44, pp.* 2303-2319. DOI: 10.1080/1369183X.2017.1345830

Fundación Caser para la Dependencia. (2009). *Ayudas a la dependencia en España. Situación Actual*. Noviembre.

González-Ferrer, A. (2013). La nueva emigración española. Lo que sabemos y lo que no. *Zoom Político 2013/18*. Madrid: Fundación Alternativas.

González-Ferrer, A. y Moreno Fuentes, F. J. (2017). Back to the suitcase? Emigration during the Great Recession in Spain. *South European Society and Politics, 22(4),* pp. 447-471.

Izquierdo, A. (2003). *Inmigración, mercado de trabajo y protección social*. Madrid: CES.

Lafleur, J-M. y Stanek, M. (2017). *South-North Migration of EU Citizens in Times of Crisis*. Dordrecht: Springer.

León, M. (2010). Migration and care work in Spain: The domestic sector revisited. *Social Policy and Society, 9(3),* pp. 409-418.

— (2013). A real job? Regulating household work. The case of Spain. *European Journal of Women Studies, 20(2),* pp. 170-188.

Lewis, J. (2001). The decline of the male breadwinner model: Implications for work and care, *Social Politics, 8(2)*, pp. 152-169.

Mahía Casado, R. (2018). *Políticas de integración y protección social de los migrantes.* Intervención en la mesa redonda con ese título dentro del curso Migraciones, realidades y retos de futuro. Madrid: Consejo Económico y Social, 16 y 17 de julio.

Martínez Buján, R. (2014).¡El trabajo doméstico cuenta! Características y transformaciones del trabajo doméstico en España. *Migraciones, 36*, pp. 275-305.

Millar, J. y Warman, A. (1996). *Family obligations in Europe*. Londres: Family Policy Studies Centre.

Ministerio de Sanidad Consumo y Bienestar Social (2016). *Memoria del Sistema de Información de Usuarios de Servicios Sociales 2016*. Madrid: MSCBS. https://www.mscbs.gob.es/ssi/familiasInfancia/ServiciosSociales/Siuss/home.htm

— (2017). *Informe de Rentas Mínimas de Inserción 2017*. Madrid: MSCBS. https://www.mscbs.gob.es/ssi/familiasInfancia/ServiciosSociales/docs/Informe2017.pdf

Ministerio de Trabajo Migraciones y Seguridad Social (2019). *Afiliación de extranjeros Seguridad Social, julio 2019*. Madrid: MTMSS. https://revista.seg-social.es/wp-content/uploads/2019/08/Afiliados-extranjeros-a-la-Seguridad-Social.-Julio-2019.pdf

Moreno Fuentes, F. J. y Bruquetas Callejo, M. (2011). *Inmigración y estado de bienestar en España*. Barcelona: La Caixa.

Moreno, L. y Mari-Klose, P. (2016). Bienestar mediterráneo. En: E. Del Pino y M. J. Rubio (eds.). *Los Estados de Bienestar en la Encrucijada*. Madrid: Tecnos.

Naldini, M. y Sarraceno, C. (2008). Social and family policies in Italy: not totally frozen but far from structural reforms. *Social Policy and Administration, 42(7),* pp. 733-748.

Oliver Alonso, J. (2014). Inmigración y mercado de trabajo en 2013: suave mejora ocupacional y aceleración del envejecimiento poblacional. En *Inmigración y emigración: mitos y realidades. Anuario de la inmigración en España 2013,* pp. 28-61.

Oso y Catarino (2000). La inmigración femenina en Madrid y Lisboa: hacia una etnización del servicio doméstico y de las empresas de limpieza. *Papers, 60,* pp. 183-207.

Otero, J. V. (dir.), Casado, R. y Tobes, P. (coord.) (2010). *Impacto de la inmigracion en el sistema de protección social*. Madrid: Consejo Económico y Social.

Pallier, B. (2000). Beyond retrenchment: Differences in sequence and in patterns of welfare states changes. *Paper for the ISSA Conference* (Helsinki, 25-27 September 2000).

Pascual Cortés (2019). Las empleadas del hogar que cotizan están en su nivel más bajo desde 2012. *Cinco Días*, 19-8-2019. https://cincodias.elpais.com/cincodias/2019/08/16/economia/1565963421_056608.html

Pastor, A. y Vila, M. (2019). Opinión sobre la sosteniblidad de la seguridad social. *Working Paper,* 9 de enero 2019. Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal.

Ponzo I., Finotelli, C. Malheiros, J. Fonseca, M. L. y E. Salis. (2015). Is the Economic Crisis in Southern Europe Turning into a Migrant Integration Crisis? *Politiche Sociali/ Social Policies, 1*, pp. 59-88.

Rodríguez Cabrero, G. (2016). La gran depresión y la restructuración del Estado de Bienestar en España (2010-2015). *XII Congreso de la FES* (Gijón, 30 junio 2016).

Servicio Público de Empleo Estatal (2019). Demandantes de empleo, paro, contratos y prestaciones por desempleo. Madrid: SEPE. https://www.sepe.es/HomeSepe/que-es-el-sepe/estadisticas/datos-avance/datos.html

Taylor-Gooby, P. (2004). *New Risks, New Welfare. The Transformation of the European Welfare State*. Oxford: Oxford University Press.

SOSTENIBILIDAD DEL SISTEMA DE ATENCIÓN A LA DEPENDENCIA

Júlia MONTSERRAT CODORNIU
Red Europea de Política Social

Resumen

El progresivo envejecimiento de la población reta a los gobiernos a prever medidas para la sostenibilidad de los sistemas de protección social. En España, la entrada en vigor de la LAPAD, en 2007, como derecho de ciudadanía, ha supuesto una mejora en el bienestar de los ciudadanos llevando consigo un aumento del gasto público. El Estado se enfrenta, actualmente, no solo al reto del envejecimiento, sino también al incremento del gasto que supondrá la reversión de los recortes asistenciales derivados de la aplicación de las medidas de estabilidad presupuestaria de 2012, cuyo coste se estima en casi medio punto porcentual del PIB. Se describe la repercusión que este aumento adicional del gasto pueda tener en el conjunto de los gastos de cuidados de larga duración. Se abordan propuestas de mecanismos adicionales de financiación que aseguren la sostenibilidad del sistema de atención a la dependencia.

Palabras clave: dependencia, cuidados de larga duración, gasto público, financiación, sostenibilidad.

Abstract

The challenge of the increasing ageing of the population forces Governments to foresee new policies for the sustainability of the social protection systems. In Spain, the entry into force of LAPAD, in 2007, as a right of citizenship, has meant an improvement in the well-being of citizens, leading to an increase in public spending. The State is currently facing, not only the challenge of ageing, but also the increase in spending that will result in the reversal of aid cuts resulting from the application of the 2012 budget stability measures, which is estimated at almost half a percentage point of the GDP. The impact that this additional increase in spending may have on all long-term care expenses is described. Given the prospect of this kind of budgetary increases, some proposals of additional financing mechanisms are stated, aimed at insuring the sustainability of dependency care system.

Keywords: dependency, long term care, public expenses, financing, sustainability.

JEL classification: H53, I31, J14.

I. EL MODELO DE PROTECCIÓN SOCIAL A LA DEPENDENCIA

1. La Ley de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a la Dependencia (LAPAD) en el contexto demográfico y social

LAS proyecciones demográficas para los cincuenta próximos años (2018-2068) ponen en evidencia el incremento del envejecimiento de la población y su repercusión en la relación entre activos y pasivos, debido, entre otros factores, al aumento de la esperanza de vida de las personas y a las bajas tasas de fertilidad de las mujeres, lo cual desestructura la pirámide de población que se venía observando desde la segunda mitad del siglo XX.

Dichas proyecciones muestran una tendencia creciente del porcentaje de personas mayores hasta el año 2050. Se estima que, en 2050, casi un tercio de la población (31,6 por 100) tendrá más de 65 años, de los cuales casi un 40 por 100 (37,5 por 100) tendrá 80 y más años, llegando a cerca del 50 por 100 en 2068. Desde la perspectiva de la protección social, es preocupante la ratio de dependencia de la población en cuanto que, cada vez más, las personas en edad laboral tendrán que sostener a un mayor número de personas dependientes (no generadoras de recursos), resultando una ratio de dependencia de un 29,2 por 100 en 2018 y de un 57,2 por 100 en 2050, punto álgido en la perspectiva temporal analizada. Su inverso, que sería la ratio activos/pasivos, se reduce a la mitad de 3,42 a 1,74 recuperándose ligeramente en los años posteriores (véase cuadro n.º 1).

La atención a la dependencia se ha convertido en una prioridad social por el crecimiento continuado de personas que, como consecuencia del padecimiento de enfermedades crónicas, procesos patológicos o accidentes sobrevenidos, presentan algún tipo de discapacidad, la cual, antes o después, disminuirá su autonomía derivando en una situación de dependencia funcional y a la vez, en algunos casos, dependencia sanitaria. La prevalencia de la dependencia es superior en las personas mayores, especialmente a partir de los 80 años, aunque no hay una relación unívoca entre el aumento de la esperanza de vida y el número de personas con dependencia. La probabilidad de que la discapacidad física o mental haga que una persona se vuelva dependiente aumenta con la edad. Por tanto, a menos que se reduzca la prevalencia de fragilidad y morbilidad, se puede esperar que los aumentos proyectados en la proporción de personas mayores de 65 años, y mayores de 80 años, conduzcan a los correspondientes incrementos en la demanda de cuidados de larga duración.

CUADRO N.º 1

PROYECCIONES DEMOGRÁFICAS: ÍNDICES DE ENVEJECIMIENTO Y RATIO DE DEPENDENCIA

	PROYECCIONES DEMOGRAFICAS						
	2018	*2020*	*2030*	*2040*	*2050*	*2060*	*2068*
De 0-14 años	6.977.119	6.874.145	6.123.357	6.232.197	6.483.431	6.239.256	6.213.450
De 15-64 años	30.721.504	30.944.019	31.086.965	29.072.847	27.460.539	27.769.806	28.036.924
De 65 y más años	8.960.678	9.260.094	11.521.256	14.160.461	15.699.043	15.033.001	14.281.240
TOTAL POBLACIÓN	**46.659.302**	**47.078.257**	**48.731.578**	**49.465.505**	**49.643.014**	**49.042.063**	**48.531.614**
Porcentaje población mayor (1)	19,20%	19,67%	23,64%	28,63%	31,62%	30,65%	29,43%
Índice sobreenvejecimiento (2)	32,24%	30,75%	30,53%	32,1%	37,56%	46,15%	46,26%
Ratio dependencia (15-64) (3)	29,2%	29,9%	37,1%	48,7%	57,2%	54,1%	50,9%

Notas: (1) Población 65 años y más/total población.
(2) Mayores 80 años/total mayores.
(3) Mayores 65/poblacion de 15-64.
Fuentes: Poblacion residente a 1 de enero del año, INE (proyecciones demográficas publicadas noviembre 2018).

El proceso de envejecimiento incidirá en los gastos de la protección social desde una doble perspectiva: por el incremento de los gastos de cuidados por el mayor número de personas dependientes, y por el incremento de los costes de los servicios debido al aumento de los costes salariales por las mayores facilidades de los trabajadores de este sector para moverse a otros mejores retribuidos (escasez de mano de obra en general).

Tras el Consejo de Europa de 1998, el Comité de ministros recomendó a los Estados miembros la necesidad de incorporar políticas públicas para la atención a la dependencia, con el fin de evitar un incremento del nivel de pobreza de la población afectada, ante las proyecciones del envejecimiento masivo que se previeron en el horizonte 2050, especialmente a partir de la entrada de la generación del *baby boom*.

Existe diversidad de criterios en el enfoque de las políticas de *atención a la dependencia*; algunos países de la Unión Europea (UE), como Francia o Austria, han incluido «la dependencia» como un «riesgo social» y lo consideran como una rama específica de la protección social bajo la responsabilidad del Estado; otros, como Alemania, crearon una cobertura específica dentro del seguro público (Seguridad Social); finalmente, otros, como España, han ampliado la cobertura a la población mediante una extensión de los *servicios sociales*.

La LAPAD entra en vigor en enero de 2007 y es el resultado de una conjunción de varios factores: la demanda de los ciudadanos, el envejecimiento demográfico y las recomendaciones de la UE. El reconocimiento del derecho de la persona en situación de dependencia a una prestación pública responde a la necesidad de convertir lo que hasta entonces era «beneficencia» en la «garantía» de una prestación pública, es decir, en un «derecho». Hasta la LAPAD, la mayoría de las comunidades autónomas disponían de prestaciones para las personas en situación de dependencia, pero las ayudas estaban condicionadas a la existencia de créditos presupuestarios y a la prueba de suficiencia de sus recursos.

1.1. La atención a la dependencia: ¿sistema nuevo o subsistema de los servicios sociales?

En los prolegómenos de la LAPAD se descartó la creación de una rama específica de protección social dentro del sistema de Seguridad Social por la falta de universalidad en el acceso a las prestaciones si se ligaba el derecho de ser persona beneficiaria con la circunstancia de estar vinculado al sistema de Seguridad Social. Un porcentaje elevado de personas quedarían excluidas del ámbito de su protección.

Asimismo, se debatió profundamente sobre si el «modelo de atención a la dependencia» se configuraba como un sistema nuevo que conformaría el cuarto pilar del Estado de bienestar junto

con los sistema de sanidad, educación y servicios sociales (Rodríguez Cabrero, 2007, entre otros), o si la atención a la dependencia debía formar parte del sistema de servicios sociales (Alonso Seco, 2011) El resultado final es que la LAPAD no crea un sistema nuevo, sino que se configura como una extensión del sistema de servicios sociales. La conexión se muestra, por ejemplo, en la integración de las prestaciones establecidas en la LAPAD en las redes de los servicios sociales de las comunidades autónomas; los servicios son los que estas venían desarrollando –excepto las prestaciones económicas–; los órganos de dirección son los de las propias consejerías de servicios sociales; y las fuentes de financiación son las mismas que en los servicios sociales, excepto la financiación finalista del Estado.

Con la LAPAD, el Estado se limita a garantizar el acceso a las prestaciones a todas las personas elegibles como «beneficiarias», aportando una nueva línea de financiación de carácter finalista –el nivel mínimo de protección garantizada– a las comunidades autónomas y se reserva la función del establecimiento de un marco común en la ordenación y reglamentación de las prestaciones y en la financiación correspondiente.

El modelo diseñado en la LAPAD se justifica por el hecho de la competencia exclusiva de las comunidades autónomas en materia de servicios sociales (art. 148.1.20 de la Constitución española), y la intervención del Estado en materia de servicios sociales, por las facultades que le otorga el artículo 149.1.1 de la Constitución para la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales.

El hecho de que la atención a la dependencia sea un subsistema del sistema de servicios sociales tiene repercusión en su capacidad presupuestaria y en su financiación. Aunque la ley confiere a la comunidad autónoma la responsabilidad de atender a las personas beneficiarias, el presupuesto de atención a la dependencia está «mezclado» con el de las necesidades generales de los servicios sociales, y financieramente estará supeditado a las restricciones presupuestarias en el ámbito de cada comunidad. Las largas listas de espera para entrar en el sistema, el retraso en el pago de los proveedores de servicios y en el de las prestaciones económicas a las personas beneficiarias, entre otros, no son más que expresiones de la falta de autonomía del sistema de atención a la dependencia en la gestión y control de sus recursos presupuestarios.

El incremento y blindaje de la financiación para la atención a la dependencia, reclamado por sus responsables, puede verse diluido en el conjunto presupuestario de los servicios sociales si el subsistema de atención a la dependencia no logra ser un «sistema» con identidad propia y capacidad presupuestaria, es decir, si no se crea una rama específica de protección social en el ámbito de la Seguridad Social financiada con transferencias del Estado.

1.2. El alcance de la protección de la LAPAD. Población beneficiaria

El ámbito de aplicación de la LAPAD se extiende a toda la población en situación de dependencia de cualquier edad y con independencia de su capacidad económica. Es una ley generosa ya que en otros países que han desarrollado leyes de protección a la dependencia, su ámbito de protección es solo para las personas mayores, por ejemplo, en Francia es a partir de los 60 años.

Se estima que la cifra de personas usuarias sin «lista de espera» (1) llegue a 1,5 millones (2) cuando el sistema alcance su estabilidad. Dicha cifra estará sujeta a las variaciones del crecimiento de la demanda, afectada especialmente por el incremento de la población envejecida. El cuadro n.º 2 muestra la estimación de personas usuarias en la memoria económica de la ley, las que están a 31 de mayo de 2019 y, además, las que figuran en lista de espera («limbo» según AEDGSS [3]). Se consideran personas usuarias, las personas beneficiarias con prestación. Se observa que la estimación de personas usuarias supera la cifra prevista realizada inicialmente en la LAPAD en más de doscientas mil personas.

En cuanto a la distribución de las personas usuarias por grados de dependencia, se desconoce la situación actual distribuida por grados ya que la cifra de personas beneficiarias en lista de espera no está desglosada, excepto la del grado 1, cuyo porcentaje es, en cualquier caso, inferior al previsto en la ley; no obstante, las proporciones entre los grados no se estabilizarán hasta que el flujo de entrada al sistema esté normalizado.

Si se llegara a 1,58 millones de personas usuarias, la *tasa de cobertura* del sistema pasaría del 62 por 100 actual al 74 por 100, entendiendo esta como la relación entre el número de per-

CUADRO N.º 2

NÚMERO DE PERSONAS USUARIAS DEL SISTEMA: PREVISTO EN LAPAD, PRESENTE Y FUTURO

	TOTAL PERSONAS USUARIAS					
					CON DATOS A 31/5/2019	
	GRADO 1. DEPENDENCIA LEVE	*GRADO 2. DEPENDENCIA SEVERA*	*GRADO 3. DEPENDENCIA GRAVE*	*TOTAL PREVISTO EN LAPAD*	*TOTAL EFECTIVO 31/5/2019*	*TOTAL INCORPORANDO LISTA ESPERA*
Personas usuarias estimada en LAPAD	**648.442**	**472.461**	**252.345**	**1.373.248**		
Dist.personas usuarias por grado (%)	47,22%	34,40%	18,38%			
Personas usuarias a 31/5/2019	**442.364**	**489.924**	**389.963**		**1.322.251**	
Dist.personas usuarias por grado (%)	33,46%	37,05%	29,49%			
Lista espera 31/5/2019	**151.301**	**103.419 (1)**				**1.576.971**
Dist.personas usuarias incluyendo lista espera	37,65%	62,35%				

Nota: (1) No se dispone de información del desglose de las personas en lista de espera con grado 2 y grado 3.
Fuentes: Memoria económica de la Ley y estadísticas del SISAAD.

sonas beneficiarias del sistema y el número total de personas potencialmente dependientes, tomando como referencia el dato de la *Encuesta de discapacidad, autonomía personal y situaciones de dependencia* de 2008 del INE, que lo estimó en 2,15 millones.

II. LOS COSTES DE LA LAPAD

El SISAAD (Sistema de Información del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia) debería proporcionar información económica de las comunidades autónomas relativa a los gastos, ingresos, copagos y cualquier otra relevante para confeccionar un sistema de información agregada y, a la vez, analizar las diferencias entre comunidades, pero esto no es así, tal como se detalla en el siguiente apartado.

1. La opacidad de la información económica en la atención a la dependencia

La inclusión de la «atención a la dependencia» dentro del sistema de servicios sociales comporta dificultades en la delimitación entre las actividades propias de la atención a la dependencia y el resto de las actividades de servicios sociales. Desde la perspectiva de la información económica, el hecho de que todos los gastos y todos los ingresos lleguen a la misma «oficina» complica la confección de una cuenta separada para la atención a la dependencia, en tanto en cuanto no se elabora un presupuesto específico que permita la separación de los gastos que pertenecen a uno u otro sistema y no existen criterios para la imputación y distribución de estos entre la cuenta específica y la cuenta general.

Tal como señala el Tribunal de Cuentas (2014), la inexistencia de un sistema de contabilidad analítica en las comunidades autónomas, que permita contabilizar los gastos e ingresos de la LAPAD por separado y distribuir los gastos entre el sistema general de servicios sociales y el subsistema de atención a la dependencia según corresponda, es uno de los problemas para determinar los costes de la LAPAD y para efectuar el seguimiento de aquellos gastos que deben tener financiación afectada.

La inexistencia de un «presupuesto propio de atención a la dependencia» hace difícil seguir la trazabilidad de aquellos recursos «no finalistas» que sean transferidos desde la Administración General del Estado (AGE) a las comunidades autónomas. Sirva como ejemplo el caso de los «fondos adicionales de la Ley 22/2009» (4). Mientras que el Imserso argumenta que a través de dicha ley se añadieron recursos adicionales a las comunidades autónomas para «la atención de la dependencia» en el período 2009-2013, los responsables autonómicos de los servicios sociales sostienen que estos no llegaron a sus presupuestos, ya que quedaron difuminados entre el conjunto de las consejerías de la comunidad autónoma correspondiente.

Por ello, prosigue el Tribunal de Cuentas, sería necesario disponer de un «sistema de cuentas específicas» identificadas con códigos propios, que permita di-

ferenciar, en todo momento, los gastos e ingresos relacionados con las prestaciones de la LAPAD de los del resto del sistema de los servicios sociales o de cualquier otro sistema. Asimismo, se deberían definir los criterios contables que permitan homogeneizar el contenido de las cuentas, facilitando la agregación de la información de las diversas comunidades, así como la comparación entre ellas.

A la vista de las recomendaciones del Tribunal de Cuentas, el Gobierno intenta mejorar la información correspondiente a la atención a la dependencia. El Real Decreto 1050/2013, de 23 de diciembre, requiere que las comunidades autónomas establezcan los mecanismos contables y de control que permitan certificar mensualmente la gestión incorporada al sistema y la veracidad de tal información, así como la obligación de certificar anualmente las cantidades que hayan aportado a la financiación del sistema. *En definitiva, las certificaciones requeridas a las comunidades autónomas deben permitir la cuantificación del coste de cada tipo de servicios y prestaciones y la cuantificación de los ingresos del nivel mínimo, así como los copagos de los beneficiarios.* Además, las comunidades autónomas, a más tardar el 30 de abril de cada año, expedirán un certificado acreditativo de su aportación para la financiación del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia (SAAD), incluyendo la aportación recibida de los presupuestos generales del Estado, correspondiente al ejercicio presupuestario anterior.

Por su parte, la Orden SSI/237/2013 regula el nuevo contenido mínimo del sistema de información del SAAD (SISAAD) y el requerimiento de certificados de los órganos competentes para asegurar la «veracidad» de la información enviada al Imserso. Del texto se subraya: «en todo caso, figurarán incluidos en el SISAAD los siguientes datos: el grado de dependencia de las personas beneficiarias, la prestación reconocida, la fecha de efectividad del derecho, la capacidad económica (renta y patrimonio) del beneficiario, y su aportación en el coste del servicio». La incorporación al SISAAD de los datos se realiza por las comunidades autónomas a través de la conexión a la red de comunicaciones y servicios telemáticos de dicho sistema.

Aunque la información establecida en el mencionado Decreto 1050/2013 y Orden SSI/237/2013 debería permitir conocer los gastos de las comunidades autónomasrelativos a la atención a la dependencia, así como los ingresos de las aportaciones de los usuarios, la realidad es que después de doce años de la implantación de la LAPAD *no existen estadísticas «oficiales» sobre los costes e ingresos del sistema.* En cambio, el SISAAD permite conocer la actividad mensual de las comunidades autónomas en una serie de parámetros relacionados con la actividad de la atención a la dependencia.

2. Indicadores de actividad de las prestaciones de dependencia

Se muestran como indicadores de la actividad: el número de personas usuarias y su relación con el número de personas beneficiarias, el número de personas en lista y su relación con el número de personas beneficiarias y la ratio número de prestaciones por usuario. Estos datos resultan de las estadísticas del SISAAD e informes complementarios del Imserso con los datos proporcionados por las comunidades autónomas.

Las elevadas cifras del indicador «número de personas en la lista de espera en relación al número de personas beneficiarias de las prestaciones» son una expresión de la crisis económica y las restricciones presupuestarias de las administraciones públicas. Los datos muestran que, aunque hay un porcentaje elevado de personas beneficiarias en lista de espera, ha habido una disminución paulatina en los últimos tres años, pasando del 31 por 100 en 2016 al 22 por 100 en 2018, si bien algunas comunidades continúan con elevados porcentajes. Como consecuencia, el indicador complementario «Porcentaje de personas atendidas» (usuarios/beneficiarios) dista mucho de alcanzar un nivel pleno, adecuado, de atención. Tal como se observa en el cuadro n.º 3, en el año 2017 el porcentaje de personas usuarias apenas alcanza un 78 por 100 del número de personas beneficiarias, aunque la evolución muestra un ascenso continuado de ellas. La ratio «Prestaciones/usuario» se mantiene prácticamente constante a lo largo del período y refleja un elevado grado de compatibilización de prestaciones por un mismo usuario (véase cuadro n.º 3).

En el cuadro n.º 4 se presenta la evolución del tipo de prestaciones, mostrando un descenso continuado de las prestaciones económicas para cuidados en el entorno familiar (PECEF). Ello es una consecuencia de las medidas de penalización a aquellas comunidades autónomas que prescriban un elevado porcen-

CUADRO N.º 3

INDICADORES DE ACTIVIDAD

AÑO	ACTIVIDAD				INDICADORES		
	PERSONAS BENEFICIARIAS	*BENEF. EN LISTA ESPERA*	*TOTAL USUARIOS*	*TOTAL PRESTACIONES*	*% LISTA ESPERA/ BENEF.*	*%USUARIOS/ BENEFICIARIOS*	*RATIO PREST/ USUARIO*
2016	1.205.467	375.202	830.265	1.022.515	**31,13**	**68,87**	**1,23**
2017	1.230.819	323.950	906.869	1.117.176	**26,32**	**73,68**	**1,23**
2018	1.277.026	281.561	995.466	1.235.220	**22,05**	**77,95**	**1,24**

Nota: Todos los datos de actividad se han calculado con medias anuales.
Fuente: Elaboración propia.

CUADRO N.º 4

EVOLUCIÓN DE LA TIPOLOGÍA DE PRESTACIONES DE ATENCIÓN A LA DEPENDENCIA

	TIPOLOGIA PRESTACIONES			
AÑO	*TOTAL PRESTACIONES*	*SERVICIOS (%)*	*PECEF (%)*	*OTRAS PREST. ECO-NÓMICAS (%)*
2016	**1.022.515**	**56,50**	**34,75**	**8,75**
2017	**1.117.176**	**57,18**	**33,50**	**9,32**
2018	**1.235.220**	**58,01**	**31,78**	**10,22**

Fuente: Elaboración propia con datos del SISAAD.

CUADRO N.º 5

EVOLUCIÓN DE LA DISTRIBUCIÓN DE LOS USUARIOS POR GRADOS DE DEPENDENCIA

	USUARIOS POR GRADOS DE DEPENDENCIA			
AÑO	*TOTAL USUARIOS (1)*	*GRADO 3 (%)*	*GRADO 2 (%)*	*GRADO 1 (%)*
2016	**830.265**	**37,28**	**46,12**	**16,60**
2017	**906.869**	**34,50**	**43,31**	**22,19**
2018	**995.466**	**33,15**	**41,98**	**24,87**
(1) Media anual				
	VARIACIÓN INTERANUAL (%)			
2017/2016	9,23	-2,78	-2,81	5,59
2018/2017	9,77	-1,35	-1,33	2,68

Fuente: Elaboración propia.

taje de prestaciones económicas a cuidadores informales. Dicha medida, introducida en la «refundación de la LAPAD» (Real Decreto 20/2012), consiste en disminuir la financiación que le correspondería a la comunidad autónoma según los criterios de distribución del nivel mínimo si sobrepasa la media de la ratio «PECEF sobre el total de prestaciones» en relación a la media alcanzada en el conjunto de las autonomías. El objetivo era frenar el crecimiento de dichas prestaciones y sustituirlas por otras prestaciones en servicio. Aunque se suscita la duda de que el escaso número de horas del servicio de ayuda a domicilio (SAD) «prescribibles» pueda compensar las horas de atención de un cuidador familiar. En el cuadro n.º 4 se puede ver el descenso continuado del porcentaje de PECEF en relación al total de las prestaciones.

Uno de los elementos clave que inciden en los costes es el número de usuarios por grados de dependencia, ya que el coste es diferente según el tipo de necesidades de la persona. A mayor grado de dependencia, mayor es el coste. El cuadro n.º 5 muestra la evolución del número de personas usuarias en los últimos tres años y la variación del porcentaje en cada uno de los grados de dependencia. Se observa que los del grado 1 entran en mayor proporción que en los otros grados debido al retraso de su incorporación en el sistema.

3. Estimaciones de los costes de las prestaciones de atención a la dependencia

Debido a la inexistencia, o casi, de datos sobre los costes de las prestaciones de la atención a la dependencia, se han hecho algunas estimaciones al respecto. Las cifras presentadas en este artículo han sido reali-

zadas en base a un modelo de costes confeccionado por la autora, «modelo» descrito en varios artículos (Montserrat, 2005 y 2007), y que se ha ido perfeccionando a lo largo de los años. Entre los principios en los que se asienta dicho modelo destacan: tratamiento individualizado de los datos de gestión de cada comunidad autónoma, estimación de los costes mensuales, determinación de los usuarios en función de las estadísticas del SISAAD y de los informes mensuales complementarios del Imserso, y se estima el número de personas usuarias como promedio del año, en lugar de tomar la cifra de final del año como lo hacen las estadísticas del SISAAD. Esta última consideración es importante, especialmente, cuando se trata de una situación en la que el flujo de usuarios todavía no ha alcanzado la «línea de flotación». Generalmente, el dato a final del año es superior al del promedio habido durante el mismo.

Los resultados de las estimaciones del coste del SAAD, según el modelo, muestran los siguientes valores: 7.277 millones de euros en 2016; 7.685 en 2017, y 8.289 en 2018 (cuadro n.º 6). Los valores obtenidos se contrastan con las cifras de otros estudios, y para el año 2016 con los del «Informe de la Comisión para el análisis de la situación del sistema de dependencia» («Comisión»), que cifra el coste en 7.896 millones de euros. Comparándolo con el obtenido a través del «modelo», de 7.277 millones, se observa una desviación de alrededor de un 8 por 100, la cual no deja de ser provisional porque el propio informe menciona que la cifra de coste lo es y que esta se corregirá cuando se remitan los certificados de gasto de las comunidades autónomas.

Asimismo, se realizan otras comparaciones con los resultados de otros trabajos como, por ejemplo, los de la AEDGSS que presenta cifras de 7.126 millones de euros en 2016, 7.458 en 2017 y 8.252 en 2018. Tomando como referencia la cifra de gasto para 2018, la desviación entre ambos datos es del 0,4 por 100.

El coste por usuario pasa de 8.766 euros al año en 2016 a 8.475 euros en 2017 y, finalmente, 8.327 euros al año en 2018. Este descenso continuado se justifica por la entrada, cada vez mayor, de personas beneficiarias de grado 1, tal como se comentaba en relación con el cuadro anterior (cuadro n.º 6).

El coste total de la LAPAD en relación con el PIB presenta un ligero incremento entre 2016 y 2017, mientras que entre 2017 y 2018 el aumento ha sido más significativo –tres centésimas del PIB–. Ello muestra una mayor actividad en 2018 que en el resto de los dos años precedentes.

El esfuerzo de la LAPAD, hasta finales de 2018, en aumentar la protección social a la dependencia ha supuesto un aumento de casi medio punto del PIB (0,45 puntos porcentuales) pasando del 0,25 por 100 al 0,69 por 100 del PIB, entre 2005 y 2018; no obstante, no se han alcanzado los objetivos de la ley, la cual preveía, para 2015, un gasto aproximado del 1 por 100 del PIB.

CUADRO N.º 6

LAPAD: COSTE TOTAL, COSTE USUARIO Y PORCENTAJE SOBRE EL PIB

COSTE TOTAL LAPAD Y COSTE USUARIO				
AÑO	*COSTE LAPAD (M€ AÑO)*	*USUARIOS (1)*	*COSTE USUARIO (€ AÑO)*	*COSTE LAPAD/PIB (%)*
2016	**7.277,72**	**830.265**	**8.766**	**0,65**
2017	**7.685,37**	**906.869**	**8.475**	**0,66**
2018	**8.289,64**	**995.466**	**8.327**	**0,69**

Nota: (1) Promedio usuarios año.
Fuentes: Elaboración propia con datos IMSERSO y SISAAD.

4. Necesidades financieras para la atención a la dependencia: revertir recortes de 2012

Una de las preocupaciones mayores de los órganos que intervienen en la gestión del SAAD es el impacto económico que puede representar reducir la lista de espera y revertir los recortes en la atención asistencial de 2012. Con el objetivo de aportar algunos datos al respecto, se presentan los resultados de diferentes escenarios en los que se contemplan los supuestos de reducir lista de espera y de revertir déficits asistenciales.

La previsión inicial del gasto en las prestaciones de la LAPAD según la Memoria económica de la ley para cuando el sistema estuviera totalmente desplegada era, aproximadamente, de 9.000 millones de euros, dato que se verá superado por los resultados actuales de 8.200 millones cuando aún están pendientes de entrar como usuarias, aproximadamente, medio millón de perso-

CUADRO N.º 7

HORAS DEL SERVICIO DE AYUDA A DOMICILIO POR GRADO DE DEPENDENCIA

GRADOS DE DEPENDENCIA (1)	*HORAS MENSUALES ANTES DE LOS RECORTES*	*HORAS MENSUALES DESPUÉS DE LOS RECORTES (2)*
Grado 3	Entre 55 y 90 horas	Entre 46 y 70 horas
Grado 2	Entre 30 y 55 horas	Entre 21 y 45 horas
Grado 1	Entre 12 y 30 horas	Maximo 20 horas

Notas: (1) Antes cada grado de dependenciase desglosaba en dos niveles.
(2) Se aplica a partir de agosto de 2012 (RDL 20/2012).
Fuente: Elaboración propia través de la normativa al respecto.

nas. Ello sin tener en cuenta que el coste se corresponde con un *nivel asistencial «recortado»* por la aplicación de las medidas de estabilidad presupuestaria (Ley 20/2012), que recortó derechos de las personas (pospuso tres años la entrada de las personas valoradas con grado 1), suprimió ayudas a los cuidadores familiares, disminuyó el importe de las prestaciones económicas, rebajó el número de horas en el SAD, redujo la exigencia en las ratios de personal y cualificaciones profesionales de los empleados en los centros y servicios concertados, a la vez que aumentaba el copago de las personas usuarias. En el cuadro n.º 7 se muestra la reducción de horas en el servicio de ayuda a domicilio.

4.1. Coste por usuario y costes totales: nivel asistencial actual y escenarios de «reversión de los recortes de 2012»

Con el fin de estimar las necesidades financieras a medida que aumente el número de personas atendidas, se realizan algunas aproximaciones de costes según dos escenarios: aumentar el nivel asistencial de las horas de ayuda domiciliaria según el nivel previo a los recortes (ver cuadro anterior) e incrementar, además, los importes de las prestaciones económicas en un 15 por 100 situándolas al nivel asistencial original como una aproximación a la «reversión de los recortes de 2012». Dichos escenarios se combinan con diferentes supuestos del número de personas usuarias (personas beneficiarias con prestación).

En primer lugar, se muestra el desglose del coste por usuario según el grado de dependencia ya que este es un factor importante en la composición del coste total y, en segundo lugar, el coste total según grados de dependencia y número de usuarios.

Los resultados obtenidos muestran cómo el coste por usuario y grado de dependencia aumenta según el grado de dependencia y por la variación en el nivel asistencial. Por ejemplo, el coste por usuario del grado 2 aumenta un 15,7 por 100, al pasar del nivel actual al escenario primero que comporta más horas de SAD, mientras que el coste del grado 3 aumenta casi un 18,4 por 100, al pasar del nivel actual al escenario 2 que representa un nivel asistencial mayor que el del escenario primero (cuadro n.º 8).

El cuadro n.º 9 muestra el coste total actual –nivel asistencial 2018– y los costes según los dos escenarios de reversión de recortes, junto con las combinaciones de diferentes números de usuarios. Por ejemplo, el coste anual aumentaría en 2.534 millones de euros respecto al coste de 2018 si se tomara el escenario segundo y se previera atender a 1.100.000 usuarios. En el caso más extremo, considerando el escenario segundo y suponiendo 1.500.000 usuarios, el gasto total anual aumentaría en 6.479 millones de euros respecto a la situación de 2018.

La conclusión es que el coste total de atención a la dependencia puede llegar a alcanzar alre-

CUADRO N.º 8

COSTE USUARIO POR GRADO DE DEPENDENCIA Y NIVEL DE ATENCIÓN ASISTENCIAL (EUROS/AÑO)

	ESCENARIO BASE	*ESCENARIO PRIMERO*	*ESCENARIO SEGUNDO*
	NIVEL ASISTENCIAL 2018	*MÁS HORAS DE SAD*	*MÁS HORAS SAD & INC. PREST ECON.*
Grado 3	14.606	16.900	17.293
Grado 2	6.573	7.605	7.782
Grado 1	2.921	3.380	3.459
Coste medio usuario	**8.327**	**9.635**	**9.860**

Fuentes: Elaboración propia con modelo de costes de la autora, datos SISAAD informes IMSERSO y otros.

CUADRO N.º 9

COSTES TOTALES: ESCENARIOS DE REVERSIÓN DE LOS RECORTES COMBINADO CON DIFERENTE NÚMERO DE USUARIOS (EN MILLONES DE EUROS)

		ESCENARIO BASE	*ESCENARIO PRIMERO*	*ESCENARIO SEGUNDO*
APARTADOS	*NÚMERO USUARIOS (1)*	*COSTE NIVEL ASISTENCIAL DE 2018*	*MÁS HORAS DE SAD*	*MÁS HORAS SAD & INC. PREST ECON.*
Primero	**995.466**	**8.289,74**	**9.591,81**	**9.815,06**
Segundo	**1.100.000**	**9.141,81**	**10.577,71**	**10.823,91**
Tercero	**1.300.000**	**11.788,09**	**12.500,93**	**12.791,89**
Cuarto	**1.500.000**	**12.466,11**	**14.424,15**	**14.759,88**

Notas: Calculado con costes 2018.
(1) Media anual.
Fuentes: Elaboración propia con datos SISAAD y otros.

dedor de los 15.000 millones de euros al año cuando se atienda a 1,5 millones de usuarios, lo que representaría, aproximadamente, el 1,24 por 100 del PIB (5). Ello sin tener en cuenta otras variables que pueden influir en el gasto, como el aumento de los precios concertados de los servicios, otros aumentos de la intensidad asistencial, inflación, y costes sociosanitarios, entre otros.

El conjunto de las medidas previstas en los «escenarios» para revertir los recortes de 2012 implicaría, aproximadamente, un aumento del coste total de la LAPAD en medio punto porcentual del PIB. En la hipótesis de atender a 1,5 millones de usuarios supondría para las administraciones públicas un incremento anual del «coste neto» (6) de, alrededor de, 5.176 millones de euros, un 0, 43 por 100 del PIB, respecto al nivel asistencial de 2018 (cuadro n.º 10).

Una observación a tener en cuenta: las cifras de costes expuestas son el resultado de considerar una determinada distribución de personas usuarias entre los grados de dependencia. En este trabajo se ha aplicado la siguiente distribución: un 33 por 100 grado 3; un 42 por 100 grado 2, y un 25 por 100 grado 1. En el caso de que dichos porcentajes cambiaran significativamente y la balanza se decantara a favor de una mayor proporción de usuarios de grado 3, los costes aquí estimados aumentarían y, por el contrario, si el desfase

CUADRO N.º 10

COSTES NETOS DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS Y PORCENTAJES SOBRE EL PIB SEGÚN ESCENARIOS DE COSTES Y NÚMERO DE USUARIOS

NÚMERO USUARIOS	*ESCENARIO BASE*	*ESCENARIO PRIMERO*	*ESCENARIO SEGUNDO*	*%/PIB*		
	COSTE NIVEL ASISTENCIAL DE 2018	*MÁS HORAS DE SAD*	*MÁS HORAS SAD & INC. PREST. ECON.*	*ESCENARIO BASE (%)*	*ESCENARIO PRIMERO (%)*	*ESCENARIO SEGUNDO (%)*
995.466	6.632	7.673	7.852	0,55	0,64	0,65
1.100.000	7.313	8.462	8.659	0,61	0,70	0,72
1.300.000	9.430	10.001	10.234	0,78	0,83	0,85
1.500.000	9.973	11.539	11.808	0,83	0,96	0,98

Fuente: Elaboración propia.

CUADRO N.º 11

COSTE TOTAL EN LA HIPÓTESIS DE ATENDER 1.276.000 USUARIOS

USUARIOS	*COSTE ACTUAL Y COSTE ABSORBIENDO LISTA ESPERA*	*COSTE TOTAL (MILES DE EUROS/AÑO)*	*COSTE NETO (1) (MILES DE EUROS/AÑO)*	*COSTE TOTAL (% SOBRE EL PIB)*
995.466	Coste 2018	8.289,64	*6.631,71*	*0,69%*
1.276.466	Coste reducción lista de espera de 281.000 personas)	11.721,40	*9.377,12*	*0,97%*

Nota: (1) Coste total menos copagos.
Fuente: Elaboración propia.

fuese a favor de los usuarios de grado 1, disminuirían.

4.1.1. Análisis del caso particular: absorción de la lista de espera a 31de diciembre de 2018

Se realiza, también, el ejercicio «particular» de estimar el coste que supondría un aumento de 281.561 personas, las que estaban en lista de espera el 31 de diciembre de 2018. Ello implicaría un aumento, aproximado, de 3.432 millones de euros del coste total anual y de 2.745,4 millones anuales respecto al «coste neto» de 2018. Ello equivale a un incremento de 0,28 puntos porcentuales del PIB entre una situación y otra (cuadro n.º 11).

El impacto sobre el nivel mínimo de la entrada en el sistema de las personas en lista de espera a finales de 2018 supone un incremento anual de 270 millones de euros aproximadamente, cifra algo superior a la estimada por la «Comisión» de 210 millones de euros; la diferencia entre estas dos estimaciones es la expresión de las diferentes proporciones de los grados de dependencia que se hayan tomado.

III. EL GASTO SOCIAL Y SANITARIO EN LOS CUIDADOS DE LARGA DURACIÓN: UN CONCEPTO MÁS AMPLIO

El concepto de «cuidados de larga duración» es más amplio que el de «atención a la dependencia» definido en la LAPAD, ya que se deben sumar otras categorías de gastos como: los de «análoga naturaleza» definidos en el artículo 31 de la LAPAD y los cuidados sanitarios de media y larga duración.

La LAPAD no es el único régimen de protección social de atención a la dependencia. La Seguridad Social y el Estado ya venían otorgando prestaciones monetarias «reguladas por ley» a las personas en situación de dependencia, como los complementos por «ayuda a tercera persona» a las pensiones de gran invalidez, sean pensiones contributivas, no contributivas, Ley de Integración Social del Minusválido (LISMI) o del Régimen de las clases pasivas, y la asignación periódica por hijo mayor de 18 años a cargo con un grado de discapacidad mayor del 75 por 100. Estas son las prestaciones «de análoga naturaleza» y, aunque se pueden compatibilizar con prestaciones de la LAPAD, no se pueden acumular los importes monetarios, o el equivalente si es un servicio con una prestación.

Cuando se trata de dar información a nivel europeo, como por ejemplo para el informe de envejecimiento de la Comisión Europea, el Gobierno sigue la clasificación de Cuentas de la Salud que, para el apartado de gastos de larga duración, toma dos de los grupos definidos en estas: HC.3: servicios sociosanitarios a largo plazo, componente médico y de enfermería de los cuidados de largo plazo; y HC.R.6.1: servicios sociales de cuidados de larga duración, prestados a personas con restricciones para las AIVD (actividades instrumentales de la vida diaria) en instituciones y domicilio. Pero hay que tener presente que estas clasificaciones no coinciden con las definiciones que se suelen utilizar en España para definir el gasto en dependencia por parte del Imserso (Alonso, 2009).

Teniendo en cuenta la existencia de dos fuentes de información –Imserso y Sanidad–, con el objetivo de medir los gastos sociales y sanitarios en cuidados de larga duración (CLD) se ha realizado el esfuerzo de, a partir de los datos del Imserso y otras fuentes, llegar al mismo resultado obtenido a través de las cuentas de la salud. A falta de estadísticas que muestren el gasto «específico» en atención sanitaria de larga duración, se realiza una aproximación medida como la diferencia entre la cifra final obtenida según el método de Cuentas de la Salud y el montante del gasto del resto de los grupos con información.

El procedimiento para la estimación del gasto social y sanitario de los cuidados de larga duración se realiza a partir de la información obtenida del Imserso y las memorias de las mutualidades de las clases pasivas del Estado, incluyendo bajo el concepto de «gasto social en cuidados de larga duración» los costes de la LAPAD más los gastos en prestaciones de análoga naturaleza y otros relacionados con la LAPAD como, por ejemplo, los centros de referencia estatal, y como «gasto sanitario en cuidados de larga duración» el grupo restante, el cual se deduce que agrupa los centros sociosanitarios, los hospitales de media y larga estancia, servicios de enfermería a domicilio y otros servicios con personal sanitario.

El gasto total estimado de cuidados de larga duración alcanza el 0,94 por 100 del PIB en 2018 cuya cifra está en línea con las que figuran en el informe sobre el envejecimiento de la Comisión Europea (2018) y cuyos datos proceden del sistema de cuentas de la salud, cifrando en

CUADRO N.º 12

GASTO EN CUIDADOS SOCIALES Y SANITARIOS DE LARGA DURACIÓN

AÑO	*COSTE LAPAD*	*GASTOS ANÁLOGA NATURALEZA Y OTROS*	*GASTO ATENCIÓN SANITARIA*	*TOTAL GASTO CLD (MILES DE EUROS)*	*TOTAL GASTO SOCIAL CLD (% DEL PIB)*	*GASTO SANITARIO CLD (% DEL PIB)*	*TOTAL GASTO CLD (% DEL PIB)*
2016	7.277,72	980,20	1.789,64	10.047,56	**0,74**	**0,16**	**0,90**
2017	7.685,37	997,35	1.866,11	10.548,83	**0,74**	**0,16**	**0,90**
2018	8.289,64	1.033,17	2.054,02	11.376,84	**0,77**	**0,17**	**0,94**

Fuente: Elaboración propia.

el 0,9 por 100 del PIB para 2016 y el 1 por 100 del PIB para 2020. El desglose del gasto estimado muestra que, el «gasto social en cuidados de larga duración» es el 0,77 por 100 del PIB (un 0,68 por 100 LAPAD y un 0,09 por ciento/PIB gasto de análoga naturaleza) mientras que, el «gasto sanitario de larga duración», tiene un peso pequeño respecto del total (0,17 por ciento del PIB). Véase cuadro n.º 12.

Con datos de la OCDE (2018), que muestra el indicador «gastos en cuidados de larga duración (CLD) sobre el PIB de 2016» , se observa que el gasto en CLD en España es de 0,7 puntos porcentuales del PIB, inferior al de la media de la Unión Europea y ocupa el décimo lugar empezando por la cola (gráfico 1).

El reto en el futuro es cómo hacer compatible el nivel de gasto social y sanitario de larga duración con los ingresos «posibles» ante una sociedad cada vez más envejecida.

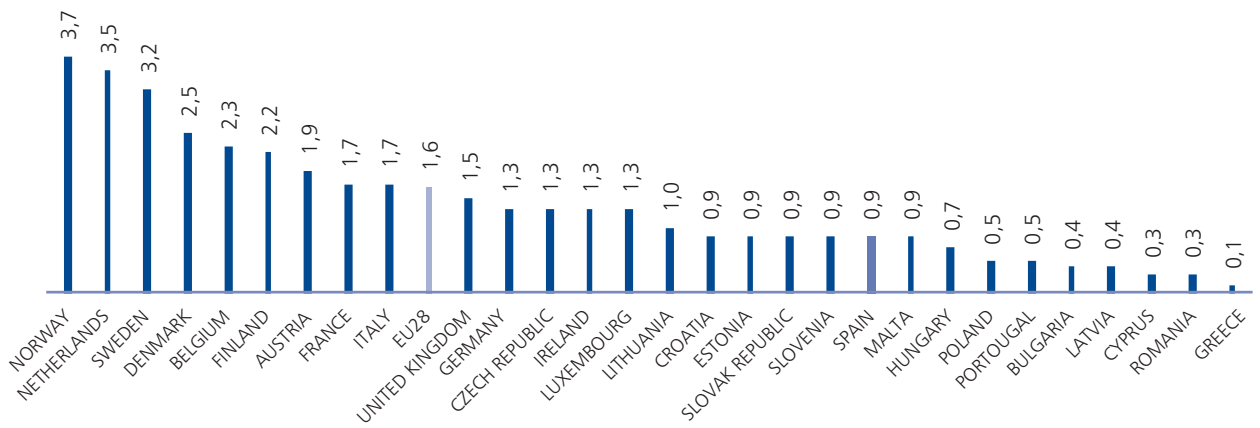
1. Impacto de los «costes adicionales» de la reversión de los recortes en la proyección de los gastos de los cuidados de larga duración

Las proyecciones de gasto en los cuidados de larga duración en España, según el informe sobre envejecimiento de la población en los países de la Unión Europea (Comisión Europea, 2018) estiman, en el denominado escenario de referencia (7), un incremento del gasto a medio plazo (2016-2040) de 0,6 p.p. del PIB y de 1,3 p.p. de PIB a largo plazo (2016-2070). Ver cuadro n.º 13.

En las proyecciones realizadas por la Comisión Europea, no se tuvieron en cuenta las nuevas cifras del coste de la LAPAD necesarios para una política de revertir los recortes de 2012, lo cual según las estimaciones realizadas en el apartado 2.1 supondría un aumento aproxima-

GRÁFICO 1

GASTO EN CUIDADOS DE LARGA DURACIÓN COMPARADO CON OTROS PAÍSES



Fuente: Health glance, eur, 2018 (OCDE).

CUADRO N.º 13

PROYECCIONES DE GASTO EN CUIDADOS DE LARGA DURACIÓN (% DEL PIB). INFORME ENVEJECIMIENTO (AWG 2018)

PAÍS: ESPAÑA	*2016*	*2020*	*2030*	*2040*	*2050*	*2060*	*2070*	*VAR.2016-2040 (PP)*	*VAR.2050-2070 (PP)*
Escenario de referencia	0,9	1	1,2	1,5	1,9	2,2	2,2	0,6	1,3
Escenario de riesgo (AWG)	0,9	1,1	1,4	2	2,9	3,8	4,4	1,1	3,5
Escenario de riesgo (TFK)	0,9	1	1,2	1,5	1,9	2,2	2,2	0,6	1,3
Escenario demográfico	0,9	1	1,2	1,5	1,8	2,2	2,3	0,6	1,3
Estimaciones PIB (millones de euros) (1)	1.208.248	1.258.291	1.422.318	1.608.536	1.839.781	2.249.177	No disponible		
ESTIMACIONES GASTO CUIDADOS LARGA DURACIÓN (MILLONES DE EUROS)									
Gasto escenario de referencia	10.874	12.583	17.068	24.128	34.956	49.482			

Nota: (1) OCDE (2019), Real GDP long-term forecast (indicator).
Fuentes: 2018 Ageing Report and *Budgetary Projections for the EU Member States (2016-2070).*

do de medio punto del PIB a las cifras actuales. Ello situaría, en 2020, el gasto total en cuidados de larga duración en cifras superiores a los 18.000 millones de euros, y el gasto total de atención a la dependencia (LAPAD) alcanzaría los 15.000 millones aproximadamente.

La conclusión es que las proyecciones de gasto del AWG pueden quedarse «cortas» en el que denominan escenario de referencia. Ello no significa que las estimaciones no sean correctas, sino que las cifras iniciales de «coste por usuario» utilizadas por dicha Comisión están infravaloradas, al no haber tenido en cuenta el «coste adicional» de la puesta al día del sistema.

IV. EL MODELO DE FINANCIACIÓN DEL SISTEMA DE ATENCIÓN A LA DEPENDENCIA EN LA LAPAD

La LAPAD configura el modelo de financiación con tres actores –Estado, comunidades autónomas y usuarios– y se estima la distribución de las cargas financieras a partes iguales. No obstante, el debate, actualmente, se centra en la pugna entre los dos niveles de administración, dejando de lado la repercusión que tiene para los usuarios la obligación de coparticipar y, además, en una proporción tan elevada como la que previó la ley en su momento –un tercio del coste–. La realidad es que a los doce años de implementación de la ley se desconoce con exactitud cuál es la participación de los usuarios en el sistema.

1. La cofinanciación entre los dos niveles de administración

De acuerdo con el sistema de organización territorial del Estado, y el correspondiente reparto de competencias, se configura un modelo de cofinanciación administrativa entre la Administración General del Estado (AGE) y las administraciones autonómicas. El peso de la carga financiera entre los dos niveles de Administración se encuentra difuso en el art. 32.3 de la LAPAD, deduciéndose una cofinanciación «equitativa» dudosa, ya que la ley dice que «la aportación de la comunidad autónoma será, para cada año, al menos igual a la de la Administración General del Estado», lo cual exime al Estado de «compartir a partes iguales» la carga financiera. Este aspecto es objeto de arduos debates sobre el volumen de financiación que debe aportar cada uno de ellos.

De las dos líneas de financiación estatal a las comunidades autónomas, el nivel mínimo y el nivel acordado, mientras que el nivel mínimo es de obligado cumplimiento asumiendo el Estado su financiación integra con cargo a los Presupuestos del Estado, el nivel acordado dependerá de los fondos presupuestarios, y su distribución, del acuerdo firmado entre ambas administraciones. Ello significa que, en el caso de que haya dotación presupuestaria para el nivel acordado, no todas las autonomías van a beneficiarse de dicho fondo, ni en la misma proporción, porque dependerá del «acuerdo» que se establecerá entre la AGE y la correspondiente comunidad y su importe dependerá de los objetos a financiar convenidos entre ambas. La experiencia muestra

que, en los años en que hubo «nivel acordado», no todas las comunidades autónomas firmaron el acuerdo, y entre las que lo firmaron, los volúmenes de financiación resultantes de los criterios de reparto no fueron equitativos.

1.1. El nivel mínimo de financiación

Las cuantías del nivel mínimo son fijadas por el Gobierno previo acuerdo del Consejo Territorial del SAAD, y deben ser revalorizadas anualmente, siendo aprobadas por el Gobierno mediante decreto. El cuadro n.º 14 muestra la evolución de las cuantías de los niveles mínimos. Se observa la congelación de las tarifas desde 2012 hasta 2017 por el efecto de los recortes presupuestarios en 2012.

Las cuantías del nivel mínimo no tienen una relación directa con el coste del servicio que recibe el usuario. De la comparación de la cuantía, por ejemplo, del nivel mínimo del grado 3 con el hipotético coste de 1.900 euros al mes de una residencia, se deduce que este nivel de financiación solo aporta un 10 por 100, corriendo a cargo de la autonomía y del usuario el restante 90 por 100 para cubrir el coste (cuadro n.º 15). La baja cobertura del coste por el nivel mínimo es un incentivo para que las comunidades autónomas prescriban prestaciones *low cost*.

CUADRO N.º 14

EVOLUCIÓN DE LAS CUANTÍAS DEL NIVEL MÍNIMO

	EUROS MES		
	2012	*2013 -2017*	*2018*
Grado 3		**177,89**	**190,13**
* Nivel 2	266,57		
* Nivel 1	181,26		
Grado 2		**82,84**	**84,49**
* Nivel 2	103,2		
* Nivel 1	70,7		
Grado 1		**44,33**	**47,83**
* Nivel 2	60		

Fuentes: Reales Decretos 569/2011, 20/2012, 1082/2017.

CUADRO N.º 15

NIVEL MÍNIMO: SIMULACIÓN DEL PORCENTAJE DE FINANCIACIÓN DE LOS COSTES DE LOS SERVICIOS

GRADO 3 (EUROS MES) (1)	*PRESTACIÓN*	*COSTE PRESTACIÓN (EUROS/MES)*	*% NIVEL MÍNIMO/COSTE*
	Residencia	1.900	10,00
190,13	Centro día	850	22,36
	SAD (40 horas mes)	720	26,41

Notas: Los precios no corresponden a ninguna comunidad autónoma en concreto.
(1) Cuantía del Grado 3 en 2018.
Fuente: Elaboración propia.

1.2. El corto periplo del nivel acordado

El nivel acordado es un instrumento de financiación adicional al nivel mínimo. No se trata de una financiación estándar aplicable por igual a todas las comunidades, sino que es un acuerdo particular entre la AGE y la comunidad autónoma en el que se determinan los objetivos y los recursos dispuestos para ello. La aplicación del nivel acordado no tiene porqué complementar necesariamente el nivel mínimo; puede financiar «otros gastos» como los de los equipos de valoración, sistemas informáticos, inversiones, formación, etc. Viene a ser un «cajón de sastre» del que cada comunidad puede beneficiarse según sus necesidades.

El nivel acordado estuvo dotado presupuestariamente entre 2007 al 2011 (incluido), con cifras que oscilaron entre 220 y 283 millones de euros, cifras de los ejercicios 2007 y 2008 respectivamente. Este sistema de financiación nació con «fecha de caducidad». La disposición transitoria primera de la ley establece que la AGE debía dotar una partida en los Presupuestos Generales del Estado (PGE) para la realización de estos convenios durante el período comprendido entre los ejercicios de 2007 y 2015. Por ello, la propuesta del Gobierno, a iniciativa de la Comisión para analizar la sostenibilidad y eficiencia del sistema, de recuperar el nivel acordado de financiación, que prevé incorporar en los PGE de 2020 una partida de 100 millones de euros, significa que esta deberá ir acompañada de la correspondiente modificación de la ley.

El retorno del nivel acordado para la financiación del SAAD

tiene defensores y detractores. Entre los primeros figura la propuesta de Comisiones Obreras para articular un «plan de choque de 2.500 millones de euros para disminuir la lista de espera», de los cuales una parte serían financiados a través del nivel acordado. Entre los detractores figura la AEDGSS, la cual ve en el nivel acordado un tipo de financiación discrecional que no tiene garantizada su continuidad a lo largo del tiempo, con multiplicidad de objetivos que, en definitiva, no aseguran la mejora en la financiación del nivel mínimo. Un plan de choque requiere a continuación una financiación estable, ya que la entrada de personas beneficiarias en el sistema no es temporal, sino que «han venido para quedarse», no en el sentido literal, sino como promedio de personas beneficiarias del sistema.

1.3. El impacto de los recortes de 2012 en la financiación de la atención a la dependencia

En cuanto a la financiación pública estatal del Sistema de Dependencia, los recortes de 2012 se concentraron en una reducción media del 15 por 100 en las cuantías de nivel mínimo y en la suspensión del nivel acordado, aunque este ya se había dejado de dotar en el 2011. Se observa cómo el impacto de los recortes reduce los ingresos por usuario que reciben las autonomías. A nivel agregado y utilizando el concepto de «usuario equivalente» –homogeneización de los grados de dependencia según su peso en la financiación del nivel mínimo–, se observa que la financiación se reduce casi a la mitad (43 por 100), entre 2010 y 2018; se toma como referencia el año 2010 porque fue el último año en que se dotó el nivel acordado. En el ejercicio de 2018 se produce un ligero aumento en la financiación respecto al año anterior como resultado de la actualización de las cuantías del nivel mínimo (ver el gráfico 2)

GRÁFICO 2
EVOLUCIÓN DE LA FINANCIACIÓN ESTATAL A LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

Fuentes: Elaboración propia con datos del SISSAD y Presupuestos Seguridad Social.

2. El copago de las personas usuarias: el tercer actor en la financiación del sistema

La memoria económica de la ley preveía una recaudación por copagos de, aproximadamente, un tercio del coste total de las prestaciones, lo cual expresaba un objetivo recaudatorio importante. Al parecer, estas previsiones se han ido desvaneciendo, a la vista de la estimación del Imserso en el informe de la «Comisión» que la cifra en un 20 por 100, siendo conscientes de que hay una gran dispersión de normativas reguladoras –no todas las autonomías aplican los mismos criterios– para el cálculo del copago, a pesar de que la resolución de 13 de julio de 2012 establece un marco común para su determinación con el fin de contribuir a garantizar el principio de igualdad entre las personas usuarias del sistema. Aún más, se detectan diferencias de trato dentro de una misma comunidad dependiendo del grupo de edad del usuario –personas con discapacidades físicas, psíquicas o mentales versus personas mayores–.

La información sobre el volumen de recaudación de los copagos está «ausente» y viene a sumarse a las otras ausencias de información de los ítems relacionados con los costes de la atención a la dependencia. A pesar de lo dispuesto en el Real Decreto 1050/2013 para mejorar la información incluida el SISAAD, todavía no se dispone de ningún dato «oficial» al respecto. Las estimaciones realizadas, incluidas la ya mencionada del Imserso para el informe de la «Comisión», sitúan el retorno de los costes por este concepto en el 20 por 100.

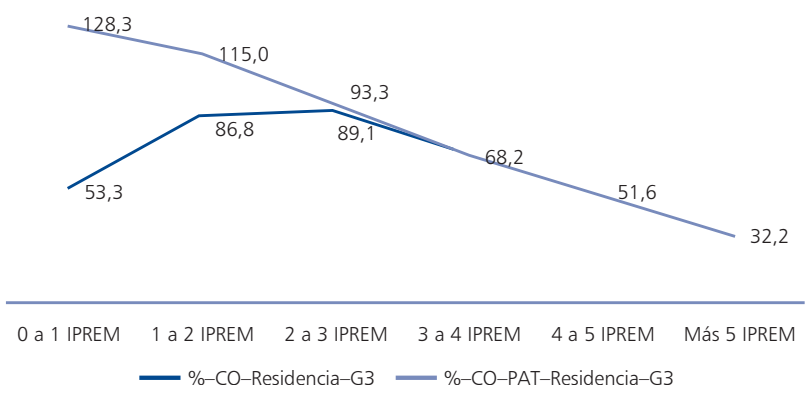
2.1. El impacto de los copagos en las rentas de los usuarios

La elevada repercusión del importe del copago en las rentas de las personas con menos recur-

sos económicos desincentiva la aceptación de la prestación de la dependencia, con la repercusión negativa que representa para la persona afectada. En otros casos, como en el de servicio residencial, el importe de bolsillo garantizado es tan mínimo que atenta contra la dignidad de la persona. La inclusión de un porcentaje del valor del patrimonio para estimar la capacidad económica de la persona en la determinación del importe del copago lo hace aún más regresivo, ya que su impacto es mayor en las rentas más bajas que en las medias y altas, y la *opacidad* en declararlos es mayor a medida que aumenta la renta de las personas (Montserrat, 2014 y 2015b). En este contexto, cabe recordar que recientemente, en 2015, Austria ha eliminado la consideración del patrimonio en el copago. El gráfico 3 expresa el porcentaje del importe del copago de un servicio residencial «hipotético» con la renta del usuario, poniendo de manifiesto que los «ricos» –personas con rentas medias-altas (a partir de dos veces el Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples (IPREM), aproximadamente)– pagan menos de copago, en proporción a sus rentas, que las rentas bajas –ver en el grafico que las rentas a partir de tres veces el IPREM, aproximadamente, tienen un porcentaje de copago menor que las rentas inferiores. También muestra la «realidad» del efecto de inclusión del patrimonio –línea «CO_PAT»– en el cálculo de copago; el resultado es que a los ricos (rentas medias-altas) no les afecta la imputación del patrimonio; en definitiva, pagan lo mismo tanto si se les imputa como si no –ver en el gráfico como la línea azul clara y la azul oscura se juntan a partir de rentas «tres veces IPREM y más»–. Ello es consecuencia del efecto del tope del copago en relación con el coste del servicio.

Propuestas como la iniciativa legislativa popuar del CERMI (Comité Español de Representantes de Personas con Discapacidad), ponen sobre la mesa el problema de cuotas excesivas y su necesidad de limitarlas, estableciendo topes en la renta de los usuarios en lugar de topes en el precio de los costes de referencia de los servicios.

GRÁFICO 3
IMPACTO COPAGO SOBRE LA RENTA DE LA PERSONA USUARIA



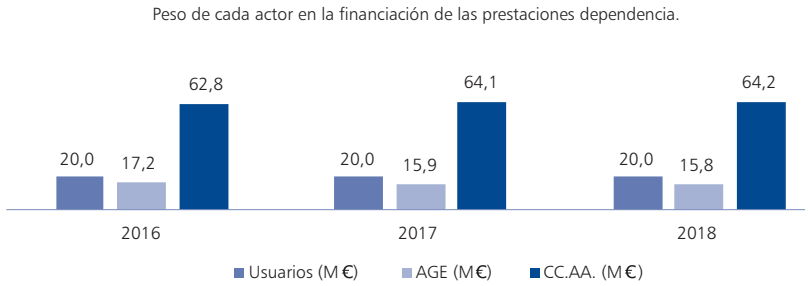
El complejo procedimiento para detectar y evaluar todos los elementos del copago repercute en una importante carga de trabajo para los profesionales responsables de gestionar su cálculo, exigiéndoles unos conocimientos más propios de «expertos fiscales» que de gestores de recursos para personas en situación de dependencia. Ello provoca costes burocráticos y, también, retrasos en la confección del Programa Individual de Atención (PIA) y en la asignación de la correspondiente prestación o prestaciones.

Todo ello conduce a la necesidad de revisar el modelo de copago en la atención a la dependencia y en la exigencia de la transparencia en la información sobre el esfuerzo que realizan los usuarios en la financiación del sistema.

3. Balance de la participación de cada uno de los actores en la financiación de la atención a la dependencia

A falta de información «oficial» sobre el coste de las prestaciones y la aportación de cada uno de los participantes en el sistema, se realiza una aproximación suponiendo que los copagos representan el 20 por 100 del coste total en cada uno de los años. Las fuentes de información proceden de los PGE y la aportación de las comunidades autónomas –coste neto– se obtiene por diferencia entre el coste total y los copagos. En el gráfico 4 se puede observar el descenso continuado del peso de la financiación de la AGE en el conjunto del sistema. Los resultados muestran que las administra-

GRÁFICO 4
BALANCE DE LA APORTACIÓN DE CADA UNO DE LOS TRES ACTORES EN LA FINANCIACIÓN (PORCENTAJE)



Fuente: Elaboración propia con datos de estimaciones costes.

ciones autonómicas financian casi dos tercios del coste total, mientras que la parte restante se distribuye entre la AGE (entre un 16 por 100 y 17 por 100) y los usuarios, con un 20 por 100, según las hipótesis efectuadas.

V. LA SOSTENIBILIDAD DEL SISTEMA DE ATENCIÓN A LA DEPENDENCIA: ALGUNAS PROPUESTAS

En el inicio de la LAPAD, el Estado no destinó ningún incremento tributario para su financiación. Se justificaba dicha decisión argumentando que el superávit del Estado podía asumir el gasto nuevo, y porque a medida que las personas beneficiarias fueran entrando en el sistema se captaría con mayor exactitud la necesidad del gasto real a financiar. El argumento sobre el superávit duró poco porque con la Gran Recesión (2007-2013), las finanzas del Estado pasaron a tener déficit a partir de 2008, y la expectativa de tener implantado el sistema en ocho años tampoco ha sido válida, ya que la LAPAD fue «pasto» de los recortes de las medidas de estabilidad presupuestaria de 2012, las cuales rebajaron el nivel asistencial de la LAPAD y pospusieron tres años el calendario de entrada de las personas con grado 1 en el sistema.

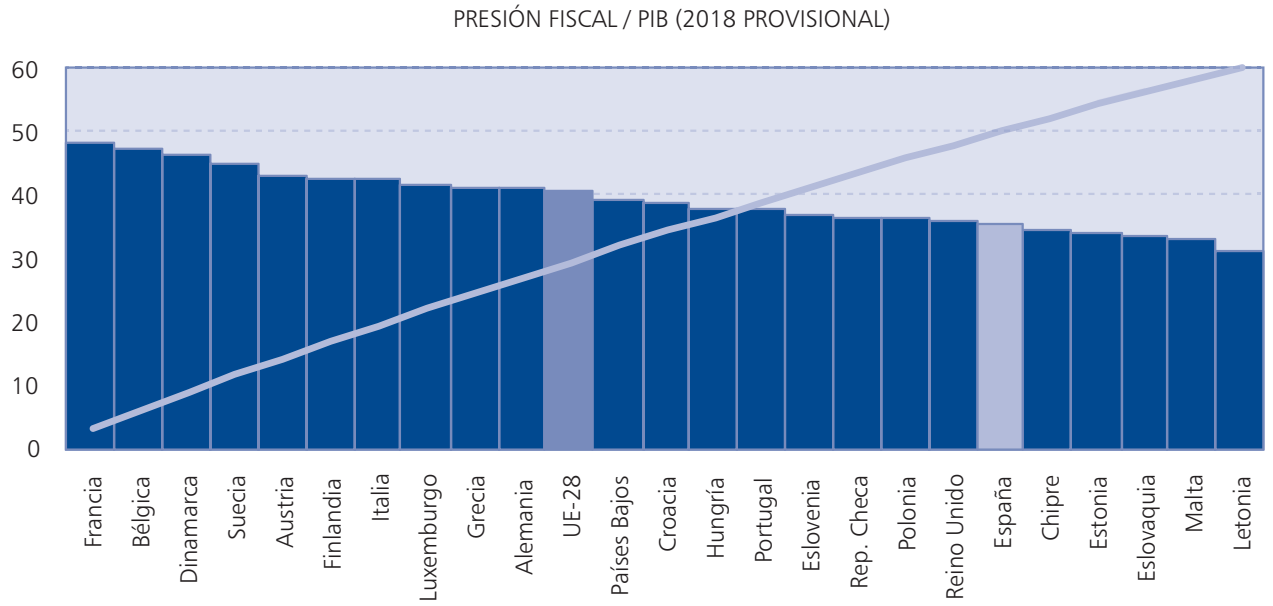
A nivel autonómico, la financiación de la atención a la dependencia se realiza con los recursos del presupuesto de la Consejería de Servicios Sociales, la aportación finalista del Estado a través del nivel mínimo y los copagos de los usuarios. El presupuesto de la Consejería se nutre de los presupuestos generales de su comunidad que, a su vez, se financia con los fondos procedentes del sistema de financiación autonómica (SFA).

Durante la Gran Recesión se puso de manifiesto la insuficiencia de mecanismos del SFA para afrontar los déficits que se generaban en las comunidades autónomas, debido a la pérdida de ingresos fiscales y aumentos del gasto, especialmente en los programas de servicios sociales, y que repercutían en la financiación de los servicios públicos esenciales (sanidad, educación y servicios sociales). Las comunidades autónomas tuvieron que recurrir a la emisión de deuda y a restricciones presupuestarias, poniendo en evidencia la vulnerabilidad en la financiación de la atención a la dependencia.

De ahí las voces de los responsables de dichos programas para «blindar» la financiación del gasto a la atención de las personas en situación de dependencia, por la necesidad y fragilidad de estas. La insuficiencia de recursos presupuestarios provoca retrasos en la asignación de prestaciones, aumentando el número de personas beneficiarias en la lista de espera, retrasos en los pagos de los servicios concertados, recortes en el reconocimiento de las prestaciones económicas como es el caso de «suspender un plazo de dos años» el reconocimiento de la PECEF, y recortes en los precios de licitación de los servicios, entre otros.

Además, los responsables de los programas de atención a la dependencia solicitan que haya una parte de los recursos estatales transferidos a las comunidades autónomas con financiación afectada, para evitar que aumentos de recursos presupuestarios en las arcas de las administraciones autonómicas con fines específicos no lleguen a su destino. Este es el caso de la inyección adicional a las comunidades para el mantenimiento del Estado del Bienestar de 9.268,66 millones de euros para el período 2009-2013 (Ley 22/2009), de los cuales se distribuyeron 6.483,8 millones con el criterio de «número de personas reconocidas como dependientes con derecho a prestación» (3.580,50 millones en 2011, 3.371,90 en 2012 y 3.679,50 en 2013) pero que, según los gestores de los programas de atención a la dependencia, estos recursos no llegaron a sus oficinas.

GRÁFICO 5
PRESIÓN FISCAL DE LOS PAÍSES DE LA UE EN PORCENTAJES DEL PIB. AÑO 2018 (CIFRAS PROVISIONALES)



FRANCIA	BÉLGICA	DINAMARCA	SUECIA	AUSTRIA	FINLANDIA	ITALIA	LUXEMBURGO	GRECIA	ALEMANIA	P. BAJOS	CROACIA	HUNGRIA	PORTUGAL
48,3	47,3	46,0	44,7	42,8	42,5	42,3	41,5	41,1	41,0	39,3	38,5	37,7	37,7
ESLOVENIA	REP. CHECA	POLONIA	REINO UNIDO	ESPAÑA	CHIPRE	ESTONIA	ESLOVAQUIA	MALTA	LETONIA	LITUANIA	BULGARIA	RUMANIA	IRLANDA
36,9	36,2	36,1	35,6	35,2	34,2	33,8	33,3	32,8	31,0	30,7	30,2	26,9	23,4

Fuente: IGAE. Actuación económica y presupuestaria del Estado.

1. Alcance del modelo «no contributivo» en la financiación de atención a la dependencia

El modelo de financiación de la atención a la dependencia es un modelo «no contributivo» financiado con impuestos. Así, un incremento de las necesidades comporta que es preciso disponer de más ingresos tributarios, lo cual puede realizarse, bien aumentando la recaudación de uno o varios de ellos, bien afectando la recaudación –total o parcialmente– de algunos de ellos.

Existe margen para aumentar tributos considerando que el nivel de presión fiscal de nuestro país, con un 35,2 por 100 del PIB, es bajo en comparación con los países de la Unión Europea cuya media se sitúa en el 40,3 por 100 del PIB. España ocupa la posición décima del ranquin empezando por la cola (gráfico 5). La diferencia con Francia –el país con mayor presión fiscal– es de 13,1 puntos porcentuales del PIB y los países que ocupan posiciones inferiores a la nuestra son países con un bajo nivel de desarrollo económico, excepto Irlanda que es conocida por su bajo nivel de presión fiscal (23,4 por 100).

El concepto de presión fiscal agrupa la recaudación de impuestos y cotizaciones sociales, pero, aun en el caso que solo se considerara la presión fiscal de los tributos –excluidas las cotizaciones sociales–, España con un 22,3 por 100 del PIB se sitúa por debajo de la media europea con un 26,8 por 100 del PIB y ocupa, en este caso, el noveno puesto empezando por la cola según los datos de la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE, 2018).

1.1. Aumento y afectación de tributos estatales

Teniendo en cuenta el margen de maniobra para aumentar la presión fiscal, el hecho de que el IRPF es el impuesto con más capacidad recaudatoria con unos ingresos aproximados –rendimiento estatal y autonómico– de

74.827,93 millones de euros en 2018 (AEAT, 2019), el más redistributivo de los tributos y con una determinación de las bases imponibles con criterios homogéneos a nivel estatal por la reserva del Estado en la configuración del impuesto, se considera que se puede afectar una parte del IRPF, bien incrementado su recaudación, bien reservando una parte de la misma para la financiación de la atención a la dependencia.

Respecto a incrementar la recaudación, se trataría de aplicar una «tarifa específica» sobre la base imponible del IRPF sin alterar las tarifas generales; se hace la simulación con porcentajes del 0,5 por 100 al 1 por 100. El resultado muestra las siguientes recaudaciones: 1.822,3 millones de euros y 3.644,5, respectivamente. En el caso que no se aumentara la tarifa, se podría «asignar» una recaudación equivalente a la propuesta realizada.

1.2. Afectación de tributos cedidos o propios de las comunidades autónomas

Las comunidades autónomas gozan de un importante nivel de descentralización de los recursos tributarios (capacidad tributaria), lo cual les permite un elevado margen de decisión para modular el montante final de su financiación mediante el ejercicio de competencias normativas en el marco de lo dispuesto en la ley de cesión de tributos (Ley 22/2009). Pero también se observa que no todas las autonomías explotan sus capacidades fiscales, haciendo un amplio uso de bajos tipos impositivos, exenciones, reducciones y bonificaciones, en definitiva, reduciendo la cuota a pagar de los sujetos pasivos del impuesto. En algunas comunidades, las bonificaciones en la cuota pueden alcanzar, en el caso del impuesto sobre sucesiones y donaciones, el 99 por 100 o incluso el 100 por 100 si el patrimonio es inferior a una determinada cantidad. Lo mismo ocurre con el impuesto sobre el patrimonio en el que algunas comunidades aplican una bonificación del 100 por 100 en la cuota. Se observa que se ha instaurado una carrera por «bajar» la recaudación de los tributos cedidos, en lugar de aplicarla a la financiación de gastos de protección social, por ejemplo, en la atención a la dependencia.

A continuación, se propone la posible afectación para la financiación de la atención a la dependencia de dos de los impuestos con elevada capacidad normativa de las autonomías: el impuesto sobre el patrimonio y el impuesto sobre actividades del juego.

El impuesto sobre el patrimonio es un impuesto cuyo rendimiento está cedido en su totalidad a las comunidades autónomas. Grava el patrimonio neto de las personas físicas del que sean titulares a fecha 31 de diciembre. Su recaudación actual es muy inferior a la que se obtenía antes de su descentralización, porque en la etapa anterior a la crisis se intentó suprimirlo de la lista de tributos, si bien fue resucitado en 2011, y porque algunas autonomías ejercen una presión fiscal muy baja sobre el mismo. Pero se trata de una figura con finalidades redistributivas y con una capacidad recaudatoria nada desdeñable. Apelando al mayor nivel de concienciación social de las comunidades autónomas se propone que estas apliquen un 50 por 100 de la recaudación actual y que, paulatinamente, vayan incrementando su aportación. A efectos de este trabajo se realiza la siguiente hipótesis: 600 millones de euros en el escenario de nivel bajo, 750 millones en escenario de nivel medio y 900 millones en escenario de nivel alto.

El impuesto sobre actividades de juego grava la realización de actividades relacionadas con los juegos tales como loterías, bingos y rifas, así como la obtención de premios de azar. Las comunidades autónomas tienen capacidad normativa y de gestión en el ámbito del juego en la comunidad. Es un tributo que también podría afectarse a la financiación de atención a la dependencia. Se propone la afectación de un 50 por 100 de su recaudación.

1.3. Otros recursos no tributarios

Una mirada a otros países pone de manifiesto la diversificación de las fuentes de financiación, como el caso de Francia. El gasto gestionado por la CNSA (Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie), que en 2016 fue de 21,6 miles de millones de euros, procede de: cuotas generales de la Seguridad Social (18.000 millones de euros); impuesto de solidaridad pagado por los jubilados (CASA) (1,3 mil millones) y la aportación de los trabajadores (día de la solidaridad) (2,3 mil millones). Esta última es la contribución que hacen los trabajadores de su producción durante la renuncia de un día festivo. Se estima en un 0,3 por 100 del salario (Le Bihan, 2018).

Se realiza un símil para España del Día de la Solidaridad; el im-

CUADRO N.º 16

FINANCIACIÓN (EN MILLONES DE EUROS)

	NIVEL BAJO	*NIVEL ALTO*
IRPF (tarifa específica:0,5% y 1%)	1.822,3	3.644,5
Patrimonio (50% recaudación)	600,0	600,0
Act s/juego (50% recaudación)	389,0	389,0
Total Tributos (M€)	**2.811,3**	**4.633,5**
Otros (dia solidaridad)	1.400,0	1.400,0
Total Recaudación (M€)	**4.211,3**	**6.033,5**

Fuente: Elaboración propia.

porte correspondería a un salario día de 63 euros (*Encuesta anual de coste laborales 2018*), con una población activa (último trimestre de 2018) de 22,8 millones de trabajadores, lo que resultaría en una recaudación aproximada de 1.400 millones de euros.

2. Resumen: recaudación «adicional» para la financiación de la atención a la dependencia

La suma de las diferentes fuentes de financiación que se estima podría afectarse a la financiación de la atención a la dependencia oscila entre 4.211 y 6.033 millones de euros, dependiendo del escenario utilizado (cuadro n.º 16).

2.1. Impacto de la financiación adicional sobre los costes netos de la atención a la dependencia

El cuadro n.º 17 muestra el porcentaje de cobertura de la financiación adicional sobre el coste neto de las prestaciones de la LAPAD según las diferentes hipótesis de número de usuarios atendidos y nivel de cobertura asistencial. Se toma como referencia el coste neto estimado en el cuadro 10 y los ingresos del cuadro n.º 16.

Los resultados se agrupan en dos escenarios: «nivel bajo», y «nivel alto». Ello responde, principalmente, a la recaudación del IRPF según se aplique una tarifa adicional del 0,5 por 100, del 1 por 100 o del 1,5 por 100. En el supuesto de la máxima recaudación de la financiación adicional el porcentaje de cobertura sobre el coste neto oscila desde el 35,7 por 100 al 52,4 por 100 según se considere la hipótesis del «nivel bajo» o del «nivel alto» de financiación afectada para cubrir el coste de 1,5 millones de usuarios con unos costes actualizados a niveles asistenciales anteriores a los recortes de 2012. Los diferentes escenarios expuestos tienen el objetivo de permitir evaluar cuál es el nivel de financiación deseado según el nivel de costes previstos (ver cuadro n.º 17).

VI. CONCLUSIONES

A diferencia de aquellos países que han creado una rama específica en la protección social, las prestaciones de la LAPAD continúan formando parte del sistema de servicios sociales de las comunidades autónomas, lo cual acarrea problemas de identidad presupuestaria dificultando la transparencia de sus cuentas y la capacidad de negociar y blindar los recursos necesarios para la protección de sus usuarios. La inexistencia de un presupuesto específico dificulta la trazabilidad y el conocimiento del

CUADRO N.º 17

IMPACTO DE LA FINANCIACIÓN AFECTADA SOBRE EL COSTE NETO DE LA PRESTACIÓN DE ATENCIÓN A LA DEPENDENCIA

NÚMERO USUARIOS	*FINANCIACIÓN «NIVEL BAJO» 4.211,3 M€*			*FINANCIACIÓN «NIVEL ALTO» 6.183,5 M€*		
	% FINAN/COSTE NIVEL ASISTENCIAL DE 2018	*% FINAN/MÁS HORAS DE SAD*	*% FINANC/MÁS HORAS SAD & INC. PREST. ECON.*	*% FINAN/COSTE NIVEL ASISTENCIAL DE 2018*	*% FINAN/MÁS HORAS DE SAD*	*% FINANC/MÁS HORAS SAD & INC. PREST. ECON.*
995.466	63,50	54,88	53,63	93,24	80,58	78,75
1.100.000	57,58	49,77	48,63	84,55	73,07	71,41
1.300.000	44,66	42,11	41,15	65,57	61,83	60,42
1.500.000	42,23	36,50	35,67	62,00	53,59	52,37

Fuente: Elaboración propia.

volumen de aquellos recursos no finalistas que le son transferidos desde cualquier administración, o de los propios usuarios, como son los copagos. Asimismo, las administraciones gestoras de las prestaciones continúan impregnadas de conceptos asistencialistas que no favorecen el ejercicio de soberanía de las personas beneficiarias.

Las restricciones presupuestarias y el recorte de los niveles asistenciales, como consecuencia de la aplicación de las medidas de estabilidad presupuestaria de 2012, han abocado a las administraciones a la casi parálisis en la gestión de las listas de espera. La calidad también se ha resentido como consecuencia de los recortes, afectando asimismo a la intensidad asistencial. La reversión de dichos recortes y la entrada de nuevos usuarios va a suponer importantes incrementos de gasto en todos los niveles de la Administración. Se estima que el coste total de la atención cuando la ley esté totalmente desplegada alcanzará casi 15.000 millones de euros anuales para la atención de un millón y medio de personas en situación de dependencia, lo cual significa un incremento del coste neto de las administraciones públicas de alrededor de 5.000 millones de euros anuales respecto a las cifras presupuestarias de 2018, aproximadamente, un aumento de medio punto porcentual del PIB.

El gasto en atención a la dependencia de la LAPAD es solo «una parte» de los costes en cuidados de larga duración (CLD). Coexisten con ella las prestaciones de análoga naturaleza –prestaciones de la Seguridad Social y del Estado que ya se venían otorgando con anterioridad a dicha Ley– y los gastos sanitarios de larga duración. El coste total en CLD es de 0,94 por 100 del PIB y el mayor peso del gasto corresponde a la LAPAD con el 0,68 por 100 pero no se debe menoscabar el 0,17 por 100 del gasto sanitario de larga duración, el cual puede ser uno de los componentes con mayores incrementos del gasto en el futuro. Actualmente, el coste de cuidados de larga duración de España está muy por debajo del de los países más punteros y se sitúa 0,7 puntos porcentuales del PIB por debajo de la media de los países de la Unión Europea.

Las proyecciones del coste en CLD a medio y largo plazo realizadas por la Comisión Europea en su informe sobre el envejecimiento (2018) prevén un incremento a medio plazo (2016-2040) de 0,6 pp del PIB y de 1,3 pp de PIB a largo plazo (2016-2070). Pero dichas estimaciones pueden quedarse cortas al no haber previsto el coste de revertir los recortes de 2012.

La sostenibilidad del sistema de atención a la dependencia es crucial, porque de ella depende el bienestar de muchas personas vulnerables y el de sus familiares. El modelo de financiación establecido en la LAPAD ha resultado ser insuficiente y no ajustado a las previsiones iniciales. La financiación estatal, a través del nivel mínimo y del nivel acordado apenas financia un 17 por 100 del gasto de la LAPAD y queda muy lejos de cubrir el «tercio» del coste que teóricamente debía asumir el Estado trasladando la carga financiera a las autonomías y a los usuarios. El peso de la financiación no puede hacerse recaer mayoritariamente en las personas usuarias, ya que la presión del copago puede favorecer su autoexclusión de los beneficios de la ley, y la regresividad del copago puede empobrecer aún más a las personas con menos recursos. Se hace evidente la necesidad de la reforma del sistema de financiación de la LAPAD incluyendo la revisión total del modelo del copago y la exigencia de la transparencia en la información sobre el esfuerzo que realizan los usuarios en la financiación del sistema.

A lo largo de este trabajo se proponen algunos mecanismos para asegurar la sostenibilidad del sistema, basados, principalmente, en la utilización de recursos tributarios; así, el aumento de un «pequeño» porcentaje en el IRPF junto con la afectación de un determinado porcentaje de tributos autonómicos añadiendo, además, la contribución de los ciudadanos en base al «día de la solidaridad» puede llegar a cubrir aproximadamente entre uno y dos tercios del coste neto de las necesidades financieras para la atención a la dependencia. Se abre el debate para reflexionar sobre el rol de solidaridad que deberían jugar las comunidades autónomas en la financiación de la atención a la dependencia, así como el de los ciudadanos en la contribución intergeneracional del gasto de una prestación de la que nadie está exento de ser receptor en el futuro. En suma, el reto del envejecimiento va a exigir de la responsabilidad del Estado y de la solidaridad de todos los ciudadanos.

Dada la importancia asistencial y económica del sistema de atención a la dependencia, se propone volver a repensar su consideración como rama específica de protección social. Ello contribuiría a mejorar la eficiencia y eficacia del gasto público en su conjunto.

NOTAS

(1) Se considera como lista de espera la situación entre ser reconocido como persona beneficiaria y que se le conceda una/s prestación/es.

(2) En el cuadro nº. 2 el número de personas usuarias «sin lista de espera» es el resultado de sumar las personas usuarias y las de la lis-ta de espera a 31 de mayo de 2019.

(3) Asociación Estatal de Directoras y Gerentes en Servicios Sociales. A veces también denominada con las siglas ADyGSS.

(4) Ley 22/2009, de 18 de diciembre, por la que se regula el sistema de financiación de las comunidades autónomas de régimen común y ciudades con estatuto de autonomía y se modifican determinadas normas tributarias.

(5) PIB de 1.208.248 millones de euros.

(6) Coste neto es el resultante de descontar del coste total el importe de los ingresos de los copagos de los usuarios.

(7) El escenario generalmente utilizado es el de «referencia», el cual asume que la mitad de los años de vida ganados se hacen con buena salud y los costes de los bienes y servicios lo hacen en paralelo a las variaciones de la productividad.

BIBLIOGRAFÍA

Abellán, A., Pérez, J., Ayala, A., Pujol, R. y Sundström, G. (2017). Dependencia y Cuidados. En A. Blanco, A. Chueca y J. A. López-Ruiz (eds.), *INFORME España 2017*, pp. 169-234 Madrid: Universidad Pontificia Comillas.

AEAT - Agencia Estatal de la Administración Tributaria (2019). *Informe Anual de Recaudación Tributaria 2018*. https://www.agenciatributaria.es/AEAT.internet/Inicio/La_Agencia_Tributaria/Memorias_y_estadisticas_tributarias/Estadisticas/Recaudacion_tributaria/Informes_anuales_de_Recaudacion_Tributaria/_Ayuda_Ejercicio_2018/_Ayuda_Ejercicio_2018.html

AEDGSS - Asociación Estatal de Directoras y Gerentes en Servicios Sociales (2017). *XVII Dictamen del Observatorio de la Dependencia, marzo de 2017*.

— (2018). *XVIII Dictamen del Observatorio de la Dependencia, marzo de 2018*.

— (2019). *XIX Dictamen del Observatorio de la Dependencia, marzo de 2019*.

Alonso, J. M. y Alemán, C. (2017). Las prestaciones de atención a la dependencia y su consideración como derechos sociales. *Revista de Derecho Político*, *100 (septiembre-diciembre)*, pp. 987-1025.

Alonso, V. (2009). Proyecciones de gasto público en cuidados de larga duración en la Unión Europea (2007-2060). *Revista Presupuesto y Gasto Público, 56*, pp. 145-162.

Alonso Seco, A. (2011). Aspectos económicos y sociales de la dependencia. *Papeles de Economía Española, 129*, pp. 182-194.

Beitia, R. (2015). La sostenibilidad del Sistema para la Autonomía y atención a la dependencia durante el trienio 2012-2014. *Zerbitzuan*, *60*.

Comisión de Análisis de la situación de la Dependencia (2017). *Informe de la comisión para el análisis de la situación actual del sistema de la dependencia, de su sostenibilidad y de los actuales mecanismos de financiación, para evaluar su adecuación a las necesidades asociadas a la dependencia*. http://www.imserso.es/InterPresent1/groups/imserso/documents/binario/inf_comision_analisis_20171006.pdf

Comisión Europea (2018). *The 2018 Ageing report: Economic and budgetary projections for the 28 EU Members States (2016-2070).* Bruselas: Comisión Europea.

Comisiones Obreras (2018). *Informe Mayo de 2018. Seguimiento de la implantación del Sistema para la Autonomía y la Atención a la Dependencia (SAAD)*. Secretaría Confederal de Política Social y Movimientos Sociales de CC. OO.

Consejo de Europa (1998). *Recomendación (98) 9 de 18 de septiembre del Comité de Ministros a los Estados miembros, relativa a la dependencia*.

Fink, M. y Valkova, K. (2018). *ESPN Thematic report on challenges in long term care in Austria*. European Social Policy Network. Brussels: European Commission.

Gerlinger, T. (2018). *ESPN Thematic report on challenges in long term care in Germany.* European Social Policy Network, Brussels: European Commission.

IGAE (2018). *Avance actuación económico-financiera AAPP*. http://www.igae.pap.hacienda.gob.es/sitios/igae/es-ES/Contabilidad/ContabilidadNacional/Publicaciones/Paginas/iaavanceactuacioneconomica.aspx

IMSERSO (2004). *Libro Blanco de atención a las personas dependientes en situación de dependencia en España*. Madrid: Imserso.

— (2017). *Las personas mayores en España. 2016*. Madrid: Imserso.

— (2017). *Informe de la comisión de análisis de la situación de dependencia.* Madrid: Imserso.

Izaola, A., y Zubero, I. (2016). *Estudio de situación y alternativas de gestión del SAD en Ermua y Bizkaia*. Bilbao: Universidad del País Vasco.

Jiménez Lara, A. (2015). Valoración de la situación del SAAD y propuestas de futuro. *Documentación Social*, *177*, pp. 209-226.

Jiménez-Martín, S. y Viola, A (2017). Observatorio de dependencia, segundo informe. *Estudios sobre la Economía Española*, *2017/22*. FEDEA.

Le Bihan, B. (2018). *ESPN Thematic report on challenges in long term care in France,* European Social Policy Network. Brussels: European Commission.

Marbán Gallego, V. (2019). El sistema español de atención a la dependencia. Entre la regresión y las reformas. *Documento de trabajo*, *4.9*. FOESSA.

Marbán Gallego, V. y Rodríguez Cabrero, G. (2017). Servicios sociales y atención a la dependencia. *Gaceta Sindical*, *28*, pp. 337-354.

Martín-Serrano, E. (2014). ¿Es todavía posible un sistema de dependencia como motor económico y de

empleo? *Actas de la Dependencia*, *11*, pp. 29-56.

Martínez Buján, R. y Martínez Virto, L. (coords.) (2015). La organización social de los cuidados de larga duración en un contexto de austeridad y precariedad. *Zerbitzuan*, *60*. http://www.zerbitzuan.net/documentos/zerbitzuan/Zerbitzuan60.pdf

Ministerio de Hacienda (2017). *Informe de la comisión de expertos para la revisión del modelo de financiación autonómica.* http://www.hacienda.gob.es/CDI/sist_por_10020financiacion_por_10020y_por_10020deuda/informaciónccaa/informe_final_comisión_reforma_sfa.pdf

Montserrat, J. (2005). El reto de un sistema universal de protección a la dependencia: una estimación del coste del modelo. *Revista de Presupuesto y Gasto Público*, *39*. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.

— (2007). El impacto de la Ley de la dependencia y del efecto demográfico en los gastos de los cuidados de larga duración. *Estudios de Economía Aplicada, 25*, pp. 379-406.

— (2009). La tercera vía de financiación: La contribución económica del usuario. P*resupuesto y gasto público, n.º 56,* pp. 127-143.

— (2011). Copago en la Ley de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en Situación de Dependencia. Costes e impactos en las rentas de los usuarios. *Papeles de Economía Española*, *129*, pp. 195-207.

— (2014). El impacto de la crisis en el Sistema de atención a la dependencia: ¿Hacia un cambio de modelo?. *VII Informe FOESSA*. Madrid. Cap. 5: 343-345.

— (2015a). Impactos de las medidas de estabilidad presupuestaria en el sistema de autonomía y atención a la Dependencia: retos del futuro. *Zerbitzuan*, *60*, pp. 9-36.

— (2015b). El desarrollo de la LAPAD: propuestas para el futuro. *Documentación Social*, *177*, pp. 181-208.

Montserrat, J. y Montejo, I. (2013). *El copago en la ley de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia*. Fundación Caser (http://goo.gl/f8QjgY).

OCDE (2018). Public spending on long-term care as a percentage of GDP, 2016 to 2070 – Ageing Working Group reference scenario. En *Resilience: Innovation, efficiency and fiscal sustainability*. Paris: OECD Publishing. https://doi.org/10.1787/health_glance_eur-2018-graph165-en

Prada, M. D. y Borge, L. M. (2014). *Una aproximación al coste de la dependencia en España y su financiación.* Madrid: Fundación Caser.

Rodrigues, R. (2015). Long-term care – the problem of sustainable financing, Synthesis Report. *Peer Review in Social Protection and Social Inclusion*, Slovenia 18-19 November 2014. http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=13212&langId=en

Rodríguez Cabrero, G. (2007). La protección social de la dependencia en España. Un modelo *sui generis* de desarrollo de los derechos sociales. *Política y Sociedad*, *44(2)*.

— (2012). La Ley de la Dependencia: ¿una oportunidad perdida en el desarrollo de los derechos sociales? *Gaceta sindical: reflexión y debate*, *19*, pp. 319-338.

— (2015). Tendencias recientes en la protección social de la dependencia en la UE. *Documentación social*, *177*, pp. 19-41.

Rodríguez Cabrero, G. y Marbán Gallego, V. (2013). Long-term care in Spain: Between family care tradition and the public recognition of social risks. En C. Ranci & E. Pavone (eds.), *Reforms in long-term care policies in Europe: Investigating institutional change and social impacts*. New York.

Rodriguez Cabrero, G. *et al*. (2018). *ESPN Thematic Report on challenges in long term care in Spain,* European Social Policy Network. Brussels: European Commission.

Schön, P & Heap, J (2018). *ESPN Thematic Report on Challenges in long-term care*. European Social Policy Network. Brussels: European Commission.

Spasova, S., Baeten, R., Coster, S., Ghailani, D., Peña-Casas, R. & B. Vanhercke. (2018). *Challenges in long-term care in Europe. A study of national policies*. European Social Policy Network. Brussels: European Commission.

Tortosa Chuliá *et al*. (2017). Instrumentos de financiación y gestión en residencias de personas mayores. *Informes en envejecimiento en red, CSIC, 16 febrero de 2017.*

Tribunal de Cuentas (2013). *Informe de Fiscalización de la gestión económico-financiera y de la aplicación de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia*. http://www.congreso.es/docu/inf_fiscTC/251-24.pdf

— (2014), *Informe de Fiscalización sobre las medidas de gestión y control adoptadas por las Comunidades Autónomas para la adecuada aplicación de la Ley 9/2006, de 14 de diciembre, de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia.* https://www.tcu.es/repositorio/ec5afa2e-d9e6-411c-8251-175636a40726/I1035.pdf

Zalakain, J. (2018). Costes, copagos y herencias: pistas para reformar la financiación de la dependencia. *Agenda Pública*, 3 de octubre de 2018. https://goo.gl/uTvaY6

NUEVAS FORMAS DE EMPLEO Y PROTECCIÓN SOCIAL

Raymond TORRES
Funcas

Resumen

El modelo tradicional de empleo se está transformado, dando paso a una «zona gris» que abarca todo tipo de empleos atípicos –nomadismo laboral, trabajo sin horario determinado, free-lance, servicios prestados directamente a través de la red, falsos autónomos y asalariados con contratos de muy corta duración–. La multiplicación de estas nuevas formas de empleo plantea desafíos disruptivos para la protección social, en términos de cobertura, aparición de nuevos riesgos y sostenibilidad financiera. Todo ello exige mejoras en la portabilidad de las prestaciones entre diferentes tipos de empleo, así como reformas para prevenir abusos en la contratación y adaptar la base recaudatoria.

Palabras clave: protección social, empleo, futuro del trabajo, desigualdades.

Abstract

The traditional employment model is being transformed and gives rise to a «grey zone» which includes all kinds of atypical jobs, such as nomad labour, zero-hour contracts, work on demand and free-lancing, crowed-working, false self-employment and salaried contracts of very short duration. The multiplication of these new forms of work raises disruptive challenges for social protection, in terms of coverage, emergence of new risks and financial sustainability. This calls for improvements in the portability of benefits between different employment arrangements, as well as reforms to prevent contract abuse and boost the funding basis.

Keywords: social protection, employment, future of work, inequalities.

JEL classification: H55, J01, J48.

I. INTRODUCCIÓN

CON la extensión de las llamadas nuevas formas de empleo, los mercados laborales de las economías avanzadas han experimentado uno de los cambios más profundos de las últimas décadas (veáse, por ejemplo, OCDE, 2019; OIT, 2015 y Mokyr *et al.*, 2015). El modelo tradicional de empleo se está transformado –un modelo basado en el trabajo asalariado estable, a tiempo completo, centrado en la ejecución de una única tarea y localizable en una empresa con arraigo geográfico claramente establecido–. En su lugar, se extiende una «zona gris», que abarca todo tipo de empleos «atípicos»: nomadismo laboral, trabajo sin horario determinado, *free-lance*, servicios prestados directamente a través de la red –es decir sin intermediación de una empresa–, falsos autónomos y asalariados temporales y que encadenan contratos de corta o muy corta duración (lo que en este artículo se denomina nuevas formas de empleo).

Esta transformación tiene importantes consecuencias para la protección social, en términos de cobertura como de sostenibilidad financiera, que se examinan en el presente artículo. Para ello, se repasan brevemente las principales tendencias en los mercados laborales de los países europeos, y a continuación se analizan los desafíos que plantean las nuevas formas de empleo para la protección social y finalmente se esbozan opciones de política económica y social.

II. LA IMPORTANCIA CRECIENTE DE LAS NUEVAS FORMAS DE EMPLEO

1. El modelo tradicional de empleo está perdiendo peso como consecuencia del cambio tecnológico

La digitalización de la economía y la extensión de los procesos derivados de la inteligencia artificial representan un cambio disruptivo para las empresas y el mercado laboral (1). En primer lugar, las nuevas tecnologías conllevan una reducción drástica de los costes de transacción, que sustentaban el modelo «fordista» basado en grandes unidades de producción con ingentes plantillas de asalariados. La consecuencia es la eliminación de niveles jerárquicos –cuya multiplicación se justificaba por los costes de transacción–, el acercamiento del proveedor de bienes y servicios con respecto al consumidor final, y la reducción del tamaño óptimo de la empresa, que tiende así a centrarse en sus tareas fundamentales, externalizando las actividades periféricas.

Para el mercado laboral, esto significa un cambio radical en la relación de empleo, alejándola del modelo tradicional de trabajo asalariado a tiempo completo desarrollado en el marco de una empresa arraigada en un territorio determinado.

Las tendencias observadas en el mercado laboral de los países europeos desde principios de siglo parecen validar este cambio. En primer lugar, porque la proporción de asalariados a tiempo completo y con contrato fijo (de duración indefinida) ha tendido a reducirse en una mayoría de países para los que existe información comparable. Según un estudio reciente, casi seis de cada diez empleos corresponden a asalariados con contratos indefinidos a tiempo completo (gráfico 1). El resto incluye diversas formas de empleo «atípico», tales como el tiempo parcial, los contratos de corta duración, el trabajo autónomo, con una estrecha relación de dependencia con respecto de un único empleador, los contratos «cero horas», el *free-lance*, la pluriactividad, y en especial la posibilidad de combinar un trabajo por cuenta ajena con una actividad independiente, y el trabajo de plataforma.

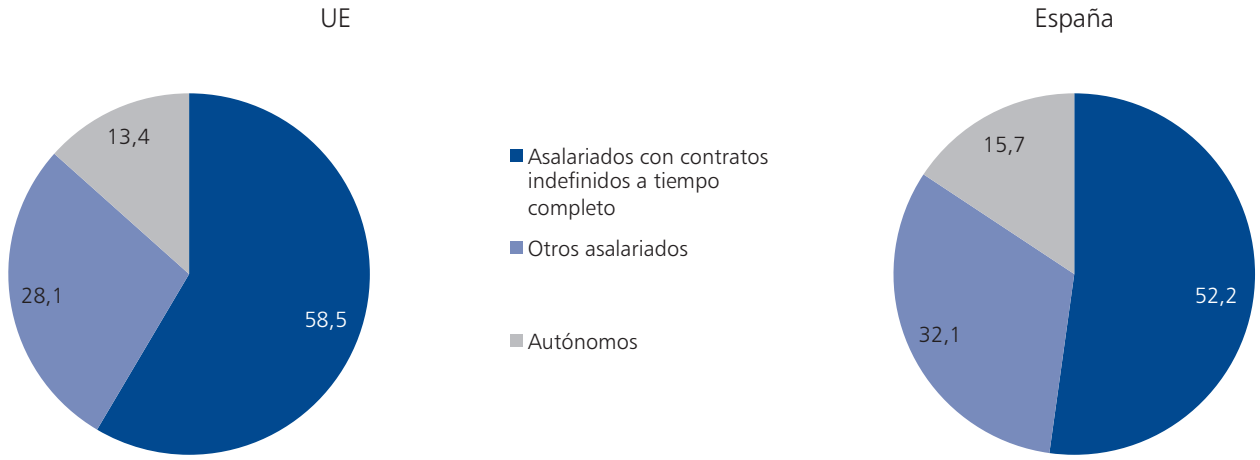
Conviene recordar las limitaciones de las fuentes de información acerca de las formas atípicas de empleo, entre otras razones porque el aparato estadístico está diseñado en torno a las categorías tradicionales de empleo asalariado versus no asalariado. Por tanto, los datos no captan con total precisión la zona gris del mercado laboral, y por ejemplo no permiten realizar un diagnóstico fino de todo tipo de situaciones intermedias entre trabajo asalariado y no asalariado. Tampoco facilita un seguimiento pormenorizado de los diferentes tipos de trabajo asalariado.

Sin embargo, pese a estas restricciones, los datos disponibles apuntan a un incremento tendencial del trabajo atípico (OCDE, 2019). Así pues, desde principios de siglo, el trabajo temporal se ha incrementado en la mayoría de países europeos, habida cuenta de la crisis, que castigó con más dureza ese tipo de empleo, como en España, razón por la cual la proporción de contratos temporales, aunque la más elevada de Europa, es todavía inferior a los valores registrados en 2000. Además, los contratos de muy corta duración y la contratación mediante agencias temporales de empleo han tendido a expandirse en numerosos países, entre otros el nuestro.

Otra tendencia, aún más acusada, es el incremento del trabajo a tiempo parcial, una realidad que comparten prácticamente todas las economías avanzadas. Naturalmente, el trabajo a tiempo parcial responde a factores sociológicos, que no tienen que ver con las nuevas tecnologías o cambios en el modelo productivo. Sin embargo, también se aprecia un incremento del trabajo a tiempo parcial no deseado, como en Europa del sur, en especial en España. En el mundo anglosajón, se incrementan los contratos a tiempo parcial con muy pocas horas de trabajo (entre cero y 20 horas) y se cronifica el trabajo por pedido o a la demanda (*on-call work*). Por ejemplo, en 2016, el 8 por 100 de los ocupados holandeses trabajaban por pedido.

Por otra parte, si bien el trabajo por cuenta propia muestra una tendencia histórica a dis-

GRÁFICO 1
EL EMPLEO EN 2015, POR TIPO DE OCUPACIÓN



Fuente: Fondazione Giacomo Brodolini (2018).

minuir, el número de autónomos dependientes evoluciona de forma inversa. Estas personas tienen un único cliente (de ahí el vocablo de «dependiente»). También se expande el fenómeno del «falso trabajo autónomo», que se caracteriza por condiciones de trabajo determinadas por los empleadores. Este es el caso de muchos trabajadores de plataforma (véase Eurofound, 2015).

Por lo general, el mercado laboral español comparte las tendencias observadas en el resto de economías avanzadas, pero con algunas diferencias. Destaca la proporción de empleos asalariados con contratos temporales, una de las más elevadas del mundo occidental, así como el tiempo parcial no deseado. Por el contrario, el fenómeno del contrato cero horas o con horarios muy reducidos se produce con una frecuencia relativamente limitada.

2. Incremento de la movilidad laboral

La tecnología digital y los cambios en los sistemas productivos, en especial la aparición de cadenas de valor interconectadas gracias a la red y al *cloud*, también incrementan la movilidad en el mercado de trabajo.

Uno de los cambios más llamativos es el nomadismo laboral, que cuestiona otra de las dimensiones del modelo tradicional de empleo, a saber su localización en el seno de una sola empresa, ubicada en un territorio concreto. Los datos, aunque dispersos, avalan esta tendencia: personas que desempeñan varios empleos simultáneamente, uno por cuenta ajena y otro como autónomo; trabajadores en línea, sin relación formal con los clientes; ocupados digitales itinerantes; trabajo desplazado (Yuen Thompson, 2018).

La movilidad es también internacional, porque cada vez son las personas que optan por trayectorias desplegadas en varios países, algo que se añade a los flujos migratorios tradicionales. Esta es una tendencia que también contrasta con la limitada portabilidad internacional de la protección social, tal y como se concibió originalmente.

Finalmente, se incrementa la movilidad funcional. Y es que los procesos algorítmicos y el Internet de las cosas (*Internet of Things*) facilitan la codificación de tareas rutinarias o que no requieren de una relación interpersonal para su desempeño. Por el contrario, la inteligencia artificial tiende a premiar el trabajo asociado a la producción de nuevas tecnologías, así como aquel que se basa en la innovación, y las habilidades relacionales (las llamadas *soft skills*), no fácilmente sustituibles por la máquina.

Es decir, la automatización modifica la demanda relativa de diferentes tipos de ocupaciones, y por tanto tiene repercusiones cuantitativas sobre el empleo (a diferencia de la reducción de costes de transacción, que conlleva un cambio fundamentalmente cualitativo). Se destruyen empleos sustituibles por los robots, y se crean nuevos empleos allí donde aumenta la demanda –según un proceso de «destrucción creativa» a la Schumpeter–. Si bien el impacto neto es, de momento, positivo (desmintiendo las predicciones de algunos analistas como Frey y Osborne, 2013), los flujos de creación y destrucción aumentan considerablemente, además de modificar las competencias demandadas y de generar ansiedad (2). Este es un factor muy relevante a tener en cuenta en el diseño de la protección social, a veces mal adaptada a carreras interrumpidas que encadenan distintas situaciones laborales.

En suma, el proceso de destrucción creativa que caracteriza el cambio tecnológico conlleva un incremento de la movilidad, para la cual la protección social puede jugar un papel facilitador. Por ejemplo, las prestaciones por desempleo y las políticas activas, cuando están bien diseñadas, apoyan la recolocación de personas desplazadas. La portabilidad de las pensiones, al atenuar las reticencias al cambio y proteger adecuadamente a las personas, también pueden servir de apoyo a la movilidad.

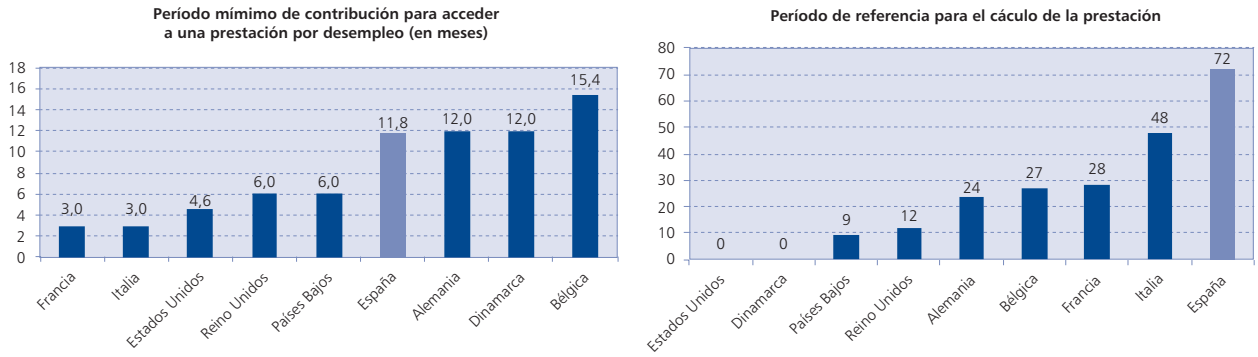
III. DESAFÍOS PARA LA PROTECCIÓN SOCIAL

La pérdida de peso del modelo tradicional de empleo y la expansión de una zona gris en el mercado laboral plantean tres principales desafíos para la protección social: en términos de cobertura y suficiencia de las prestaciones, de financiación del sistema, y de arbitraje regulatorio, con importantes implicaciones en cuanto a quién asume el riesgo inherente a la protección social.

1. Déficit de cobertura para las nuevas formas de empleo

La cobertura de las prestaciones es distinta para las diferentes formas de empleo, siendo la más elevada para los asalariados a tiempo completo que para los otros colectivos.

GRÁFICO 2
UMBRALES PARA ACCEDER A LA PROTECCIÓN SOCIAL



Fuente: OCDE (2019) y elaboración propia.

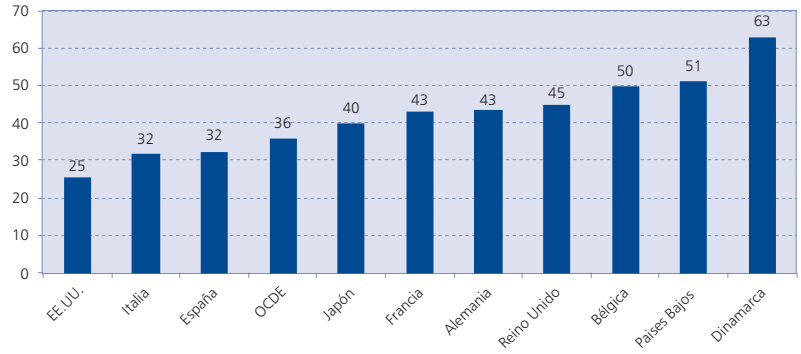
En primer lugar, existen importantes diferencias en materia de protección social entre trabajo asalariado y el autónomo. En una mayoría de países, los autónomos no tienen derecho a prestaciones por desempleo en las mismas condiciones que sus homólogos asalariados (en Europa, tan solo Portugal y algunos países del este ofrecen condiciones similares en ciertos casos). Algo similar ocurre para las pensiones públicas de jubilación o invalidez. Estas diferencias inciden sobre el nivel de las pensiones de los trabajadores autónomos, como en España donde son notoriamente inferiores a la que se observa para los trabajadores por cuenta ajena adscritos al régimen general. Además, para el trabajo autónomo, la cobertura en caso de enfermedad es muy limitada o inexistente.

En segundo lugar, se aplican umbrales de cotización que en la práctica merman la protección social de las nuevas formas de empleo (gráfico 2). Esto se explica tanto por el bajo nivel de ingresos, como por la aplicación de criterios de acceso asociados al volumen de horas trabajadas, o la limitada portabilidad entre diferentes regímenes de pensiones, tanto a nivel nacional como sobre todo internacional. Además, los colectivos que ocupan nuevas formas de empleo experimentan interrupciones en sus carreras con mayor frecuencia que los asalariados fijos a tiempo completo. El resultado es que, aún cuando acceden a una prestación, esta suele ser de nivel reducido, que en algunos casos puede no llegar a los umbrales no contributivos (gráfico 3).

Finalmente, en muchos casos, los ingresos de las personas que desempeñan esos empleos son irregulares y, en buena medida, impredecibles, lo que dificulta el cómputo tanto de las cotizaciones como del derecho a la prestación. En la mayoría de los sistemas, incluido el español, este cómputo está concebido para un trabajo asalariado, con ingresos estables, de modo que la base de cotización sufre pocas oscilaciones en el tiempo.

Todo ello conduce a una cobertura reducida de las prestaciones sociales. Según estimaciones de la OCDE, la probabilidad para

GRÁFICO 3
PENSIÓN NO CONTRIBUTIVA, 2017
(PORCENTAJE DE LA RENTA MEDIANA DISPONIBLE)



Fuente: OCDE (2019).

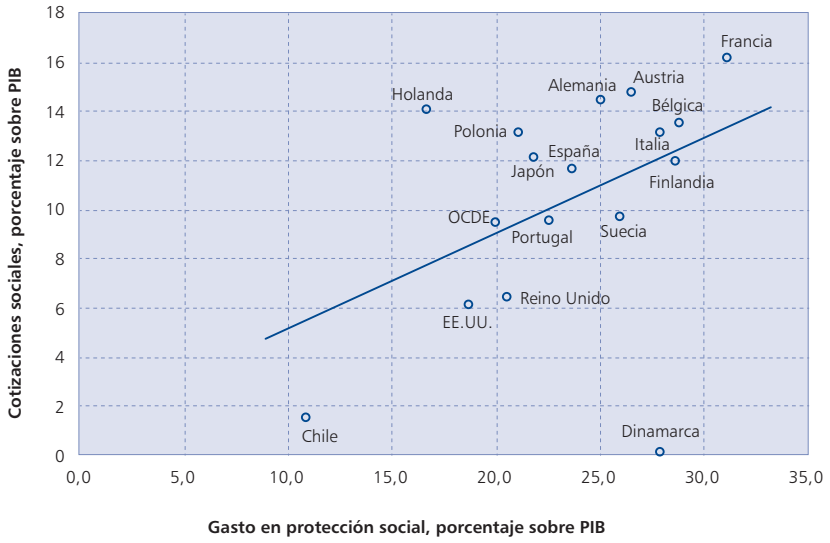
que un ocupado atípico acceda a una prestación es 10 puntos inferior que para un ocupado con contrato estable a tiempo completo. Además, el nivel de prestaciones es de 5 puntos menos. En el caso de España, el diferencial de prestaciones es algo más acusado que la media de la OCDE.

Esta situación es especialmente problemática desde el punto de vista de la lucha contra las desigualdades, habida cuenta del reducido nivel de ingresos de muchas de las personas que ocupan los empleos atípicos. El riesgo de pobreza para los asalariados con contrato estable a tiempo completo es el 8,4 por 100 (media para la Unión Europea), frente al 39 por 100 en el caso de los trabajadores independientes y el 55,1 por 100 para los asalariados atípicos (Fondazione Giacomo Brodolini, 2018). También plantea una cuestión de género, ya que las mujeres, por estar sobrerrepresentadas entre los empleos atípicos, cobran prestaciones que se sitúan significativamente por debajo de sus homólogos masculinos.

2. Déficit de financiación de la protección social

En muchos países, entre ellos España, la financiación del sistema de protección social depende esencialmente de las cotizaciones sociales que sufragan los asalariados (gráfico 4). La consecuencia es que las tendencias observadas en el mercado laboral pueden desembocar o bien en un incremento de los tramos de cotización (por el estrechamiento de la base recaudatoria), o bien en una infrafinanciación del sistema. Algo especialmente preocupante en un contexto de envejecimiento y de movilidad laboral exacerbada por el cambio tecnológico. Alemania, Francia, Italia, Holanda y en menor medida España se encuentran en esta situación, por financiar la Seguridad Social principalmente con cotizaciones sociales.

GRÁFICO 4
CONTRIBUCIONES A LA SEGURIDAD SOCIAL Y GASTO EN PROTECCIÓN SOCIAL, 2018



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la OCDE.

La tendencia no es compartida internacionalmente. Por ejemplo, en Dinamarca, la financiación proviene esencialmente de los recursos generales de las administraciones, es decir de los impuestos. Esta es una base recaudatoria que depende solo de los ingresos, y que por tanto es independiente del tipo de relación laboral que mantiene cada persona. De modo que la financiación se adapta automáticamente a las transformaciones en la estructura del empleo, además de presentar más progresividad que los sistemas tradicionales basados en las cotizaciones sociales.

En otros casos, como en Chile o EE.UU., se recurre al ahorro privado, mediante planes de pensión u otras fórmulas, algo que en teoría incentiva la contribución al sistema de protección social. Sin embargo, en la práctica, la voluntariedad deriva en que son sobre todo las personas con niveles de ingresos más elevados quines cotizan a estos planes. Para los colectivos con bajos niveles de renta, la infracotización puede tener efectos sociales negativos, porque el derecho a la prestación puede no llegar a los umbrales de pobreza (ver los recientes disturbios en Chile). Pero es que además el Estado puede verse obligado a complementar esos derechos con prestaciones no contributivas, lo cual genera problemas de riesgo moral y una cierta inequidad con respecto a personas que deciden asegurarse adecuadamente.

Por otra parte, los planes de pensiones basados en la capitalización presentan un riesgo

inherente de mercado, como lo muestra la maltrecha situación de algunos fondos de pensiones en países como Holanda (véase Group of Thirty, 2019). También conlleva desigualdades en el nivel de las prestaciones sociales. Por ejemplo, algunos colectivos prácticamente no se benefician de prestaciones en caso de desempleo. Y, como ya se ha comentado, el nivel esperado de las pensiones de jubilación varía en función de la posición en el mercado laboral.

3. Arbitraje regulatorio y riesgo moral

Finalmente, la multiplicación de nuevas formas de empleo abre la posibilidad de arbitraje, porque las empresas pueden establecer relaciones contractuales en función de cualquier modificación de la normativa. En varios países, los intentos para mejorar la cobertura de los trabajadores temporales, al provocar un encarecimiento de ese tipo de contratación, se han traducido en un traslado de la demanda hacia el trabajo autónomo dependiente.

Además, las prácticas de arbitraje regulatorio distorsionan la competencia entre las empresas que reconocen la existencia de una relación laboral y otras que la evitan, recurriendo a formas de empleo más flexibles. Sobre todo, los cambios tecnológicos modifican el reparto del riesgo e introducen una cierta ambigüedad, especialmente en el caso de los accidentes de trabajo (riesgo de cobertura). La responsabilidad se diluye a lo largo de la cadena productiva, algo que puede complicar la cobertura de ciertos riesgos, como la enfermedad laboral o el impago de cotizaciones, debilitando el derecho a la prestación.

Esa ambigüedad tiene consecuencias palpables para ocupados que trabajan en plataforma o cuando la relación laboral es de «falsa dependencia». Prueba de ello, es que en estos últimos años se han multiplicado las sentencias europeas que revelan una inseguridad jurídica perjudicial tanto desde el punto de vista del trabajador como, en algunos casos, del empleador. La razón es que existe un cierto vacío normativo, lo que obliga a los tribunales a examinar si un trabajador es autónomo o tiene una relación laboral con la plataforma en función de cada caso. Por tanto, la relación de dependencia no es fácil de establecer *a priori* y se basa en criterios que merecen un análisis exhaustivo.

Por ejemplo, en España, varias sentencias mantienen que, en ciertos casos, los *rider* que trabajan con las plataformas tienen una relación de empleo con las mismas. Sin embargo, las decisiones tienen en cuenta las condiciones laborales en cada caso, por lo que no se pueden extrapolar al conjunto de trabajadores de plataforma –a menos de modificar la normativa–. Lo mismo ocurre con una sentencia de un tribunal francés, que considera a un transportista de Uber como dependiente de la empresa, con todas sus consecuencias. En Reino Unido, varias sentencias apuntan a consideraciones similares, que dependen de cada caso. Sin embargo, un tribunal holandés parece algo más sistemático en su decisión de enero de 2019, al considerar que los trabajadores de una plataforma mantienen una relación laboral a efectos de los convenios colectivos, cuyas disposiciones en materia de protección social como de otros aspectos de las condiciones laborales, se tienen que aplicar.

El arbitraje regulatorio también se plantea para las personas, por el «riesgo moral» que surge cuando los ocupados tienen la posibilidad de modular su actividad e ingresos. Para un asalariado, el acceso a las prestaciones depende de haber perdido el empleo de manera involuntaria, algo que se puede comprobar con cierta facilidad. Sin embargo, la condición de «involuntariedad» puede resultar más difícil de establecer para los autónomos, las personas con contratos de cero horas u otros colectivos de la zona gris del mercado laboral.

En suma, las políticas públicas se enfrentan al desafío de cómo diseñar la protección social de modo que aporte una cubertura suficiente para las nuevas formas de empleo, y a la vez asegure la sostenibilidad financiera del sistema. En la siguiente sección veremos cómo los gobiernos intentan responder a estos desafíos.

IV. OPCIONES DE REFORMA

Ante estos retos, han surgido diferentes iniciativas con el objetivo de adaptar los sistemas de protección social a las transformaciones del mercado laboral, en algunos casos mediante medidas disruptivas.

En primer lugar, algunos países adoptan nuevos dispositivos que pretenden adaptarse al contexto específico de cada fórmula contractual. Abundan las medidas dirigidas a los autónomos. En algunos países los dispositivos extienden derechos a colectivos de autónomos vulnerables como los trabajadores de plataforma en Francia, o los autónomos dependientes en Portugal, que tienen derecho a una prestación

por desempleo (condicionada a una aportación de 360 días en contribuciones durante los 24 meses previos a la pérdida de empleo). En Italia, fruto de la reforma del 2017, los trabajadores *freelance* (*collaboratori*) tienen derecho a las prestaciones por maternidad o accidente. Asimismo, en Austria existe una prestación específica para los trabajadores contractuales.

Estos esquemas se añaden a otros que ya existían anteriormente, como el seguro de paro para los artistas en Francia (trabajadores «intermitentes del espectáculo»), o los dispositivos específicos para empleados del hogar. En este último caso, ante la dificultad de detectar el trabajo no declarado o la informalidad, muchos países han optado por la instauración de regímenes específicos, de modo a mejorar la cobertura.

Dentro de una lógica similar, destacan en segundo lugar los esfuerzos de mayor portabilidad de la protección entre diferentes formas de empleo. Este es uno de los principales objetivos de la reforma de las pensiones en Francia (y el que más consenso reúne). Así pues, la reforma pretende unificar los diferentes regímenes de pensiones, incluido el régimen de autónomos que pasaría a fusionarse con el de los asalariados del régimen general. En España esta es una opción que se ha debatido, pero se enfrenta a todo tipo de escollos, como por ejemplo el tipo de cotización.

Otra forma de fortalecer la portabilidad es combinando las contribuciones en una sola cuenta a nombre del trabajador. Una opción es identificar las contingencias que transcienden la situación laboral, como la enfermedad o la dependencia (ya sea por razones de edad u otras circunstancias). En este caso, un acceso universal e independiente del empleo parece justificado. Para otras contingencias, como el paro cíclico o la jubilación por edad, una cobertura mediante un seguro ligado a la situación laboral parece más adecuada.

Incluso en este caso, la mutualización es necesaria. La creación en Austria de cuentas individuales, de modo que no se pierdan derechos a la pensión al cambiar de empleo o de estatus profesional, responde a una lógica de movilidad entre diferentes formas de empleo. Sin embargo, esquemas puramente individuales, al asimilarse a un ahorro privado, no mutualizan el riesgo, y por tanto no garantizan una cobertura adecuada para las contingencias ligadas a una larga longevidad, enfermedades crónicas, situaciones de invalidez o el paro de larga duración como consecuencia de una crisis, por ejemplo.

Por otra parte, la experiencia muestra que un elemento de obligatoriedad es importante en materia de seguro social. Cuando la decisión es voluntaria, las personas tienden a optar por un nivel de cobertura reducida, como consecuencia de la presencia por la satisfacción de las necesidades presentes (una preferencia especialmente acusada para las personas con pocos recursos). En España, por ejemplo, solo una minoría de los autónomos optan por incrementar sus contribuciones por encima de los mínimos legales.

En tercer lugar, la lucha contra el abuso de algunas formas de empleo, cuando estas se sustituyen al trabajo asalariado de manera indebida, debe jugar un papel fundamental en el arsenal de respuestas a las transformaciones laborales. El principal método es el fortalecimiento de la inspección laboral, como en Italia y Reino Unido, donde esta institución ha sido reformada dándole una nueva orientación que tiene en cuenta los cambios estructurales en el mercado laboral. Alemania ha incrementado el número de inspectores. En general, como en España, la inspección refuerza su sistema de detección de sectores o profesiones con más riesgo de no respetar la normativa de contratación.

Asimismo, varios países facilitan que los trabajadores puedan denunciar su estatus laboral, ya sea fortaleciendo las disposiciones existentes que ponen la carga de la prueba sobre el empleador, o facilitando las denuncias por parte de los trabajadores que tienen dudas acerca de la validez de su contrato. Las sanciones a las empresas que contravienen la normativa se han incrementado.

En todos los casos, la administración laboral se enfrenta al dilema de no entorpecer la expansión de nuevas formas de realizar negocios, y a la vez evitar los abusos normativos. Esta tarea es especialmente compleja cuando las empresas amenazan con desplazarse a otros países donde la normativa es más laxa o la inspección menos exigente. La creación de una Autoridad Laboral Europea podría expandir el radio de acción de la inspección, de modo que se limiten los abusos asociados al trabajo desplazado en algunos casos.

Otros ejemplos muestran cómo la acción normativa puede también resultar útil para conse-

guir una mayor neutralidad con respecto a distintas formas de empleo. Es un hecho que, en algunos casos, la propia normativa o su aplicación es más exigente para los contratos estables a tiempo completo que para otras formas de empleo. Si bien estas pueden facilitar la inserción en el mercado laboral de algunos grupos, conviene que la normativa no influya indebidamente en las decisiones de contratación. En Australia, desde 2017, los trabajadores «casuales» con más de doce meses de antigüedad pueden pedir la regularización de sus contratos. En EE.UU., algunos estados consideran que el trabajo de plataforma, para ser considerado como autónomo, tiene que obedecer a ciertos criterios, como que la plataforma no puede fijar horarios ni exigir la disponibilidad de los trabajadores a ciertas horas, ni prohibir que las personas trabajen para otras plataformas. En Francia, las plataformas tienen la obligación de asegurar, a efectos de la seguridad e higiene en el trabajo a las personas que trabajan bajo sus directrices. Esa es también la intención de Corea del sur, donde el gobierno prepara una nueva legislación para extender la protección a efectos de salud e higiene a todas las personas.

Otro escollo es la determinación del grado de responsabilidad de la plataforma. Un problema que se magnificará y se extenderá a otros sectores a medida que avance la inteligencia artificial y los procesos productivos se guíen por los algoritmos.

En cuarto lugar, los incentivos también juegan un papel fundamental, ya que cuando actúan en detrimento de la contratación estable, es difícil contrarrestarlos con más inspección o sanciones. En la mayoría de países para los cuales existe información, la cotización social que grava el trabajo autónomo es significativamente inferior que para el trabajo asalariado. Los sesgos fiscales son difíciles de corregir, ya sea por la oposición de las organizaciones de trabajadores autónomos o el nivel de ingresos de muchas de las personas implicadas. Por ejemplo, según un estudio, en Reino Unido el sistema fiscal actúa como un subsidio implícito al trabajo independiente. Hasta la fecha, el gobierno no ha logrado reformar la fiscalidad de modo a suprimir el incentivo. Por su parte, desde este año, las plataformas digitales que operan en Francia tienen la obligación de enviar a las autoridades tributarias toda la información relativa a la relación laboral y a los ingresos de sus trabajadores.

Finalmente, una opción para ampliar la cobertura de la protección social a diferentes formas de empleo consiste en intentar transformar algunos dispositivos en prestaciones sometidas a criterios de renta. En el caso de España, esto conlleva una armonización de los mínimos sociales (prestaciones no contributivas de jubilación o por desempleo, rentas asistenciales, dispositivos para categorías vulnerables, etc.). La financiación sería amplia, mediante los recursos generales del Estado, lo cual relajaría la presión sobre las cotizaciones sociales, y de esta manera reduciría el coste relativo de la contratación de los asalariados estables. La introducción de una renta básica, además de ampliar el acceso independientemente de la fuerte de ingresos de los beneficiarios, permite asociar todo tipo de servicios, como las políticas activas de empleo o la formación. Varios países se han orientado a esta solución, aunque a menudo por otras razones, como la lucha contra la pobreza en Francia (renta mínima de inserción) o Países Bajos. La introducción en 2018 en Italia de una renta de inclusión, sustituida en 2019 por la renta ciudadana, es un ejemplo reciente. Sin embargo, esta es una opción que no resuelve las deficiencias de las prestaciones basadas en una lógica de seguro, que tiene en cuenta tanto el historial profesional como el nivel de ingresos percibidos antes de percibir la prestación.

Ante la fragmentación del mercado laboral, se ha abierto un debate acerca de la renta básica universal. De esta manera, la protección social aseguraría un tratamiento uniforme, independientemente de la situación de cada persona en el mercado laboral. Además, en principio desaparecían las complejidades ligadas al buen diseño de los dispositivos tradicionales, sujetos a efectos de umbral (que surgen sobre todo cuando la protección social depende de los niveles de renta), desigualdades en términos de financiación y de cobertura, o la aplicación de criterios que condicionan el acceso a la prestación al período de cotización, la búsqueda de empleo, los procedimientos administrativos y otros requisitos que en le práctica dificultan la cobertura para algunos colectivos.

Sin embargo, estos dispositivos tienen el inconveniente de suprimir toda relación con el empleo. Por ejemplo, las personas sin experiencia laboral cobrarían la misma pensión de jubilación que aquellas que han desempeñado una larga trayectoria profesional. Así pues, desaparece el incentivo a permanecer

en el puesto de trabajo hasta la edad de jubilación –esta perdería razón de ser–. Por otra parte, los ocupados con niveles de renta elevados recibirían la prestación, pese a no necesitarla, algo que carece de sentido en países con fuertes restricciones presupuestarias (además de añadir pocos incentivos para este colectivo).

V. CONSIDERACIONES FINALES

La protección social es sin duda uno de los mayores logros de las sociedades modernas. Gracias a su expansión, y hasta una época reciente, las desigualdades se mantuvieron dentro de límites razonables, consolidando el apoyo a las políticas de crecimiento económico y facilitando la adaptación al cambio, inherente a la economía de mercado.

Sin embargo, la tecnología digital, el advenimiento de la inteligencia artificial y los cambios en el sistema productivo asociados al progreso tecnológico, por su carácter disruptivo, están transformando el mercado laboral, planteando numerosos desafíos para la protección social. Se multiplican las nuevas formas de empleo, en detrimento del modelo de trabajo asalariado a tiempo completo y en grandes unidades de producción, principal sustento de los sistemas tradicionales de protección social. Los cambios presentan oportunidades para la generación de riqueza y el crecimiento, que es la base de la protección social. Sin embargo, también platean retos en cuanto a la suficiencia de las prestaciones y la sostenibilidad financiera del sistema en todos los países avanzados.

Los gobiernos empiezan a reaccionar a esta situación, ampliando la portabilidad de la protección social entre diferentes formas de empleo, luchando contra los abusos a la contratación y modificando los incentivos financieros de modo a asegurar la sostenibilidad del sistema. Sin duda estas son líneas de acción que también estarán presentes en España en los próximos años.

NOTA

(1) La relación entre revolución digital, la empresa y el mercado laboral se analiza en Torres (2019).

(2) Para una encuesta sobre las percepciones sociales de la automatización, véase Pew Research Center (2018).

BIBLIOGRAFÍA

Eurofound (2015). *Encuesta europea sobre las condiciones de trabajo, EWCS 2015*. https://www.eurofound.europa.eu/es/surveys/european-working-conditions-surveys

Fondazione Giacomo Brodolini (2018). *Access to social protection for all forms of employment*, report for the European Commission.

Frey, C. B. y Osborne, M. (2013). *The Future of Employment: How susceptible are jobs of computerization?* Oxform University. https://www.oxfordmartin.ox.ac.uk/publications/the-future-of-employment/

Group of Thirty (2019). *Fixing the Pensions Crisis*. www.group30.org. https://group30.org/images/uploads/publications/G30_Pensions.pdf

Mokyr, J., Vickers, CH. y Ziebarth, N. (2015). The History of Technological Anxiety and the Future of Economic Growth: Is This Time Different? *Journal of Economic Perspectives*, *29,* pp. 31-50. 10.1257/jep.29.3.31.

OCDE (2019). *Perspectivas de empleo: el futuro del trabajo*.

OIT (2015). *Perspectivas sociales y del empleo en el mundo: el empleo en plena mutación*.

Pew Research Center (2018). *In Advanced and Emerging Economies Alike, Worries About Job Automation.*

Torres, R. (2019). Transformación productiva y futuro del trabajo. En *El futuro del trabajo en España: el impacto de las nuevas tecnologías*. Wolters Kluwer.

Yuen Thompson, B. (2018). *Digital Nomads: Employment in the Online Gig Economy*. 1. 10.12893/gjcpi.2018.1.11

COSTE Y EFECTOS REDISTRIBUTIVOS DE DIVERSOS ESQUEMAS DE SUBSIDIO SALARIAL EN EL IRPF: ALGUNAS SIMULACIONES CON MICRODATOS TRIBUTARIOS

Fernando RODRIGO SAUCO*
Eduardo SANZ ARCEGA
Universidad de Zaragoza

Resumen

Este trabajo quiere contribuir al debate sobre el problema que supone en la sociedad española la creciente presencia de hogares con baja intensidad laboral y/o bajos salarios, discutiendo la contribución que los denominados subsidios salariales en el IRPF (*Work-in-Benefits*) pueden tener a la hora de mejorar la distribución de la renta de esas familias. En la experiencia anglosajona se cuenta con una amplia experiencia en el uso de estos beneficios fiscales y, por ende, con una amplia literatura sobre los efectos económicos a corto y largo plazo de los mismos, pudiendo extraer diversas enseñanzas para su posible implantación en España. Utilizando los últimos microdatos tributarios ofrecidos por el Instituto de Estudios Fiscales (IEF), simulamos los efectos distributivos y el coste recaudatorio de varios esquemas de subsidio salarial en nuestro IRPF. Dichas simulaciones nos muestran que estos instrumentos fiscales focalizados en salarios bajos o moderados mejoran la redistribución alcanzada por nuestro actual IRPF (podría obtenerse una reducción adicional del 8,37 por 100 en el índice de Gini), con un coste recaudatorio razonable (entre 1.739 y 7.057 millones de euros, en función de las distintas categorías de subsidio introducidas). A su vez, el diseño de los subsidios salariales permite atender, de forma explícita, a los posibles desincentivos laborales que tan presentes han estado en la experiencia española con las rentas mínimas.

Palabras clave: pobreza salarial, subsidios salariales, IRPF, microdatos tributarios.

Abstract

This paper aims to analyze the economic costs and the redistributive effects for an eventual Spanish Work-in-Benefits policy. The long-run experience of Anglosaxon countries with Work-in-Benefits has produced a robust literature on the economic effects of such fiscal benefits. Based on it, and with tax microdata provided by the Spanish Institute for Fiscal Studies, we simulate the costs and redistributive effects of different Work-in-Benefits schemes. Our results show that Work-in-Benefits schemes do improve the redistributive effects of the Spanish personal income tax (providing an additional 8.37% reduction in the Gini index) at an affordable cost (between 1,739 and 7,057 M€). Moreover, a good design of a work-in-benefits scheme would contribute to diminish labor participation disincentives that have arised with regional basic income experiences.

Keywords: low-income workers, work-in benefits, IRPF, Income Tax microdata.

JEL classification: H23, H24, I30, J31.

Sparsa colligo («Reúno lo disperso»), adagio latino

I. INTRODUCCIÓN

ATENDIENDO al 8.º Informe de EAPN España (European Anti Poverty Network), correspondiente a 2018, y que proporciona el seguimiento temporal del indicador AROPE (1), se constata que, en 2017, el factor de «baja intensidad de empleo por hogar» (BITH) (2), que, entre otros, sirve para cuantificar la citada tasa, se sitúa en un 12,8 por 100 en 2017.

Como señala el propio informe, si bien esta tasa supone una mejora de 4,3 puntos porcentuales respecto a su peor dato histórico (2014, 17,1 por 100), aún implica que en 2017 haya aproximadamente 2,1 millones de personas más que en 2008 formando parte de hogares con baja intensidad laboral.

Se debe tener en cuenta que buena parte de esta baja intensidad laboral es debida a situaciones involuntarias de desempleo o de contratación parcial o temporal, y que, en muchas ocasiones, están motivadas por razones de cuidado de hijos y/o de otros familiares dependientes (cuidado que en, un porcentaje alto, está a cargo de mujeres).

Si a esto sumamos la existencia de bajos salarios en muchos sectores productivos del actual mercado de trabajo español, no es difícil inferir que la coexistencia de ocupación laboral y de riesgo de pobreza y/o exclusión sea un fenómeno cada vez más preocupante en el debate social (Fundación FOESSA, 2019).

En el informe mencionado de EAPN España se calcula que en 2017 el 14,01 por 100 de las personas con empleo están en situaciones de pobreza. Esta cifra es la misma que en 2016, por lo que podemos señalar que el contexto de crecimiento económico no se traduce en España en una reducción de la pobreza. De hecho, una de cada tres personas pobres, mayores de 15 años, se encuentra ocupada en el mercado laboral.

Pues bien, constatando también que las prestaciones monetarias asistenciales con las que cuenta actualmente nuestro país han resultado insuficientes a la hora de paliar de forma efectiva la pobreza de muchos hogares (Ayala, 2016; Ayala y Triguero, 2017; AIReF, 2019) (3), se ha planteado en el citado debate la necesidad de implantar adicionalmente medidas tributarias, prácticamente inéditas para el caso

español, y dirigidas de forma singular a los trabajadores pobres.

De esta forma, en este trabajo se considera interesante analizar económicamente la introducción de deducciones fiscales reintegrables en nuestro IRPF (es decir, que permiten la existencia de cuota líquidas menores que cero, recogiendo una característica básica de la imposición negativa sobre la renta personal). En la literatura anglosajona, estos beneficios fiscales se denominan de forma genérica *Work-in-Benefits*.

El funcionamiento de una deducción reintegrable permite aumentar la renta obtenida en el mercado laboral. En efecto, los contribuyentes de bajos salarios cuyo sometimiento a los tipos de gravamen vigentes no les permite generar cuotas tributarias relevantes en el IRPF (o, incluso, les generan una cuota nula), tienen la posibilidad de obtener una ayuda monetaria a través de subsidios salariales que aparecen en el esquema de deducciones del gravamen. Como se ha señalado, si la cuantía de esta deducción agota la cuota hasta entonces calculada, el contribuyente recibe de la administración tributaria un abono monetario por el exceso.

En realidad, en el IRPF español ya existen actualmente dos grupos de deducciones reintegrables recogidas en los artículos 81 y 81 bis de la Ley 35/2006. Así, desde 2003, se regula (art. 81) la denominada deducción por maternidad (para madres participantes en el mercado laboral con niños menores de 3 años), y desde 2015 (art. 81 bis), la que favorece a varios grupos familiares (contribuyentes que realicen una actividad por cuenta propia o ajena y, bien estén al cargo de una familia numerosa, o bien tengan a su cuidado determinados familiares con discapacidad).

Junto a la valoración de los efectos económicos inducidos por los *Work-in-Benefits* en la experiencia anglosajona revisada, el segundo objetivo de este trabajo es el de simular, desde una perspectiva estática, el coste recaudatorio y las consecuencias distributivas que tendría la implantación en nuestro IRPF de un beneficio fiscal que siguiera los estándares habituales con los que los *Work-in-Benefits* han aparecido en la experiencia internacional. Basaremos nuestras simulaciones en el uso de las completas bases de microdatos tributarios del IRPF que ofrece regularmente el Instituto de Estudios Fiscales (IEF).

La estructura del trabajo queda configurada conforme se detalle a continuación. En la siguiente sección, revisaremos los diseños de los subsidios salariales que han sido más analizados por los investigadores, los implantados en Estados Unidos y en Reino Unido, ofreciendo a su vez los hallazgos más consolidados de la literatura especializada.

En la sección tercera, tras una revisión de los (escasos) trabajos relacionados para el caso español, describiremos varios esquemas alternativos de subsidio salarial de posible introducción en nuestro país. Atendiendo al principio impositivo que se quiera privilegiar (eficiencia frente a equidad impositiva), aportaremos resultados de simulación de sus costes recaudatorios, de ganancias y pérdidas de cuotas tributarias en función de varios criterios personales, y de la redistribución potencialmente conseguida. Para ello, nos atendremos a la legislación vigente del IRPF en el último ejercicio fiscal del que actualmente el IEF provee información: el período impositivo de 2014.

En la última sección, trataremos de recopilar un conjunto de lecciones de política pública a la luz de la bibliografía revisada y de los resultados de las simulaciones efectuadas.

II. DISEÑO Y VALORACIÓN ECONÓMICA DE LOS SUBSIDIOS SALARIALES EN LA EXPERIENCIA ANGLOSAJONA: ESTADOS UNIDOS Y REINO UNIDO

Los complementos salariales que vamos a analizar constituyen medidas fiscales que buscan un equilibrio entre los principios de equidad y eficiencia económica, puesto que, como se detalla líneas abajo, son ayudas que, como primer objetivo (equidad), buscan paliar situaciones de pobreza monetaria sufridas por participantes en el mercado de trabajo; y, como segundo objetivo (eficiencia), pretenden no introducir excesivos desincentivos en este mismo mercado. Este último problema ha sido enunciado al observar el diseño de muchas de las ayudas públicas dirigidas a las rentas bajas (que la literatura describe como problemas de la trampa de la pobreza y del desempleo).

De entre la variada y heterogénea casuística internacional que existe en este ámbito, hemos elegido realizar la descripción y el análisis valorativo de los subsidios salariales de dos países como son Estados Unidos y Reino Unido. Ambos responden a un esquema de subsidio de diseño familiar (es decir, se tienen en cuenta, a la hora de determinar el subsidio cobrado, el con-

junto de los ingresos laborales del hogar), y cuentan con una trayectoria de varias décadas. Como se discute en la sección dedicada a la descripción de las microsimulaciones para el caso español, la opción por un esquema familiar introduce, *a priori*, sus propios problemas de desincentivo, fundamentalmente, si existe un segundo perceptor de ingresos laborales en el hogar.

A continuación, se presenta una sucinta descripción de los subsidios salariales vigentes en ambos países para, acto seguido, poner de relieve los principales resultados de la literatura económica (más reciente, en lo que se conoce) que los ha evaluado.

2.1. Estados Unidos: *Earned Income Tax Credit (EITC)*

El primer programa de subsidios salariales para hogares con rentas relativamente bajas que aparece en el tiempo es el estadounidense: *Earned Income Tax Credit* (*EITC*). Su primera regulación data de 1975, y mantiene básicamente su diseño inicial, aunque se han ampliado los grupos familiares beneficiarios y/o la generosidad de las ayudas. A pesar de ser un programa federal, en la actualidad veintiséis estados establecen adicionalmente sus propios complementos salariales, aumentando de esta forma las cantidades provistas por el *EITC* (Rodrigo, 2015).

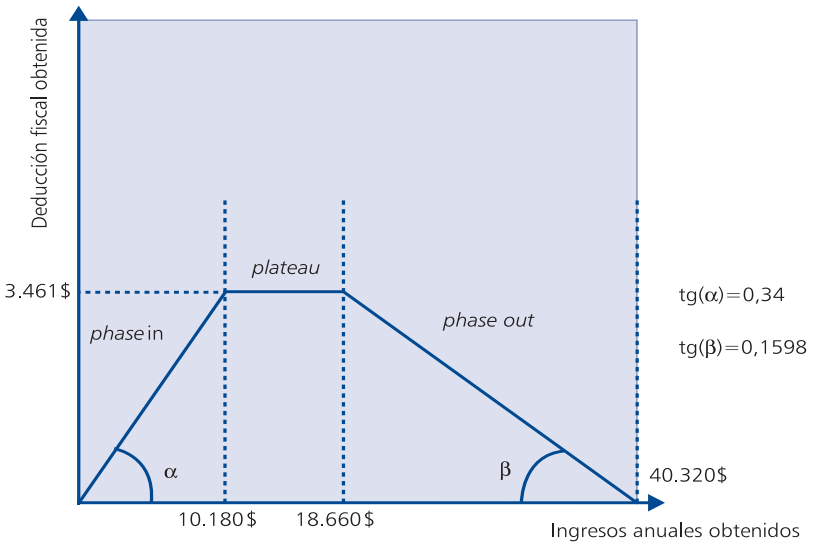
Las cifras globales del *EITC* (ejercicio fiscal de 2017, declarado en 2018) nos señalan que 25 millones de declarantes se beneficiaron de este subsidio (alrededor del 20 por 100 del universo de declarantes del IRPF estadounidense). La cuantía promedio obtenida por las familias se cifra en 2.400 dólares. El coste del *EITC* del ejercicio 2017 ascendió a 65.000 millones de dólares (IRS, 2018). El porcentaje de hogares beneficiarios no se distribuye de forma uniforme en el territorio, ya que son los estados del Sur los que presentan una mayor tasa de beneficiarios dentro de la población de declarantes del impuesto federal sobre la renta.

¿Cómo funciona el *EITC*? El gráfico 1 nos muestra los parámetros básicos de su diseño (ejercicio 2018). En el mismo, se puede ver que hay tres factores fundamentales para graduar la ayuda: las cantidades logradas por el hogar en el mercado de trabajo, el estado civil y las cargas familiares por descendientes (4).

El trapezoide mostrado en el gráfico 1 nos indica tres fases diferenciadas a la hora de determinar la cuantía obtenida. Existe un tramo creciente (*phase in*) donde el hogar beneficiario ve aumentar la ayuda si también lo hace su renta laboral (con un porcentaje que varía según la situación familiar, *phase in rate*, y que, en el cuadro n.º 1, vemos que se sitúa entre el 7,65 y el 45 por 100; la renta que se ha de considerar es la agregada del hogar); una vez que se alcanza determinado nivel de ingresos laborales, el subsidio se establece de forma fija (*plateau*); finalmente, cuando el hogar sobrepasa una renta límite (que varía también según la situación familiar), el subsidio decrece conforme lo hace el nivel de ingresos obtenidos (*phase out*), pero aplicando un porcentaje, en general, menor que el inicial (porcentaje que se sitúa entre el 7,65 y el 21,06 por 100, como se puede observar en el cuadro n.º 1).

Se ha de señalar que el *EITC* se comporta como una deducción reembolsable. Es decir, y como ya se ha explicado, si el complemento salarial asegurado

GRÁFICO 1
***EITC* ESTADOUNIDENSE: RASGOS ESTRUCTURALES PARA UN HOGAR MONOPARENTAL CON UN HIJO A CARGO (2018)**



Fuente: IRS (2018).

CUADRO N.º 1

PARÁMETROS DEFINITORIOS DE LOS ESQUEMAS INDIVIDUAL Y FAMILIAR DEL *EITC* (2018)

ESQUEMA PARA INDIVIDUOS SOLTEROS Y FAMILIAS MONOPARENTALES						
NÚMERO DE DESCENDIENTES			*PLATEAU*		*PLATEAU*	*SUBSIDIO*
	SUBSIDIO MÁXIMO	*PHASE IN RATE*	*COMIENZA EN*	*PHASE OUT RATE*	*TERMINA EN*	*SE ANULA EN*
0	519,00 $	7,65%	6.780,00 $	7,65%	8.490,00 $	15.270,00 $
1	3.461,00 $	34,00%	10.180,00 $	15,98%	18.660,00 $	40.320,00 $
2	5.716,00 $	40,00%	14.290,00 $	21,06%	18.660,00 $	45.802,00 $
3 o más	6.431,00 $	45,00%	14.290,00 $	21,06%	18.660,00 $	49.194,00 $

ESQUEMA PARA MATRIMONIOS (DECLARANDO CONJUNTAMENTE)						
NÚMERO DE DESCENDIENTES			*PLATEAU*		*PLATEAU*	*SUBSIDIO*
	SUBSIDIO MÁXIMO	*PHASE IN RATE*	*COMIENZA EN*	*PHASE OUT RATE*	*TERMINA EN*	*SE ANULA EN*
0	519,00 $	7,65%	6.780,00 $	7,65%	14.170,00 $	20.950,00 $
1	3.461,00 $	34,00%	10.180,00 $	15,98%	24.350,00 $	46.010,00 $
2	5.716,00 $	40,00%	14.290,00 $	21,06%	24.350,00 $	51.492,00 $
3 o más	6.431,00 $	45,00%	14.290,00 $	21,06%	24.350,00 $	54.884,00 $

Fuente: IRS (2018).

por el *EITC* supera la cuota del impuesto federal, y/o estatal, se acredita una transferencia de ingresos a favor del hogar. La mayor parte del *EITC* acaba siendo recibido en forma de transferencia (86 por 100 del coste total del *EITC*, en el ejercicio de 2015).

Finalmente, en el caso estadounidense existe una deducción reembolsable adicional, (pero con determinados límites): *Child Tax Credit* (*CTC*). De esta ayuda fiscal se benefician las familias con hijos de 16 años o menos. No obstante, en este caso no podemos hablar de una ayuda dirigida específicamente a hogares de bajos ingresos, ya que su diseño actual hace que se beneficien de la misma incluso familias de renta media e, incluso, medio-alta.

2.2. Reino Unido: *Working Tax Credit (WTC)*

En Reino Unido existe un programa de subsidios salariales denominado *Working Tax Credit* (*WTC*). Este subsidio, al igual de lo que ocurre en Estados Unidos, se ve complementado por otro programa, denominado *Child Tax Credit* (*CTC*), que se focaliza en ayudar a hogares con cargas por hijos (aunque para ser beneficiario de esta segunda ayuda no se tiene en cuenta la participación laboral del hogar) (5). El coste de ambos programas (2005) era de 15.800 millones de libras (el 1,3 por 100 del PIB británico) (6).

El *WTC* se estableció en el año 2003, aunque, junto al *CTC*, era la evolución de una ayuda anterior denominada *Working Family Tax Credit* (*WFTC*). Este último programa databa de 1999.

En el *WTC* los factores determinantes de la ayuda son los ingresos laborales y las horas trabajadas (tanto en una situación de trabajo asalariado como por cuenta propia), el estatus familiar, la edad (se debe tener una edad mínima de 25 años), y la existencia o no de discapacidad.

Para ser beneficiario del *CTC* únicamente se ha de tener en cuenta la presencia o no de menores en la familia, siendo relevante la edad de estos para fijar, en su caso, condiciones adicionales. También acrecienta la ayuda la presencia de hijos con discapacidad.

El cuadro n.º 2 muestra los parámetros y rasgos fundamentales tantos del *WTC* como del *CTC*. La información aquí recogida nos indica que los complementos británicos no presentan una fase creciente (*phase in*), pero sí disponen de un tramo decreciente con unas tasas de abatimiento relativamente intensas (41 por 100). Este *phase out rate* hace que los individuos que se sitúan en la fase decreciente de la ayuda se enfrenten a tipos marginales efectivos (7) significativamente elevados. Al llevar a cabo en la sección siguiente nuestras propuestas para España, haremos una mención expresa a este factor.

Como también se ha comentado, se puede inferir del cuadro n.º 2

que la cuantía máxima que pueden recibir los beneficiarios es más o menos extensa en función del cumplimiento de determinados factores de necesidad (discapacidad, familias monoparentales, número de hijos, gastos por cuidado de los mismos) y/o de intensidad laboral (en el caso del *WTC*).

Un rasgo interesante de sendas ayudas es que los beneficiarios reciben las cantidades con una frecuencia mensual que incluso puede ser semanal (diferenciándose del caso estadounidense donde la ayuda se fija como un pago único anual -*lump sum*-).

2.3. La evaluación económica de los subsidios salariales estadounidense y británico

La literatura se ha ocupado profusamente de la evaluación de las experiencias estadounidense y británica en materia de subsidios salariales. A continuación, se refieren los resultados empíricos más recientes que, en lo que se conoce, indagan los principales efectos de ambos programas sobre la equidad –distributivos (8)– y la eficiencia –participación laboral–, así como las aproximaciones metodológicas más frecuentemente utilizadas.

CUADRO N.º 2

RASGOS ESTRUCTURALES DE LOS SUBSIDIOS SALARIALES BRITÁNICOS ACTUALES VINCULADOS A RENTAS BAJAS (2019)

***Working Tax Credit* (*WTC*)**	- Dependiente de la renta obtenida, de la composición familiar, edad, y de su esfuerzo laboral: • Familias sin hijos: – Adultos con edad de > 24 años deben trabajar al menos 30 h/semana. – Adultos con discapacidad deben trabajar al menos 16 h/semana. – Adultos con edad de > 59 años deben trabajar al menos 16 h/semana. • Familias con hijos: – Padres solteros con edad de > 15 años deben trabajar al menos 16 h/semana. – Parejas deben acreditar un trabajo semanal de al menos 24 h, y uno de ellos al menos de 16 h/semana. - A cada hogar se le atribuye una ayuda que es la suma de varios componentes (*elements*): • *Componente básico*: 1.960 libras anuales. • *Componente para parejas*: 2.010 libras anuales. • *Componente monoparental*: 2.010 libras anuales. • *Componente 30 horas*: se pagan 810 libras si se acreditan 30 h/semana de trabajo, o, formando pareja con al menos un hijo, se trabajen 30 h/semana (y al menos un miembro de la pareja lo haga por más de 15 h). • *Componente de discapacidad*: 3.165 libras para el que trabaje y acredite discapacidad (1.365 libras adicionales para el que trabaje y acredite discapacidad grave). • *Componente de cuidado de hijos*: puede llegar hasta el 70 por 100 de determinados gastos asociados al cuidado de hijos (con unos límites de gasto semanal).	**Restricciones globales**: La cuantía global (*entitlement*) que una familia puede recibir del *Working Tax Credit* y del *Child Tax Credit* depende de sus ingresos globales y de los componentes (*elements*) que se le atribuyan. Primero, se suman todos los componentes de ambas ayudas Segundo, se observan determinados límites: a) Si el hogar solo se beneficia del *WTC*, recibe la ayuda máxima en el caso de que su ingresos brutos (conjuntos) no superen las 6.420 libras. A partir de aquí, esta deducción se reduce en un 41 por 100 por cada libra adicional obtenida. b) Si el hogar solo se beneficia del *Child Tax Credit*, recibe la ayuda máxima en el caso de que sus ingresos brutos no superen los 16.105 libras. A partir de aquí, los componentes atribuidos van reduciéndose, siguiendo un orden: – El componente por hijo (y cualquiera vinculado a discapacidad) se reduce en un 41 por 100 por cada libra adicional obtenida por la familia. – El componente familiar solo se reduce (también en un 41 por 100) si el anterior se ha agotado. c) Si el hogar se beneficia de ambas ayudas, se recibe la ayuda máxima si los ingresos brutos no superan las 6.420 libras. La ayuda se reduce en un 41 por 100 de cada libra adicional obtenida por la familia. El componente familiar del *Child Tax Credit* sigue la misma regla descrita anteriormente.
***Child Tax Credit* (*CTC*)**	- No depende de la situación laboral, sino de la edad del hijo: es incondicional si el hijo tiene 15 años o menos y sometida a determinadas condiciones escolares si el hijo se sitúa entre los 16 y los 19 años. - Los componentes (*elements*) de esta ayuda son: • *Componente familiar*: 545 libras. • *Componente por hijo*: 2.780 libras por hijo. • *Componente de discapacidad*: 3.355 libras por cada hijo con discapacidad (4.715 libras con discapacidad severa).	

Fuentes: HM Revenue & Customs y HM Treasury (2019).

2.3.1. Efectos sobre la equidad: consecuencias distributivas

a) Efectos sobre la mejora en las ratios de pobreza observadas

Con datos del ejercicio fiscal de 2013, el *EITC* estadounidense sirvió para que 6,2 millones de personas superaran el umbral de la pobreza. De forma particular, el diseño del programa ha paliado especialmente el problema de los hogares pobres con niños: para el mismo año, se calcula que, sin el *EITC*, la incidencia de la pobreza infantil hubiera sido un 25 por 100 superior. Eamon, Wu y Zhang (2009) ofrecen un dato adicional en este sentido: entre 1996 y 2005, el *EITC* explica un descenso del 19,5 por 100 de la tasa de pobreza infantil.

Adicionalmente, la literatura ha destacado el papel del *EITC* a la hora de dotar a los hogares pobres de un colchón monetario a corto plazo ante circunstancias como el nacimiento de un niño, o situaciones de desempleo de uno de los miembros de la familia. En este punto, empero, debe ponerse de relieve la incapacidad del *EITC*, por su propia naturaleza, para mutualizar el riesgo de desempleo, cuando este afecta a hogares cuyos miembros se ven expulsados del mercado laboral con mayor facilidad en un contexto de crisis económica –mujeres solteras e individuos con un nivel educativo menor– (Jones, 2017).

Por otra parte, Dowd y Horowitz (2011) muestran un resultado interesante, que confirmaría la relación entre permanencia en el mercado laboral y probabilidad de que el salario percibido se incremente. De acuerdo con sus cálculos, una buena parte de los beneficiarios del *EITC* (el 61 por 100) entre los ejercicios fiscales de 1989 y 2006 lo obtuvieron por un tiempo limitado (menos de dos años).

Además, Dowd y Horowitz (2008) también destacan que los beneficiarios del *EITC* acaban siendo, a la larga, contribuyentes netos del impuesto federal sobre la renta (9). Lo cual, por otra parte, no parece sino confirmar que el coste neto del *EITC* es sustancialmente menor a lo que se conjeturaba, y que se erige en uno de los programas redistributivos menos onerosos vigentes en Estados Unidos (Bastian y Jones, 2019).

El notable papel de la experiencia británica a la hora de luchar contra la pobreza también aparece confirmado por abundante experiencia empírica. A modo de ilustración, Dilnot y Mc Crae (1999) muestran que los rasgos estructurales del *WTC* y del *CTC* conducen a una concentración de los beneficiarios de los mismos en torno a las decilas inferiores de renta, lo que fortalece su eficacia a la hora de mejorar las situaciones de pobreza.

A mayor abundamiento, Brewer *et al.* (2010) señalan que la implantación de los complementos salariales ha sido el principal responsable a la hora de revertir algunas tendencias preocupantes observadas en el Reino Unido respecto a la evolución de las tasas de pobreza infantil. De acuerdo con Brewer (2006), 100.000 niños salieron de una situación de pobreza monetaria entre 2002 y 2004, sin duda, gracias en buena medida a los créditos fiscales.

b) Efectos sobre los salarios recibidos por los beneficiarios de las ayudas

Una duda habitual en la concesión de cualquier subsidio fiscal es la que se deriva de su posible incidencia económica. Dicho de otra forma, siempre existe cierta incertidumbre de si los beneficiarios legales de la ayuda van a ver mejoradas sus rentas de mercado exactamente en la cuantía del subsidio, o si, alternativa o complementariamente, va a haber otros agentes que mejoren sus posiciones económicas tras el establecimiento de la intervención pública. En el caso de los subsidios salariales, interesa especialmente la incidencia de la ayuda en los salarios abonados por los empleadores.

En este punto, Rothsein (2010) señala que, si el subsidio fiscal acaba provocando un aumento de la oferta laboral, será también esperable una minoración en el salario pagado por las empresas. Pues bien, en todos los escenarios simulados en este trabajo se muestra una importante captura del complemento salarial por parte de la demanda laboral. En la estimación preferida de esta investigación, se calcula que cada dólar gastado en concepto de *EITC* se traduce en una subida en la renta individual de 73 centavos (cálculo para el caso de que la ayuda fiscal sea en favor de una madre soltera).

Por otra parte, Leigh (2010), encuentra que la incidencia del *EITC* sobre el salario obtenido en el mercado de trabajo es dependiente del nivel educativo de los beneficiarios. Así, si el complemento se incrementa en un 10 por 100, aparece un descenso del 5 por 100 en el salario obtenido por los beneficiarios que no cuentan con estudios secundarios; este descenso es del 2 por 100 si el beneficiario sí que tiene estos estudios; y no hay va-

riación alguna si este cuenta con estudios superiores.

En la experiencia británica, Azmat (2006) señala que los varones beneficiarios del *WFTC* sufrieron una reducción consecuente de sus salarios que no se daba en individuos de la misma cualificación que no eran perceptores de la ayuda. Tal reducción salarial alcanzaba el 34 por 100 del complemento (sin embargo, en el caso de las mujeres no se constataba reducción alguna).

También, Azmat (2006) aporta un hallazgo interesante: la visibilidad de la ayuda contribuye a la reducción salarial posterior. En efecto, el pago del complemento salarial se sirve en la práctica del sistema existente de retenciones sobre el trabajo, por lo que el empleador conoce quiénes son beneficiarios de la ayuda y cuál es la cuantía percibida en cada caso (puesto que se percibe en la nómina) (10). En consecuencia, el empleador puede utilizar esta información retributiva en las negociaciones salariales que tenga con los trabajadores.

2.3.2. Efectos sobre la eficiencia: participación e intensidad laboral

Si hay un grupo familiar donde la oferta laboral posterior a la implantación de los subsidios ha mejorado de forma significativa ese es, sin duda, el de los hogares monoparentales (que, también en el caso anglosajón, están encabezados en la mayor parte de las veces por mujeres). Tal resultado se encuentra en la evaluación económica tanto del *EITC* como del subsidio británico.

En el caso estadounidense, se estima que la participación laboral de las madres solteras aumentó en un 12 por 100 en el período comprendido entre 1984 y 2003, resultado que la literatura achaca de forma unánime al efecto decisivo del *EITC*. En este sentido, Meyer y Rosembaum (2001) señalan que el *EITC* contribuye a explicar un tercio del aumento de esta participación laboral entre 1992 y 1996, mientras que Keane y Moffit (1998) destacan que, entre 1984 y 1996, el programa de subsidios salariales supuso una subida del 10,7 por 100 en el empleo observado en los hogares monoparentales.

A mayor abundamiento sobre la participación laboral de los hogares monoparentales, deben ponerse de relieve dos efectos adicionales. De un lado, Noonan, Smith y Corcoran (2007) explican que el efecto laboral del *EITC* se acrecentaba en aquellos hogares monoparentales en los que el nivel educativo de la madre era más reducido y, aún en mayor medida, en el caso de que aquella fuera de raza negra. De otro lado, Gregg, Harkness y Smith (2009), para el caso británico, destacan que, en situaciones de rupturas de convivencia, donde, de forma frecuente, la mujer se encarga del cuidado posterior de los hijos comunes, los subsidios salariales ayudan a que esta mantenga su oferta laboral preexistente.

Llegados a este punto, empero, los efectos laborales de los subsidios salariales medidos sobre el margen intensivo se han mostrado menos favorables. Con otras palabras: apenas hay efectos positivos sobre las horas ofertadas por los individuos que, antes de la percepción del *EITC*, ya participaban en el mercado de trabajo.

De forma más global, y utilizando aportaciones de la experiencia en el Reino Unido, determinados trabajos sugieren que la adopción en 1999 del *WFTC* supuso un efecto neto positivo total sobre el mercado laboral, pero de tamaño reducido: atendiendo a Gregg, Johnson y Reed (1999) se crearon 32.270 empleos, y, según Blundell *et al.* (2000), 27.500 empleos. Nuevamente, en estos estudios los efectos más cuantiosos se concentran entre los hogares monoparentales (con una subida de 1,85 p.p. en el primer trabajo citado, y de 2,20 p.p. en el segundo de ellos) y en aquellas familias donde uno de los cónyuges se encontraba en el paro (con una subida, respectivamente, de 1,75 p.p., y de 1,32 p.p.). Este resultado parece esperable, sobre todo, si se tiene en cuenta que ambos tipos de hogares contaban con una participación laboral relativamente reducida antes de la puesta en marcha del *WFTC*.

Además, Blundell, Brewer y Shephard (2005 y 2006), aportan un resultado interesante acerca del impacto de los subsidios sobre la participación laboral. En Gran Bretaña, las interacciones existentes en su prolijo sistema de prestaciones orientadas a las rentas bajas a menudo han conllevado efectos monetarios que se han contrarrestado entre sí. De esta forma, el conjunto de reformas aprobadas en 1999, y que, en muchas ocasiones, tenían como población objetivo a los hogares de renta baja, globalmente provocaban que los efectos laborales sobre estos hogares fueran al final mucho menores que de haber tenido en cuenta exclusivamente el *WFTC*. Es decir, en Reino Unido las elasticidades de respuesta laboral no

fueron comparativamente bajas, sino que eran los tipos marginales efectivos los que podían ser, en la práctica, demasiado altos para determinados colectivos.

Para culminar la revisión de la literatura, otra cuestión destacada del análisis ha sido la medición de la respuesta laboral de los segundos perceptores del hogar ante la existencia de complementos salariales. Este es siempre un punto problemático asociado a los esquemas familiares puesto que, en el caso de que un cónyuge ya participe en el mercado de trabajo y el otro cónyuge esté considerando hacerlo o no, se debe de tener en cuenta que este último se puede enfrentar a unos tipos marginales efectivos elevados, especialmente, si el rendimiento agregado del hogar sitúa el posible subsidio obtenido en el tramo decreciente de la ayuda (al tipo marginal en el IRPF al que se enfrentará este segundo perceptor se le ha de sumar el porcentaje de abatimiento del subsidio -*phase out rate*- para calcular la renta neta efectivamente percibida).

En este punto, Eissa y Hoynes (2004) ofrecen datos para medir la respuesta laboral de los cónyuges en las varias extensiones que el *EITC* experimentó entre 1984 y 1996. De acuerdo con sus resultados, si bien hay un aumento laboral en el caso de los esposos (de 0,2 p.p.), este se ve contrarrestado por la reducción observada en sus parejas (de 1,1 p.p.). Los autores señalan que, *de facto*, el *EITC* se convierte de forma indirecta en una ayuda que subsidia la permanencia de las esposas en sus hogares.

Para el caso británico, Blundell *et al*. (2000) encuentran evidencia de que el *WFTC* británico pudo desincentivar la oferta laboral de las esposas pertenecientes a hogares de bajos ingresos. No obstante, el efecto negativo no es muy relevante: en este trabajo, se estima que su tasa de participación se reduce en 0,57 p.p.

III. EFECTOS RECAUDATORIOS Y REDISTRIBUTIVOS DE DIVERSOS ESQUEMAS DE SUBSIDIO SALARIAL: UN EJERCICIO DE MICROSIMULACIÓN PARA ESPAÑA

3.1. Subsidios salariales y evidencia sobre España

La novedad que presentaría la introducción de un esquema de subsidios salariales en nuestro país motiva que sean escasas las investigaciones previas que indagan en los efectos recaudatorios y redistributivos que para nuestro país pudieran tener iniciativas fiscales de naturaleza similar o relacionada a las deducciones reintegrables. En lo que conocemos, y, con distinta ambición, y siempre a partir de ejercicios de microsimulación que explotan los datos que proporciona la *Encuesta de condiciones de vida*, destacan los trabajos de Paniagua (2018), Granell y Fuenmayor (2019) y la AIReF (2019).

El trabajo de Paniagua (2018) ofrece una primera y valiosa aportación a la hora de cuantificar posibles efectos dinámicos derivados de la inclusión de un subsidio salarial para madres trabajadoras, neutralizando su impacto recaudatorio. A tal fin, se construye un microsimulador con comportamiento que permite estimar respuestas laborales en el contexto del mercado de trabajo español. Centrando su simulación en la sustitución de la actual deducción por maternidad del IRPF por un complemento salarial, focalizado también en las mujeres con hijos menores de tres años, pero con un diseño similar al canónico del *EITC*, los resultados de esta reforma permiten detectar efectos favorables en el margen extensivo de las beneficiarias por el subsidio (aunque negativos en el margen intensivo), un aumento significativo en la renta media de la decila inferior y una reducción relevante en las cifras de pobreza monetaria posteriormente observadas.

En segundo lugar, Granell y Fuenmayor (2019) proponen un impuesto negativo sobre la renta con vocación de renta mínima universal (o renta básica) que, en última instancia, y, a su vez, funcionaría como un subsidio salarial para aquellos trabajadores con bajos ingresos. No en vano, a tenor de esta propuesta todos los ingresos de los sujetos –salariales o no– son gravados, pero, hasta un cierto umbral de renta, se generaría el derecho a percibir una transferencia, con independencia, por tanto, de que el ciudadano hubiera participado en el mercado laboral. Los autores, en cualquiera de los escenarios simulados, detallan importantes mejoras en los indicadores de pobreza monetaria y de desigualdad tras la adopción de su propuesta. No obstante, los potenciales efectos negativos sobre el mercado laboral, el considerable aumento en los tipos impositivos, y el elevado coste directo de la prestación (renta básica) dificultan la eventual aprobación legislativa del esquema presentado en este trabajo, tal y como aceptan sus autores.

Por último, el estudio de la AIReF (2019), que recogemos aquí por abordar cuestiones relacionadas con nuestra investigación, presenta como objetivo principal el de enjuiciar los costes y los efectos distributivos de la iniciativa legislativa popular registrada el 9 septiembre de 2016 por CC.OO y UGT para la aprobación de una renta mínima para personas con bajos o nulos ingresos (que, en los casos de beneficiarios que cuentan con ingresos laborales, funcionaría, en la práctica, como un complemento salarial). De la evaluación de la AIReF emergen dos conclusiones fundamentales. De un lado, y, en línea con Granell y Fuenmayor (2019), la mayor efectividad que, para la reducción de la pobreza, devendría la compatibilización de la percepción de una renta mínima con la obtención de ingresos salariales. De otro lado, la sensibilidad que los resultados recaudatorios y distributivos muestran ante leves retoques en el diseño de la renta mínima.

Con todo lo anterior, el ejercicio que se propone en este trabajo presenta varias novedades respecto de la literatura descrita. En primer lugar, se realiza a partir de datos fiscales provistos por la Agencia Tributaria, por lo que las estimaciones de los distintos costes recaudatorios de las propuestas simuladas serán de una fiabilidad elevada. En segundo término, presenta dos alternativas de subsidios salariales, detallando las ventajas y desventajas económicas de ambas propuestas, e identificando sus efectos redistributivos y recaudatorios tanto para el colectivo de declarantes como de no declarantes del IRPF. En tercer lugar, en línea con Paniagua (2018), se conecta la financiación de la prestación con la eliminación de un beneficio fiscal relacionado con esta, cual resulta la reducción que el IRPF introduce para los rendimientos del trabajo, por lo que se genera un coste fiscal asumible por las administraciones. En cuarto lugar, se vincula la percepción del subsidio con la participación del sujeto en el mercado laboral, previendo, al menos en parte, la eventual aparición de incentivos perversos.

3.2. Descripción de los subsidios salariales propuestos y microsimulaciones de su coste fiscal

El ejercicio fiscal con el que se llevan a cabo las simulaciones es el año 2014 pues es la última actualización común disponible tanto para la *Muestra de declarantes y no declarantes del IRPF*, como para el *Panel de declarantes del IRPF* –bases de microdatos tributarios provistas por el Instituto de Estudios Fiscales (IEF)–. Creemos que esta información es la que posibilita una mayor exactitud en la cuantía real de los ingresos por trabajo de los hogares españoles (11). El ámbito regional cubierto por ambas bases de datos es el de las comunidades autónomas del conocido como régimen común de financiación regional, así como el de las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla. Por tanto, País Vasco y Navarra quedan fuera de los resultados ofrecidos.

En cada una de las simulaciones, se pretende conocer tanto los efectos recaudatorios de los distintos complementos salariales propuestos como los efectos distributivos de los mismos sobre los contribuyentes del IRPF.

A su vez, se ha optado por dejar fuera de la percepción del complemento y del análisis distributivo efectuado, en primer lugar, a los perceptores de pensiones públicas (que fiscalmente también son calificados como rendimientos del trabajo) ya que entendemos que no es un colectivo objetivo para un subsidio salarial como el que nos ocupa, y, en segundo lugar, a los perceptores por rendimientos de actividades económicas. Con esta última categoría de declaración existe en nuestro país un problema de infradeclaración en este tipo de rendimientos, evidenciado en trabajos como el de Domínguez *et al.* (2015), que nos hace adoptar una postura cautelosa a la hora de aplicar a este colectivo un complemento cuya cuantía, en última instancia, depende de la veracidad de los ingresos declarados.

En cualquier escenario, como forma de mitigar los costes recaudatorios de nuestras propuestas, la introducción del subsidio salarial viene acompañada de la eliminación de las distintas reducciones por rendimientos de trabajo vigentes en 2014 y recogidas en el artículo 20 de la ley 35/2006 del IRPF: la denominada reducción «general» (art. 20.1) (12), que afecta a cualquier perceptor de rendimientos del trabajo; las reducciones ampliadas por prolongación de la vida laboral con una edad superior a los 65 años y/o por movilidad geográfica de trabajadores desempleados (art. 20.2); por último, la reducción adicional por trabajadores con discapacidad (art. 20.3).

De todos los anteriores beneficios fiscales eliminados, sin duda, el de mayor coste para las arcas públicas es la reducción general, que tiene como objetivo principal minorar el gravamen efectivo de los salarios. Por tanto, hay una relación evidente de

este gasto fiscal con los subsidios salariales que nos ocupan, pero también un diseño bastante distinto, ya que las reducciones sobre el trabajo actuales no dan lugar, en su caso, a una cuota tributaria negativa.

Por otra parte, en ambas simulaciones, el complemento salarial que tratamos de replicar adopta en sus elementos fundamentales el *EITC* estadounidense (con la forma trapezoidal que ya se ha descrito). Y las dos simulaciones difieren en que parten de referencias distintas a la hora de determinar los umbrales de las distintas fases, hecho este que se explicará con detalle cuando se describan los parámetros de ambos escenarios.

Por último, también hemos optado por ofrecer en cada simulación la doble posibilidad de diseñar un subsidio que tenga en cuenta exclusivamente las rentas obtenidas individualmente en el mercado de trabajo (esquema individual), o, por el contrario, considere las rentas agregadas del hogar (esquema familiar).

Queremos hacer hincapié en que ambos esquemas presentan, *a priori,* ventajas e inconvenientes (que se alternan entre esquemas): un esquema individual presenta ventajas desde el punto de vista de la eficiencia, al no penalizar la entrada laboral de un segundo perceptor de rentas en el hogar (algo que un esquema familiar propicia por sus mayores probabilidades de situar al hogar en el tramo decreciente del subsidio); un esquema familiar presenta ventajas desde el punto de vista de la equidad horizontal de las unidades de consumo, ya que con una deducción individual puede ayudarse de forma desigual a hogares con la misma renta, pero con distinto número de perceptores salariales.

3.2.1. Simulación 1

En primer lugar, partiendo de una propuesta ya presentada a la opinión pública y, por tanto, relativamente conocida y difundida, efectuamos una simulación considerando, pero también modificando de la forma que se va a describir, los parámetros que el partido político Ciudadanos incluyó en su programa electoral para el año 2015 cuando propuso la implantación de un complemento salarial de base fiscal (13).

Como se ve en el cuadro n.º 3, esta propuesta (para la que no se ha encontrado ulterior argumentación del porqué de los parámetros inicialmente adoptados), tiene el interés particular de que también replica las características del *EITC*: además de depender de la renta de los hogares, depende de la situación familiar de los individuos (solteros/monoparentales frente a casados), las cuantías son crecientes con el número de hijos, y presenta los tres tramos característicos de un complemento salarial.

Si bien para la situación de «no casados» (que llamamos es-

CUADRO N.º 3

SUBSIDIOS SALARIALES DE LA SIMULACIÓN 1 (ESQUEMAS INDIVIDUAL Y FAMILIAR)

	TRAMO CRECIENTE (PHASE IN)		*TRAMO PLANO (PLATEAU)*		*TRAMOS DECRECIENTE (PHASE OUT)*	
NO CASADO	*HASTA*	*SUBSIDIO FISCAL (% SOBRE EL RNT*)*	*ENTRE*	*SUBSIDIO FISCAL*	*ENTRE*	*SUBSIDIO FISCAL*
Sin hijos	9.000	27,8	(9.000-11.000)	2.500	(11.000-16.000)	(16.000-RNT)*0,5
1 hijo	10.500	38,1	(10.500-13.000)	4.000	(13.000-21.000)	(21.000-RNT)*0,5
2 hijos	11.500	43,5	(11.500-14.000)	5.000	(14.000-24.000)	(24.000-RNT)*0,5
3 hijos o más	12.000	45,8	(12.000-15.000)	5.500	(15.000-26.000)	(26.000-RNT)*0,5

	TRAMO CRECIENTE (PHASE IN)		*TRAMO PLANO (PLATEAU)*		*TRAMOS DECRECIENTE (PHASE OUT)*	
CASADOS	*HASTA*	*SUBSIDIO FISCAL (% SOBRE EL RNT*)*	*ENTRE*	*SUBSIDIO FISCAL*	*ENTRE*	*SUBSIDIO FISCAL*
Sin hijos	9.000	27,8	(9.000-15.375)	2.500	(15.375-20.375)	(20.375-RNT)*0,5
1 hijo	10.500	38,1	(10.500-17.375)	4.000	(17.375-25.375)	(25.375-RNT)*0,5
2 hijos	11.500	43,5	(11.500-18.375)	5.000	(18.375-28.375)	(28.375-RNT)*0,5
3 hijos o más	12.000	45,8	(12.000-19.375)	5.500	(19.375-30.375)	(30.375-RNT)*0,5

Nota: *RNT: rendimientos netos del trabajo del individuo o familia.
Fuente: Esquema de complemento salarial publicado en *Propuestas de Ciudadanos para devolver a España su futuro. Tercera parte: Las finanzas públicas,* 2015 (modificado en parte en este trabajo para los hogares de parejas casadas).

quema individual) nos limitamos a simular de forma exacta la propuesta original de Ciudadanos, en nuestro trabajo hemos sustituido los parámetros que este partido propone para las parejas casadas (que llamamos esquema familiar) ya que hemos ampliado los intervalos de renta para otorgar un mayor valor a las necesidades del segundo adulto de esos hogares (14).

Además, se ha de pensar que esta ampliación mitiga (pero no corrige en su totalidad) el problema que puede existir en muchas ocasiones si se compara el subsidio salarial obtenido por un hogar con dos trabajadores no casados con el obtenido por otro hogar con dos trabajadores casados que obtengan la misma renta laboral que los primeros. Lógicamente, la aplicación de dos subsidios individuales en el primer caso, frente a uno familiar en el segundo, introduce una distorsión económica adicional al favorecer las situaciones de convivencia no conyugal.

3.2.1.a) Simulación 1: complemento salarial de base individual

Para poder realizar esta primera simulación hemos utilizado las *Muestras de declarantes y no declarantes del IRPF*, 2014. Dichas muestras son desarrolladas a partir de datos facilitados por la Agencia Estatal de Administración Tributaria (AEAT), y nos dan la información tributaria que necesitamos de todos aquellos individuos que hayan realizado su declaración del IRPF en el año 2014 (*Muestra de declarantes*), o que, en su defecto, no la hayan realizado (*Muestra de no declarantes*) por no tener obligación, atendiendo a la legislación fiscal vigente, pero sí reciban unos ingresos salariales superiores a 10.000 euros en dicho año (15).

Sin embargo, hemos de remarcar que aquellos individuos cuyos ingresos sean menores a los mencionados y no hayan realizado declaración, no estarán representados en estas muestras. Es decir, las muchas ventajas que nos ofrece el trabajo conjunto con las mismas (representan a un elevado porcentaje de los potenciales beneficiarios de un hipotético complemento salarial, tienen la fiabilidad de ser datos fiscales con retención previa y, por lo tanto, de difícil ocultamiento, e información detallada del resto de rendimientos no salariales y sobre el número de descendientes dependientes) tienen una merma en el hecho de que un porcentaje de rentas salariales (las más bajas) no entran en nuestras simulaciones (16). Hemos de entender de esta forma que el coste simulado de la reforma será algo menor del que de forma efectiva se produciría (17).

Se detallan ahora los pasos seguidos con ambas muestras para la obtención de los distintos resultados de interés. El proceso seguido con las dos muestras no es similar debido a que las variables disponibles en cada una de ellas son diferentes.

- *Simulación con la Muestra de declarantes del IRPF, 2014*

Como se ha comentado con anterioridad, cualquier simulación se basa en la introducción simultánea de un complemento salarial determinado y la eliminación de las reducciones que se aplican en las declaraciones sobre los rendimientos de trabajo (RRT, reguladas en el art. 20 de la LIRPF).

Se considera que la suma de la base imponible general (BIG) y del ahorro (BIA) es una buena aproximación a la capacidad económica efectivamente gravada por el IRPF. Teniendo en cuenta la eliminación propuesta de la RRT, suponemos finalmente que la renta de mercado (*renta antes de impuestos*) será el resultado de la siguiente expresión: BIG+BIA+RRT.

Como aplicamos un esquema de ayuda fiscal puramente individual, se simula el complemento salarial/deducción reintegrable (al que, en adelante nos referimos como CSAL) obtenido por cada declarante en función de sus rendimientos netos del trabajo y del número de hijos a cargo (18) siguiendo las cantidades mostradas en el cuadro n.º 3 para las situaciones donde no hay una pareja casada.

La no consideración de una renta global para las parejas casadas, además de evitar el problema ya aludido de desincentivo laboral que los complementos salariales han parecido tener para los segundos perceptores de las familias, se ve forzado por el hecho de que esta muestra concreta de declarantes no proporciona la información necesaria para conformar hogares fiscales (es decir, no se dispone de información de los posibles ingresos del cónyuge que hace una segunda declaración individual en un hogar).

Pues bien, con todos los cálculos previos, hemos obtenido la renta neta tras la aplicación de impuestos, tanto con el IRPF efectivamente aplicado en 2014

(*renta neta = renta antes de impuestos – cuota resultante de la autoliquidación)* como la que resulta tras la reforma fiscal que nosotros planteamos [*renta neta simulada = renta antes de impuestos – cuota resultante simulada de la autoliquidación* + CSAL].

Tras efectuar estos cálculos, hemos obtenido la incidencia que este conjunto de medidas fiscales puede tener sobre las arcas públicas –cuadro n.º 4–, calculando el coste directo de los complementos salariales, y por otro, la variación en la recaudación que tendría la supresión de las reducciones por trabajo (mayor recaudación, obviamente). Este cálculo ofrece los siguientes resultados:

- Un aumento de 15.505,30 millones de euros en el gasto fiscal para pagar un complemento salarial de esquema individual.
- Un ahorro fiscal de 9.421,80 millones de euros en la recaudación del IRPF por la supresión de las actuales reducciones del trabajo.
- Por tanto, el coste fiscal neto es de 6.083,50 millones de euros tras aplicar la medida.
- El número global de beneficiarios del subsidio salarial se sitúa en 6.715.168. Teniendo en cuenta la no consideración de los contribuyentes pensionistas, la anterior cifra se sitúa en el 45,60 por 100 de los (posibles) declarantes.

En el cuadro n.º 4, que ofrece datos por comunidades autónomas, también se detalla el subsidio salarial medio y los costes directos de este complemento salarial en función del número de hijos declarados por cada individuo.

Lógicamente, el complemento salarial medio de los hogares es creciente con el número de hijos declarado pues es una de las características impuestas por el diseño de la deducción. Este resultado, junto a la concentración del complemento en los hogares de renta más baja (como se detallará más adelante), nos permite subrayar el posible papel de los complementos salariales a la hora de reducir otro de los problemas tradicionalmente apuntados en la experiencia española: el del crecimiento de la pobreza infantil.

También desde este punto de vista regional, se puede comprobar en el cuadro n.º 4 que Andalucía, Extremadura y Murcia son las comunidades autónomas en las que, teniendo en cuenta exclusivamente a los beneficiarios del subsidio, este representa un mayor porcentaje de su rendimiento neto del trabajo declarado (representando el complemento un porcentaje superior al 26 por 100). Este resultado es ciertamente esperado si se tiene en cuenta la estadística salarial que ofrece el INE: en 2014, estas regiones, junto con Canarias, eran donde se encontraban los salarios medios brutos menores del conjunto nacional. Por otra parte, hemos destacado en negrita las regiones donde este porcentaje se encuentra por encima del calculado para el promedio nacional (cifrado en un 24,52 por 100).

En la última sección del cuadro n.º 4 se puede ver a su vez que

CUADRO N.º 4

RESULTADOS DE LA SIMULACIÓN 1 CON LA *MUESTRA DE DECLARANTES IRPF* 2014 (ESQUEMA INDIVIDUAL)

	COSTE DIRECTO DEL SUBSIDIO SALARIAL, MILLS. € (1)	*AUMENTO RECAUDACIÓN POR ELIMINACIÓN RRT, MILLS. € (2)*	*COSTE NETO REFORMA, MILLS. € (1) - (2)*
Andalucía	3.160,00	1.410,00	1.750,00
Aragón	487,00	322,00	165,00
Principado de Asturias	293,00	235,00	58,00
Islas Baleares	448,00	251,00	197,00
Canarias	794,00	393,00	401,00
Cantabria	200,00	131,00	69,00
Castilla y León	846,00	531,00	315,00
Castilla-La Mancha	805,00	393,00	412,00
Cataluña	2.370,00	1.760,00	610,00
Extremadura	451,00	186,00	265,00
Galicia	961,00	555,00	406,00
Comunidad de Madrid	2.080,00	1.900,00	180,00
Región de Murcia	626,00	282,00	344,00
La Rioja	117,00	73,00	44,00
Comunidad Valenciana	1.830,00	965,00	865,00
Ceuta	17,60	17,90	-0,30
Melilla	19,70	16,90	2,80
TOTAL	15.505,30	9.421,80	6.083,50

Fuente: Elaboración propia.

CUADRO N.º 4 (Continuación)

RESULTADOS DE LA SIMULACIÓN 1 CON LA *MUESTRA DE DECLARANTES IRPF* 2014 (ESQUEMA INDIVIDUAL)

	COSTE (MILLS. €) Y SUBSIDIO MEDIO (€) POR GRUPO FAMILIAR				*SUBSIDIO: % SOBRE RDTO. NETO TRABAJO (BENEFICIARIOS)*
	SIN HIJOS	*1 HIJO*	*2 HIJOS*	*3 O MÁS HIJOS*	
Andalucía	874	907	1170	210	
	1.525,52	2.609,28	3.179,55	3.467,68	**26,75**
Aragón	147	146	166	28,1	
	1.469,79	2.552,3	3.087,93	3.592,37	23,20
Principado de Asturias	110	110	67,4	5,57	
	1.536,52	2.629,39	3.161,67	3.411,14	23,62
Islas Baleares	128	133	156	30,8	
	1.552,09	2.630,32	3.380,83	3.655,47	23,15
Canarias	228	272	244	49,5	
	1.562,8	2.715,58	3.292,2	3.869	**25,01**
Cantabria	59,9	63,5	67,9	8,27	
	1.538,28	2.588,3	3.417,93	3.477,87	23,89
Castilla y León	273	261	275	36,4	
	1.491,88	2.614,22	3.267,83	3.416,21	23,63
Castilla-La Mancha	215	232	304	54,6	
	1.472,38	2.540,3	3.211,11	3.495,06	24,46
Cataluña	651	673	860	186	
	1.520,09	2.523,15	3.059,41	3.453,08	23,19
Extremadura	141	127	160	23,2	
	1.511,11	2.559,48	3.195,34	3.463,48	**26,48**
Galicia	308	321	302	30,1	
	1.504,89	2.613,62	3.262,11	3.542,29	23,53
Comunidad de Madrid	606	630	706	140	
	1.482,03	2.598	3.304,45	3.324,53	23,05
Región de Murcia	165	170	224	66,8	
	1.044,5	2.700,63	3.286,42	3.913,36	**26,09**
La Rioja	35,7	33,7	39,4	7,86	
	1.529,07	2.428,17	3.123,87	3.726,59	23,43
Comunidad Valenciana	534	562	642	91,9	
	1.510,71	2.631,29	3.232,48	3.556,02	**24,89**
Ceuta	3,95	4,19	5,81	3,68	
	1.529,2	2.180,39	2.759,67	3.471,91	23,54
Melilla	4,07	4,11	6,55	4,96	
	1.526,19	2.314,18	2.828,61	3.532,77	24,19

	HOMBRE	*MUJER*	*EDAD ≤ 35*	*EDAD ≤ 50*	*EDAD ≤ 65*
Subsidio medio (€) por sexo y edad	2.219,35	2.400,00	2.005,90	2.619,05	2.098,85

Fuente: Elaboración propia.

el subsidio, en promedio global, favorece algo más a las mujeres (frente a los varones), y que presenta las mayores cuantías para los contribuyentes con una edad entre los 35 y los 50 años.

- *Simulación con la Muestra de no declarantes del IRPF, 2014*

En este caso, para poder realizar la simulación de los efectos recaudatorios que tendría la adopción de un complemento salarial para los no declarantes del IRPF, se han de llevar a cabo las siguientes operaciones previas:

– En primer lugar, se han de agrupar todas las retribuciones percibidas por cada perceptor: algunos no declarantes, al haber tenido distintos empleadores, aparecen en varios registros de la muestra.

– En segundo lugar, una vez que se obtienen las retribuciones salariales globales, se supone que estas son sus únicas rentas anuales (premisa no muy exigente ya que, de lo contrario, los individuos normalmente estarían obligados a declarar), e iguales a sus bases liquidables pues lógicamente tampoco se dispone de datos de las hipotéticas reducciones que se podrían o no aplicar en esta etapa de la liquidación del IRPF (artículos 51 a 55 de la Ley 35/2006) (19). Con este supuesto, hemos pasado a calcular las distintas cuotas íntegras autonómicas y estatales del IRPF para el año 2014. Para estimar estas cuotas, previamente, ha sido necesario calcular el mínimo personal y familiar de cada individuo, utilizando para ello la información sobre las circunstancias del hogar al que pertenece el no declarante y que queda consignada en esta muestra.

– En tercer lugar, se ha estimado el complemento salarial (CSAL) que obtendría cada no declarante en función de sus rendimientos netos del trabajo y del número de hijos a cargo.

Tras completar los pasos anteriores, se pueden obtener las rentas netas de los trabajadores derivadas de una reforma que incluya complementos salariales y la eliminación de las reducciones por rendimientos del trabajo (*renta neta simulada*).

Nuevamente, hemos obtenido la incidencia que estas medidas tendrían sobre las cuentas públicas de la manera descrita anteriormente –cuadro n.º 5–. Ahora, tenemos los siguientes cambios:

– Aumento de 1.728,70 millones de euros derivado de la implantación de los complementos salariales.

– Un ahorro fiscal de 755,22 millones de euros en la recaudación del IRPF por la supresión de las reducciones del trabajo.

– Por tanto, el coste neto de la reforma propuesta se valora en 973,15 millones de euros tras aplicar la medida.

El cuadro n.º 5 también ofrece, con datos regionales, el coste directo de los complementos salariales, y su importe medio, dependiendo del número de hijos declarados por cada individuo.

3.2.1.b) Simulación 1: complemento salarial de base familiar

Como ya se ha explicado, se ha decidido completar los resultados anteriores cuantificando el coste recaudatorio de una propuesta que atienda, en su caso, a las rentas salariales del hogar y no solo a los obtenidos a nivel individual.

CUADRO N.º 5

RESULTADOS DE LA SIMULACIÓN 1 CON LA *MUESTRA DE NO DECLARANTES IRPF* 2014 (ESQUEMA INDIVIDUAL)

	COSTE DIRECTO DEL SUBSIDIO SALARIAL, MILLS. EUROS (1)	*AUMENTO RECAUDACIÓN POR ELIMINACIÓN RRT, MILLS. EUROS (2)*	*COSTE NETO REFORMA, MILLS. EUROS (1) - (2)*
Andalucía	292,00	122,00	170,00
Aragón	44,70	22,10	22,60
Principado de Asturias	28,00	15,50	12,50
Islas Baleares	44,20	21,50	22,70
Canarias	123,00	45,70	77,50
Cantabria	21,00	8,89	12,10
Castilla y León	86,60	44,20	42,50
Castilla-La Mancha	74,50	28,80	45,70
Cataluña	307,00	150,00	157,00
Extremadura	44,40	16,60	27,80
Galicia	116,00	54,50	61,00
Comunidad de Madrid	295,00	115,00	180,00
Región de Murcia	73,90	28,00	45,90
La Rioja	10,90	5,47	5,41
Comunidad Valenciana	164,00	75,60	88,30
Ceuta	1,93	0,73	1,21
Melilla	1,57	0,64	0,93
TOTAL	1.728,70	755,22	973,15

	COSTE (MILLS. EUROS) Y SUBSIDIO MEDIO (EUROS) POR GRUPO FAMILIAR			
	SIN HIJOS	*1 HIJO*	*2 HIJOS*	*3 O MÁS HIJOS*
Andalucía	116,00	64,40	94,50	17,00
	1.570,28	2.812,49	3.839,55	4.620,15
Aragón	18,70	12,10	11,30	2,63
	1.409,77	2.829,09	3.900,28	4.162,79
Principado de Asturias	15,20	9,37	3,44	(n.d)
	1.490,36	2.535,79	4.152,18	(n.d)
Islas Baleares	21,10	9,29	12,30	1,58
	1.486,57	2.824,37	3.817,50	5.237,79
Canarias	45,30	36,00	33,60	8,30
	1.642,20	3.047,68	4.065,29	4.822,58
Cantabria	9,19	6,24	5,17	0,36
	1.532,19	2.990,07	4.146,57	5.379,90
Castilla y León	39,70	22,20	21,30	3,47
	1.408,54	2.619,46	3.885,05	5.018,16
Castilla-La Mancha	30,20	15,50	24,40	4,46
	1.539,33	2.870,15	3.944,00	4.852,06
Cataluña	140,00	62,70	76,00	28,00
	1.588,20	2.657,42	3.751,26	4.786,59
Extremadura	14,30	10,50	14,90	4,71
	1.470,06	2.716,63	3.906,48	4.716,72
Galicia	54,10	32,20	26,10	3,22
	1.488,58	2.742,51	3.788,93	4.509,67
Comunidad de Madrid	122,00	75,70	82,60	14,50
	1.622,33	2.761,94	4.275,51	4.686,10
Región de Murcia	25,90	18,40	24,30	5,37
	1.585,64	2.911,53	4.088,00	4.854,32
La Rioja	4,89	2,42	3,14	0,43
	1.432,29	2.847,32	3.965,14	5.070,64
Comunidad Valenciana	65,80	46,30	48,00	3,82
	1.429,38	2.615,37	3.817,36	4.482,33
Ceuta	0,98	0,30	0,37	0,28
	1.533,16	2.118,12	2.966,80	4.656,42
Melilla	0,84	0,22	0,30	0,21
	1.424,26	2.258,56	3.437,78	4.738,74

Fuente: Elaboración propia.

En la literatura (véase Kleven *et al*., 2006) se puede encontrar apoyo para el uso de un IRPF individual y de subsidios con base familiar –que, por otra parte, es la opción mayoritariamente seguida en la experiencia occidental–, argumentando que, en el caso de convivencia económica, la tributación óptima de las parejas es «conjunta», entendido este término como que el tipo óptimo para cada cónyuge debe considerar también la renta obtenida por el otro. De forma concreta, los tipos impositivos implícitos óptimos para los segundos perceptores de los hogares deben ser decrecientes conforme aumentan los ingresos del primer perceptor. En la práctica, este resultado se consigue si existe simultáneamente un IRPF de base individual y una deducción fiscal reintegrable basada en los ingresos familiares.

Este esquema, seguido en la experiencia anglosajona analizada, conllevará menor coste fiscal (será más probable superar los umbrales de renta que suponen tener derecho o no a la ayuda), probablemente atenderá a la capacidad económica más generalmente aceptada desde el punto de vista de la equidad fiscal (tratamiento tributario igual de hogares fiscales que también lo son), pero, a su vez, introducirá los problemas de eficiencia en el mercado laboral ya argumentados.

La construcción de hogares fiscales no es posible, como se ha señalado, con las muestras del IRPF, pero sí, mediante un procedimiento algo más laborioso, con la provista por otra publicación del IEF: el *Panel de declarantes del IRPF,* 1999-2014.

No obstante, para los no declarantes, no se cuenta con otra información que la proporcionada por la muestra correspondiente, por lo que, también con esta nueva estrategia, hemos de partir de los resultados mostrados en el cuadro n.º 5 como los únicos posibles para este subconjunto de población.

Si se adopta para los hogares declarantes la misma estrategia de simulación descrita en 3.2.1. a), mostramos en el cuadro n.º 6 el coste detallado de un esquema familiar que replique los parámetros recogidos en el cuadro n.º 2, ahora sí teniendo en cuenta la situación o no de matrimonio (20). En el mismo cuadro n.º 6, se vuelve a ofrecer el subsidio medio y el coste directo del complemento atendiendo al número de hijos presentes en el hogar.

Como era de esperar, el coste directo de este enfoque familiar (13.347,16 millones de euros) es sensiblemente inferior al obtenido en el cuadro n.º 4 para declarantes que obtienen un subsidio salarial individual: en concreto, comparando ambos esquemas, el ahorro por considerar globalmente los ingresos del hogar es aproximadamente de un 14 por 100. Por otra parte, el número de beneficiarios (5.330.360 hogares) se sitúa en torno a un tercio de los (posibles) hogares representados por el panel.

3.2.2. Simulación 2

Como se ha señalado, la adopción de los parámetros concretos de la Simulación 1 no ha sido económicamente justificada, y en el trabajo nos hemos limitado a reproducir la propuesta de Ciudadanos-2015 (con la modificación explicada en el diseño del tramo plano para las parejas casadas, y consecuente aumento del umbral de renta para el que el subsidio se anula).

Pues bien, introducimos ahora unos nuevos esquemas –individual y familiar–, mostrados

CUADRO N.º 6

RESULTADOS DE LA SIMULACIÓN 1 CON EL *PANEL DE DECLARANTES IRPF,* PERÍODO 2014 (ESQUEMA FAMILIAR)

	SIMULACIÓN1			
	PANEL DE DECLARANTES IRPF 2014			
Coste directo del esquema de subsidio salarial (CSAL), mills. euros				13.347,16
Aumento de la recaudación IRPF por eliminación de la reducciones por rendimientos de trabajo, mills. euros				9.421,80
Coste neto de la reforma simulada, mills. euros				3.925,36
Número total de beneficiarios (hogares)				5.330.360
	SIN HIJOS	*1 HIJO*	*2 HIJOS*	*≥ 3 HIJOS*
Subsidio salarial medio (CSAL), euros	1.622,97	2.791,71	3.418,65	3.803,34
Coste directo del subsidio salarial (CSAL) por grupo familiar, mills. euros	4.054,90	2.636,10	4.626,10	2.030,10

Fuente: Elaboración propia.

en el cuadro n.º 7, con los que tratamos de abordar de forma inicial un triple objetivo:

– Conseguir que los distintos grupos familiares recogidos en este cuadro sitúen sus ingresos, tras el cobro adicional del complemento máximo, en una cobertura de entre el 75 y el 125 por 100 del umbral de pobreza que les corresponde (según datos del INE, 2014), imponiendo a su vez que el citado complemento equivalga al 25 por 100 de este umbral (21). Los anteriores porcentajes son aproximadamente equivalentes a los que el *EITC* estadounidense muestra en 2018 atendiendo a las estadísticas de pobreza de ese país.

– Aumentar los incentivos laborales en el tramo creciente (es decir, aumento del *phase in rate* al 50 por 100) respecto a los valores mostrados en la Simulación 1. En la práctica, esta subida supone una minoración del denominado tipo de gravamen de la participación (TGP) para este intervalo de rentas. Este tipo intenta medir cómo afecta el sistema de impuestos y de beneficios sociales al incentivo a realizar un trabajo retribuido (pues mide la proporción en que se reducen los ingresos totales como consecuencia de la existencia simultánea de impuestos y prestaciones que dependen de la cuantía de esos rendimientos). Si existe un beneficio fiscal que aumenta conforme lo hacen las rentas del trabajo, este diseño reduce claramente el TGP y con ello se induce a que los individuos con salarios bajos encuentren más rentable una posible participación laboral. En Brewer *et al.* (2010), se encuentra apoyo para recomendar que, atendiendo a desarrollos de la teoría de la imposición óptima, los TGP a los que se enfrentan las rentas bajas sean relativamente reducidos (y que incluso adopten valores negativos).

– Mitigar el importante desincentivo laboral que para el tramo decreciente de la Simulación 1 supone el porcentaje de abatimiento del subsidio del 50 por 100 (22). Para ello, como se ve en el cuadro n.º 7, hemos fijado ahora el denominado *phase out rate* en un valor del 30 por 100 (23).

3.2.2.a) Simulación 2: complemento salarial de base individual

- *Simulación con la Muestra de Declarantes del IRPF 2014*

Procediendo de una forma similar que en el apartado 3.2.1. a), y adoptando los nuevos complementos salariales, mostramos en el cuadro n. º 8 los costes para el erario que supone el conjunto de medidas fiscales introducidas, detallando cuantías medias de

CUADRO N.º 7

SUBSIDIOS SALARIALES DE LA SIMULACIÓN 2 (ESQUEMAS INDIVIDUAL Y FAMILIAR)

	ESQUEMA INDIVIDUAL/HOGAR MONOPARENTAL					
NÚMERO DE DESCENDIENTES	*SUBSIDIO MÁXIMO EUROS*	*PHASE IN RATE %*	*PLATEAU COMIENZA EN EUROS*	*PHASE OUT RATE %*	*PLATEAU TERMINA EN EUROS*	*SUBSIDIO SE ANULA EN EUROS*
0	1.990,25	50	3.980,50	30	7.961,00	14.595,17
1	2.814,64	50	5.629,28	30	11.258,55	20.640,68
2	3.447,21	50	6.894,43	30	13.788,86	25.279,57
3 o más	3.980,50	50	7.961,00	30	15.922,00	29.190,33

	ESQUEMA FAMILIAR (CASADOS)					
NÚMERO DE DESCENDIENTES	*SUBSIDIO MÁXIMO EUROS*	*PHASE IN RATE %*	*PLATEAU COMIENZA EN EUROS*	*PHASE OUT RATE %*	*PLATEAU TERMINA EN EUROS*	*SUBSIDIO SE ANULA EN EUROS*
0	2.814,64	50	5.629,28	30	11.258,55	20.640,68
1	3.447,21	50	6.894,43	30	13.788,86	25.279,57
2	3.980,50	50	7.961,00	30	15.922,00	29.190,33
3 o más	4.450,33	50	8.900,67	30	17.801,34	32.635,78

Fuente: Elaboración propia.

subsidio en función de distintas variables sociodemográficas.

El coste neto de la reforma propuesta asciende a 2.474,90 millones de euros. El número de beneficiarios en este caso es de 6.473.694. Cualquiera de las dos cifras anteriores es menor a sus correlativas en la Simulación 1 de la muestra de declarantes.

En este cuadro n.º 8, se ofrece de nuevo información regionalizada de costes, subsidios medios y del porcentaje que el complemento salarial obtenido representa sobre el rendimiento neto declarado por sus beneficiarios (en negrita, las regiones con un porcentaje por encima del promedio para el conjunto nacional, estimado en un 23,19 por 100). De nuevo, Extremadura, Andalucía y Murcia son las comunidades autónomas donde encontramos los mayores porcentajes, aunque en este caso con un orden algo distinto al que se ha visto en la Simulación 1 (en la Simulación 2 es Extremadura y no Andalucía la región que presenta un mayor valor para este porcentaje).

En la última sección del cuadro n.º 8 aparecen datos medios por categorías de sexo y edad: con cuantías algo menores que en la Simulación 1, vuelven a ser las mujeres y los declarantes entre los 35 y los 50 años los más beneficiados por esta propuesta.

- *Simulación con la Muestra de no declarantes del IRPF 2014*

Ahora, procediendo de una forma similar que en el apartado 3.2.1. a), mostramos en el cuadro n.º 9 los costes recaudatorios (un coste neto de 200,85 millones de euros) que supone el conjunto de medidas fiscales introducidas para los no declarantes del IRPF.

CUADRO N.º 8

RESULTADOS DE LA SIMULACIÓN 2 CON LA *MUESTRA DE DECLARANTES IRPF* 2014 (ESQUEMA INDIVIDUAL)

	COSTE DIRECTO DEL SUBSIDIO SALARIAL, MILLS. DE EUROS (1)	*AUMENTO RECAUDACIÓN POR ELIMINACIÓN RRT, MILLS. DE EUROS (2)*	*COSTE NETO REFORMA, MILLS. DE EUROS (1) - (2)*
Andalucía	2.560,00	1.410,00	1.150,00
Aragón	367,00	322,00	45,00
Principado de Asturias	218,00	235,00	-17,00
Islas Baleares	323,00	251,00	72,00
Canarias	600,00	393,00	207,00
Cantabria	149,00	131,00	18,00
Castilla y León	635,00	531,00	104,00
Castilla-La Mancha	618,00	393,00	225,00
Cataluña	1.790,00	1.760,00	30,00
Extremadura	367,00	186,00	181,00
Galicia	717,00	555,00	162,00
Comunidad de Madrid	1.540,00	1.900,00	-360,00
Región de Murcia	485,00	282,00	203,00
La Rioja	87,60	73,00	14,60
Comunidad Valenciana	1.410,00	965,00	445,00
Ceuta	14,30	17,90	-3,60
Melilla	15,80	16,90	-1,10
TOTAL	11.896,70	9.421,80	2.474,90

	COSTE (MILLS. EUROS) Y SUBSIDIO MEDIO (EUROS) POR GRUPO FAMILIAR				*SUBSIDIO: % SOBRE RDTO. NETO TRABAJO (BENEFICIARIOS)*
	SIN HIJOS	*1 HIJO*	*2 HIJOS*	*3 O MÁS HIJOS*	
Andalucía	721,00	698,00	954,00	189,00	
	1.362,64	2.031,16	2.509,81	2.853,26	**26,37**
Aragón	108,00	102,00	133,00	24,80	
	1.235,26	1.813,42	2.355,90	2.895,79	21,95
Principado de Asturias	80,50	78,70	53,50	5,02	
	1.260,55	1.920,08	2.387,28	2.715,97	22,78
Islas Baleares	84,30	91,60	120,00	27,00	
	1.173,48	1.852,65	2.508,27	2.949,87	20,33
Canarias	166,00	198,00	194,00	42,20	
	1.274,32	1.993,41	2.513,03	3.233,86	**23,20**
Cantabria	43,30	45,40	52,60	7,51	
	1.227,25	1.881,32	2.581,08	2.814,11	21,95
Castilla y León	199,00	186,00	217,00	32,80	
	1.239,35	1.895,33	2.458,71	2.756,17	22,48
Castilla-La Mancha	160,00	168,00	241,00	48,50	
	1.239,56	1.871,30	2.453,25	2.897,62	**23,30**
Cataluña	472,00	475,00	677,00	166,00	
	1.229,50	1.806,70	2.287,26	2.902,53	21,27
Extremadura	117,00	99,30	130,00	20,90	
	1.354,46	2.044,29	2.515,08	2.748,98	**26,72**
Galicia	223,00	230,00	237,00	26,80	
	1.230,40	1.915,09	2.437,71	2.747,99	22,09
Comunidad de Madrid	418,00	439,00	552,00	127,00	
	1.179,65	1.829,13	2.379,39	2.531,98	20,73
Región de Murcia	127,00	123,00	178,00	57,40	
	1.334,37	1.994,03	2.518,89	3.110,40	**24,32**
La Rioja	25,40	23,90	31,50	6,91	
	1.205,82	1.803,53	2.341,85	2.960,76	21,80
Comunidad Valenciana	403,00	410,00	512,00	81,60	
	1.284,86	1.974,45	2.499,65	2.965,64	**23,99**
Ceuta	3,18	3,05	4,77	3,32	
	1.362,88	1.623,38	2.115,17	2.853,78	22,20
Melilla	3,02	2,95	5,35	4,48	
	1.313,08	1.713,52	2.212,83	2.950,23	22,64

	HOMBRE	*MUJER*	*EDAD ≤ 35*	*EDAD ≤ 50*	*EDAD 65*
Subsidio medio (€) por sexo y edad	1.753,43	1.919,42	1.637,27	2.042,13	1.662,83

Fuente: Elaboración propia.

CUADRO N.º 9

RESULTADOS DE LA SIMULACIÓN 2 CON LA *MUESTRA DE NO DECLARANTES DEL IRPF* 2014 (ESQUEMA INDIVIDUAL)

	COSTE DIRECTO DEL SUBSIDIO SALARIAL, MILLS. EUROS (1)	*AUMENTO RECAUDACIÓN POR ELIMINACIÓN RRT, MILLS. EUROS (2)*	*COSTE NETO REFORMA, MILLS. EUROS (1) - (2)*
Andalucía	165,00	122,00	43,00
Aragón	24,30	22,10	2,20
Principado de Asturias	13,70	15,50	-1,80
Islas Baleares	24,00	21,50	2,50
Canarias	70,60	45,70	24,90
Cantabria	11,20	8,89	2,31
Castilla y León	45,60	44,20	1,40
Castilla-La Mancha	41,70	28,80	12,90
Cataluña	169,00	150,00	19,00
Extremadura	26,10	16,60	9,50
Galicia	61,60	54,50	7,10
Comunidad de Madrid	164,00	115,00	49,00
Región de Murcia	42,70	28,00	14,70
La Rioja	5,88	5,47	0,41
Comunidad Valenciana	88,80	75,60	13,20
Ceuta	1,05	0,73	0,33
Melilla	0,84	0,64	0,20
TOTAL	956,07	755,22	200,85

	COSTE (MILLS. EUROS) Y SUBSIDIO MEDIO (EUROS) POR GRUPO FAMILIAR			
	SIN HIJOS	*1 HIJO*	*2 HIJOS*	*3 O MÁS HIJOS*
Andalucía	45,30	38,80	67,20	13,30
	763,46	1.694,92	2.732,34	3.615,27
Aragón	6,88	7,24	8,01	2,16
	394,39	1.696,55	2.766,54	3.415,37
Principado de Asturias	5,79	5,54	2,40	(n.d.)
	763,17	1.500,40	2.897,09	(n.d.)
Islas Baleares	8,36	5,62	8,88	1,18
	785,43	1.709,49	2.756,70	3.926,65
Canarias	18,10	22,10	23,80	6,50
	798,25	1.871,35	2.886,27	3.779,47
Cantabria	3,48	3,77	3,73	0,27
	679,06	1.804,80	2.985,55	3.980,50
Castilla y León	14,90	13,00	15,00	2,63
	713,25	1.544,58	2.739,03	3.794,38
Castilla-La Mancha	11,70	9,16	17,40	3,46
	733,05	1.703,65	2.809,56	3.764,64
Cataluña	56,10	37,00	54,20	21,90
	759,62	1.607,64	2.677,99	3.736,53
Extremadura	5,55	6,33	10,50	3,72
	739,29	1.631,30	2.759,81	3.724,75
Galicia	20,90	19,50	18,60	2,64
	737,47	1.666,19	2.702,94	3.695,33
Comunidad de Madrid	48,50	45,70	58,20	11,20
	774,79	1.667,01	3.012,31	3.628,38
Región de Murcia	10,30	11,00	17,20	4,12
	813,33	1.752,14	2.890,63	3.719,28
La Rioja	1,85	1,51	2,20	0,32
	697,56	1.777,44	2.783,76	3.820,59
Comunidad Valenciana	24,40	27,40	33,90	3,04
	703,02	1.546,38	2.698,79	3.567,12
Ceuta	0,39	0,17	0,27	0,22
	806,22	1.201,45	2.165,99	3.648,90
Melilla	0,31	0,14	0,22	0,17
	727,88	1.514,30	2.586,96	3.777,09

Fuente: Elaboración propia.

3.2.2.b) Simulación 2: complemento salarial de base familiar

Finalmente, en el cuadro n.º 10, se muestran los costes netos del nuevo esquema familiar (1.538,48 millones de euros) y el detalle del subsidio medio y de los costes directos del complemento atendiendo al número de descendientes de cada hogar.

El número de receptores del complemento es algo menor al que se ha detallado en la Simulación 1 (ver cuadro n.º 6): en concreto, hay 106.578 hogares beneficiarios menos si comparamos ambas simulaciones.

3.3. Resultados del coste neto global de ambas simulaciones

En el cuadro n.º 11, por último, presentamos los costes netos globales de las medidas fiscales propuestas (es decir, considerando la introducción simultánea de los diversos esquemas de subsidios salariales presentados y de la eliminación del gasto fiscal que suponen las reducciones por rendimientos del trabajo en el IRPF).

Los resultados mostrados en este cuadro nos permiten comprobar cómo la opción más costosa recaudatoriamente es, lógicamente, la alternativa de introducir el esquema individual presentado en la Simulación 1 (7.056,65 millones de euros). En el extremo, un esquema familiar que introdujera los parámetros que hemos justificado en términos de equidad y eficiencia en la Simulación 2 tendría un coste que sería aproximadamente el 25 por 100 de la anterior cifra (situándose ahora en los 1.739,33 millones de euros).

CUADRO N.º 10

RESULTADOS DE LA SIMULACIÓN 2 CON EL *PANEL DE DECLARANTES IRPF*, PERÍODO 2014 (ESQUEMA FAMILIAR)

	SIMULACIÓN 2			
	PANEL DE DECLARANTES IRPF 2014			
Coste directo del esquema de subsidio salarial (*CSAL*), mills. de euros				10.960,28
Aumento de la recaudación IRPF por eliminación de la reducciones por rendimientos de trabajo, mills. de euros				9.421,80
Coste neto de la reforma simulada, mills. de euros				1.538,48
Número total de beneficiarios (hogares)				5.223.782
	SIN HIJOS	*1 HIJO*	*2 HIJOS*	*≥ 3 HIJOS*
Subsidio salarial medio (*CSAL*), euros	1.483	2.111	2.698	3.153
Coste directo del subsidio salarial *CSAL*) por grupo familiar, mills. de euros	3.464,21	1.980,65	3.742,79	1.772,63

Fuente: Elaboración propia.

CUADRO N.º 11

COSTE NETO GLOBAL DE LAS REFORMAS PROPUESTAS (INCLUSIÓN DE SUBSIDIOS SALARIALES Y ELIMINACIÓN DE LAS REDUCCIONES POR RENDIMIENTOS DEL TRABAJO)

	SIMULACIÓN 1	*SIMULACIÓN 2*
Coste neto global del esquema individual, mills. de euros: (*Muestra de no declarantes*) + (*Muestra de declarantes*)	7.056,65	2.675,75
Coste neto global del esquema familiar, mills. de euros: (*Muestra de no declarantes*) + (*Panel de declarantes*)	4.898,51	1.739,33

Fuente: Elaboración propia.

3.4. Resultados distributivos de ambas simulaciones

Una vez descrito el proceso de simulación y detallados los distintos costes netos de todos los escenarios, vamos a efectuar una lectura de los impactos redistributivos de las reformas propuestas.

Para no extender de forma excesiva el trabajo, centramos esta presentación en los resultados alcanzados exclusivamente con la adopción de un esquema individual. A su vez, para esta discusión, nos centraremos en los datos de declarantes, puesto que el análisis distributivo interno de la muestra de no declarantes ofrece un alcance muy parcial cuya generalización al resto de contribuyentes sería desacertada (24). Además, para no desvirtuar los resultados mostrados, en los cálculos efectuados no se tendrá en cuenta a los declarantes pensionistas, ya que, como se ha insistido en varias ocasiones, es una categoría de rentas que queda fuera de los objetivos de los complementos salariales.

Atendiendo a las cuestiones distributivas, para ambas simulaciones, hemos comparado la variación en la desigualdad observada entre la distribución de las rentas de mercado (*renta antes de impuestos*), la distribución de las rentas tras aplicar únicamente el IRPF existente en 2014 (*renta neta*) y la distribución de las rentas una vez aplicado nuestro IRPF modificado con la introducción de un complemento salarial (*renta neta simulada*).

Como podemos ver en el cuadro n.º 12, que también ofrece datos regionales, en el año 2014 el índice de Gini, tras la aplicación de un impuesto globalmente progresivo como es el IRPF, mejora de manera forzosa, es decir, se aminora, en 5,4 p.p. (y también en cualquier comunidad autónoma, en un rango de 2,32 a 6,24 p.p.).

Tras las reformas impositivas propuestas en cualquiera de las dos simulaciones, la capacidad redistributiva del gravamen se fortalece, consiguiendo una menor desigualdad final a través de la Simulación 1, con una reducción adicional de 3,2 p.p. en el índice de Gini, entre otras razones, por el mayor coste recaudatorio de las medidas fiscales propuestas en la misma (con la Simulación 1, se produce, respecto a la redistribución conseguida con el IRPF vigente en 2014, una reducción del 8,37 por 100 en el índice de Gini, y un 6,92 por 100 con la Simulación 2) (25).

En la línea de lo comentado en apartados anteriores, son las regiones donde los salarios medios observados son más bajos (según el INE, en 2014 estas son, y por este orden, Extremadura, Canarias, Murcia y Andalucía) las que experimentarían mayores mejoras redistributivas con cualquiera de las simulaciones del complemento

CUADRO N.º 12

RESULTADOS GENERALES DEL EJERCICIO DE SIMULACIÓN: ASPECTOS DISTRIBUTIVOS (APLICACIÓN DE UN ESQUEMA INDIVIDUAL DE COMPLEMENTO)

	SIMULACIÓN 1				*SIMULACIÓN 2*			
	GINI RENTA ANTES IRPF	*GINI TRAS IRPF 2014*	*GINI TRAS CSAL*	*% REDUCCIÓN GINI*	*GINI RENTA ANTES IRPF*	*GINI TRAS IRPF 2014*	*GINI TRAS CSAL*	*% REDUCCIÓN GINI*
Andalucía	0,433	0,386	0,346	10,36	0,433	0,386	0,349	9,57
Aragón	0,403	0,356	0,327	8,21	0,403	0,356	0,333	6,64
Principado de Asturias	0,418	0,373	0,346	7,22	0,418	0,373	0,352	5,77
Islas Baleares	0,422	0,367	0,335	8,88	0,422	0,367	0,343	6,72
Canarias	0,418	0,367	0,328	10,42	0,418	0,367	0,334	8,82
Cantabria	0,405	0,358	0,328	8,48	0,405	0,358	0,334	6,77
Castilla y León	0,409	0,364	0,334	8,26	0,409	0,364	0,339	6,77
Castilla-La Mancha	0,407	0,362	0,327	9,72	0,407	0,362	0,332	8,42
Cataluña	0,426	0,370	0,343	7,24	0,426	0,370	0,349	5,62
Extremadura	0,428	0,382	0,342	10,43	0,428	0,382	0,344	10,01
Galicia	0,422	0,374	0,340	8,97	0,422	0,374	0,346	7,43
Comunidad de Madrid	0,462	0,399	0,377	5,61	0,462	0,399	0,383	4,00
Región de Murcia	0,422	0,373	0,332	10,83	0,422	0,373	0,338	9,37
La Rioja	0,407	0,360	0,331	8,10	0,407	0,360	0,336	6,56
Comunidad Valenciana	0,433	0,383	0,348	9,19	0,433	0,383	0,353	7,87
Ceuta	0,378	0,354	0,332	6,32	0,378	0,354	0,336	5,18
Melilla	0,380	0,357	0,332	6,96	0,380	0,357	0,337	5,68
TOTAL	0,438	0,385	0,352	8,37	0,438	0,385	0,358	6,92

Fuente: Elaboración propia.

(y con cifras de mejora superiores al 10 por 100 atendiendo a las estimaciones de la Simulación 1).

En cuadro nº 13 (también con datos desagregados regionalmente), podemos vislumbrar la clara orientación de la reforma propuesta hacia la mejora de las rentas declaradas de menor cuantía: las ganancias netas (diferencia entre el complemento salarial obtenido y el aumento de la recaudación por la eliminación de la reducción de rendimientos de trabajo) se concentran, en casi todas las comunidades, fundamentalmente en las cinco/seis primeras decilas de renta (la Simulación 1, al favorecer al 60 por 100 de los declarantes del IRPF, parece una propuesta que podría recoger un apoyo socialmente mayoritario).

Por otra parte, en la Simulación 1, en términos absolutos, es la tercera decila la principal beneficiada, mientras que, en la Simulación 2, la segunda decila presenta las mayores ganancias. Atendiendo a las rentas bajas, la Simulación 2 es comparativamente algo más beneficiosa para las dos decilas inferiores.

Las decilas superiores en cualquiera de las dos simulaciones son las perdedoras (en orden creciente) del conjunto de medidas propuestas. Con todo, si las anteriores pérdidas se relativizan respecto al valor de las cuotas (realmente) pagadas por los contribuyentes del IRPF en 2014 (26), en el mismo cuadro n. º 13, se puede ver que, en cualquier escenario, son la sexta y la séptima decila las que comparativamente se ven más perjudicas.

No obstante, debe señalarse que los aumentos en la base imponible que, en última instancia, implican las reformas propuestas (por la eliminación de reducciones en la base), lógicamente, pueden acarrear aumentos en los tipos marginales para alguno de estos contribuyentes (con los problemas de eficiencia que estos aumentos llevan asociados).

IV. IMPLICACIONES DE POLÍTICA PÚBLICA

A lo largo de este trabajo hemos planteado el problema de la pobreza monetaria, remarcando la especial incidencia que este problema tiene sobre algunos colectivos como las familias monoparentales y los hogares con niños en sus posibilidades de desarrollo tanto social como personal. Además, como se ha argumentado, coexisten en un número no despreciable de hogares situaciones de pobreza económica y de participación laboral (más o menos intensa) de,

CUADRO N.º 13

GANANCIA O PÉRDIDA NETA (EUROS) DE LA REFORMA SIMULADA SEGÚN DECILAS DE RENTA DECLARADA*

	SIMULACIÓN 1									
GANANCIA/PÉRDIDA DECILAS (EUROS)	*1*	*2*	*3*	*4*	*5*	*6*	*7*	*8*	*9*	*10*
Andalucía	335,08	1.396,13	1.870,33	2.288,87	2.215,64	1.254,69	166,11	-616,95	-806,63	-1.098,17
Aragón	403,74	1.549,00	1.972,12	1.747,96	737,79	60,29	-524,60	-783,04	-823,04	-1.060,89
Principado de Asturias	203,39	1.275,49	1.776,04	1.683,43	631,45	-298,90	-761,58	-831,70	-921,08	-1.157,43
Islas Baleares	496,78	1.644,88	2.214,53	1.946,96	1.256,59	373,12	-327,11	-698,40	-823,21	-1.033,57
Canarias	495,31	1.609,61	2.073,29	2.254,51	1.729,54	754,67	-4,29	-630,30	-836,70	-1.123,38
Cantabria	393,32	1.486,30	2.097,54	1.938,42	807,92	-30,23	-562,86	-789,35	-917,08	-1.122,42
Castilla y León	259,15	1.314,64	1.856,16	1.897,95	1.087,34	308,70	-451,54	-721,08	-857,55	-1.060,67
Castilla-La Mancha	289,15	1.371,79	1.981,22	2.246,53	1.667,44	906,23	93,84	-601,79	-810,46	-1.080,70
Cataluña	519,02	1.664,09	2.009,20	1.445,82	515,27	-285,41	-691,52	-741,07	-950,63	-1.144,78
Extremadura	311,68	1.275,62	1.688,74	2.091,42	2.221,28	1.576,27	591,87	-425,20	-775,98	-1.031,96
Galicia	256,57	1.341,33	1.896,42	2.126,88	1.397,50	547,67	-278,83	-757,73	-883,47	-1.134,78
Comunidad de Madrid	624,14	1.874,69	1.909,47	771,31	-9,03	-536,57	-768,85	-840,66	-1.009,29	-1.277,46
Región de Murcia	403,23	1.552,95	2.064,46	2.525,88	2.173,01	11,41	215,73	-618,28	-860,22	-1.135,79
La Rioja	350,30	1.474,72	1.936,91	1.741,01	879,50	203,80	-409,96	-692,81	-794,73	-1.059,48
Comunidad Valenciana	305,47	1.425,35	1.995,68	2.236,98	1.615,51	679,20	-235,73	-697,71	-806,88	-1.105,40
Ceuta	979,82	1.946,60	1.887,67	546,82	-312,97	-778,72	-878,67	-1.057,58	-1.198,66	-1.247,38
Melilla	849,22	1.895,95	2.070,00	1.139,77	3,55	-558,18	-831,53	-980,90	-1.135,78	-1.232,65
TOTAL	395,55	1.536,71	2.072,06	2.037,25	1.132,77	240,74	-484,36	-758,12	-900,08	-1.131,21
TOTAL: % (ganancia/ pérdida)/cuota pagada IRPF	31.392,9	10.460,9	2.278,0	383,9	94,5	12,8	-16,6	-17,0	-13,7	-5,6

	SIMULACIÓN 2									
GANANCIA/PÉRDIDA DECILAS (EUROS)	*1*	*2*	*3*	*4*	*5*	*6*	*7*	*8*	*9*	*10*
Andalucía	516,29	1.776,50	1.731,92	1.410,31	1.122,58	598,78	-42,50	-590,00	-811,65	-1.102,64
Aragón	600,88	1.569,46	1.118,82	748,62	244,29	-156,00	-528,69	-780,21	-843,29	-1.071,80
Principado de Asturias	321,60	1.470,22	1.042,87	658,41	141,37	-430,94	-750,19	-830,79	-927,66	-1.158,78
Islas Baleares	691,99	1.496,56	1.203,33	825,41	541,16	49,71	-399,23	-686,19	-826,72	-1.053,84
Canarias	739,21	1.786,68	1.419,88	1.133,13	716,06	261,35	-190,43	-625,76	-842,78	-1.131,08
Cantabria	587,22	1.514,88	1.201,29	870,83	284,88	-238,16	-565,37	-773,25	-916,90	-1.124,33
Castilla y León	406,03	1.500,26	1.193,54	852,27	388,14	-5,50	-494,17	-713,20	-863,12	-1.069,07
Castilla-La Mancha	442,90	1.632,19	1.517,91	1.178,75	742,90	397,64	-106,55	-590,51	-815,48	-1.090,25
Cataluña	726,11	1.467,06	998,54	646,93	145,63	-346,67	-672,67	-746,88	-951,03	-1.150,44
Extremadura	489,03	1.700,20	1.714,18	1.384,76	1.152,92	730,05	213,44	-446,42	-772,16	-1.030,64
Galicia	399,04	1.572,76	1.306,20	1.014,17	541,11	146,92	-410,41	-744,52	-886,90	-1.139,68
Comunidad de Madrid	841,14	1.363,97	822,44	166,96	-224,28	-518,39	-762,36	-853,07	-1.016,39	-1.279,11
Región de Murcia	618,98	1.804,28	1.580,71	1.393,79	1.073,27	544,63	-19,76	-597,81	-849,01	-1.145,17
La Rioja	527,81	1.543,41	1.138,69	750,11	319,46	-58,75	-444,35	-685,12	-808,08	-1.067,13
Comunidad Valenciana	473,05	1.699,09	1.488,28	1.137,28	694,35	236,06	-327,86	-694,39	-826,93	-1.116,17
Ceuta	1.242,53	1.449,84	995,65	214,54	-327,52	-729,17	-876,33	-1.049,93	-1.195,44	-1.247,70
Melilla	1.081,12	1.540,69	1.099,70	641,69	-136,92	-516,48	-818,29	-971,87	-1.148,11	-1.239,54
TOTAL	596,48	1.684,31	1.314,56	954,31	461,95	-37,93	-489,51	-755,86	-906,72	-1.137,51
TOTAL: % (ganancia/ pérdida)/cuota pagada IRPF	47.339,7	11.465,7	1.445,2	179,8	38,5	-2,0	-16,8	-17,0	-13,8	-5,6

Nota: *Se exceptúa de este análisis a los declarantes de pensiones.
Fuente: Elaboración propia.

al menos, algún miembro de la familia. De otra forma, trabajar y ser pobre no es incompatible.

Para su solución, y viendo las importantes limitaciones del actual sistema español de prestaciones asistenciales para proporcionar una clara solución, hemos elegido presentar el análi-

sis, valoración y simulación fiscal de distintos programas de complementos salariales.

Estos podrían introducirse por medio de las oportunas reformas del esquema de liquidación del IRPF ahora vigente y de los criterios que rigen la obligación o no de declarar en este gravamen, y aprovechar la gestión tributaria ordinaria del impuesto para abonar estas ayudas con la periodicidad que se desee (mensual/trimestral/anual). Dicho de otra forma, se puede plantear una percepción anticipada de la ayuda –por ejemplo, mensual– de forma similar a lo que ocurre, entre otras bonificaciones, con la deducción actual por maternidad en el IRPF (procediendo, en su caso, a una posible regularización en el momento de la declaración anual).

Por medio de los resultados obtenidos en este trabajo, hemos concluido que la significativa redistribución de las rentas ya conseguida con el IRPF vigente en 2014 mejoraría todavía más de adoptarse el conjunto de medidas simuladas y que proponen la inclusión de esquemas alternativos de subsidios salariales.

Por otro lado, hemos obtenido que la financiación de los subsidios propuestos en el ámbito espacial de las comunidades autónomas de régimen común, y dependiendo de los objetivos redistributivos del decisor público, tendría un coste fiscal acotado entre los 1.739,33 y los 7.056,65 millones de euros. Lógicamente, dependiendo de los mecanismos que se utilizasen para la compensación de esta merma recaudatoria (incremento de otras figuras impositivas, o disminución de gastos públicos), los resultados distributivos obtenidos en este trabajo podrían variar significativamente.

En cualquier caso, nuestra propuesta es la inclusión de una medida de este tipo en el ámbito de una reforma armonizada del IRPF de carácter nacional, sin menoscabo de que, con la necesaria reforma previa del sistema de financiación regional, y como hacen distintos gobiernos estatales en Estados Unidos, las comunidades autónomas pudieran complementar estas ayudas fiscales haciendo uso de su espacio normativo propio.

Cabe resaltar, además, que el modo en que al final se gestionase este complemento salarial podría hacer que este tuviese unos efectos distributivos potencialmente menores si, como parece pasar en otros países, parte del incremento salarial producido por el complemento finalmente fuera absorbido por las empresas en forma de menores retribuciones.

Este es, sin duda, un tema controvertido en el debate económico en torno a la conveniencia de la puesta en marcha de los subsidios salariales. Con cualquier subsidio, la teoría estándar de incidencia económica señala la posibilidad de que sus beneficiarios legales no coincidan con los efectivos, dependiendo de cuál sea la estructura y funcionamiento de los mercados afectados, de restricciones institucionales o legales (por ejemplo, la existencia de políticas de salario mínimo) y, por supuesto, de las elasticidades-precio (en este caso, salario) de demandantes y oferentes. Este último aspecto resulta decisivo, y se debería recordar que las estimaciones de la elasticidad de la oferta de trabajo respecto al salario neto se muestran muy heterogéneas y altamente dependientes de las características socioeconómicas individuales (mayor para mujeres y, especialmente, cuando ellas son los adultos en familias monoparentales y cuando su nivel educativo es bajo).

Hemos visto cómo la literatura relacionada para el caso anglosajón es muy escasa, y para el español, inédita. No obstante, cuando se ha medido el porcentaje de apropiación del subsidio por parte de los demandantes de trabajo (en forma de rebaja en los costes salariales) lo sitúan en torno al 30 por 100. Además, los efectos sobre los salarios previamente percibidos afectarían probablemente tanto a los trabajadores beneficiarios del complemento salarial como a los no beneficiarios, especialmente, en el colectivo de trabajadores menos formados.

Dentro de las limitaciones del artículo, es importante recordar que nuestro trabajo ofrece una simulación estática para un año concreto, el año 2014 (27), de manera que podrían aparecer otros efectos en el futuro que matizasen los efectos obtenidos en este trabajo (es decir, incentivos o desincentivos laborales inducidos, que, globalmente, pueden tener un efecto a *priori* indeterminado sobre los costes calculados).

En este sentido, y como única referencia que ofrece para el caso español estimaciones de respuestas laborales ante subsidios salariales, recordemos que Paniagua (2018) calcula los efectos que tendría una hipotética modificación de la actual deducción por maternidad del IRPF por un subsidio salarial tipo *EITC* (28). Centrándose en los incentivos causados para las mujeres

españolas de 18 a 55 años, la autora muestra unos resultados relevantes en el margen extensivo de este colectivo (alrededor de un 25 por 100 de las mujeres que no trabajaban se incorporarían al mercado laboral, con un porcentaje alto de contratos de tipo parcial), aunque también habría una respuesta no tan favorable en el margen intensivo (con transiciones para las mujeres ya incorporadas al mercado laboral: en concreto, el porcentaje de trabajadoras a tiempo completo se rebajaría en torno a 6 p.p.). De forma neta, el empleo potencialmente creado alcanzaría una cuantía de casi 1,4 millones de puestos de trabajo, aunque lógicamente esta cifra, como reconoce Paniagua (2018), dependería de forma decisiva de que coexistiera una fuerte demanda laboral en el mercado.

Además, hemos decidido no incluir en las simulaciones a las rentas laborales de individuos que trabajan por cuenta propia pues la literatura americana nos advierte de posibles problemas de manipulación de sus ingresos declarados para obtener de forma estratégica los subsidios más altos (Sáez, 2010). No obstante, esta opción deja pendientes otros debates como, por ejemplo, el tratamiento del numeroso grupo de los denominados «falsos autónomos» cuyo régimen fiscal en el IRPF se debería aproximar en la medida de lo posible al existente para los trabajadores por cuenta ajena (29).

Por otra parte, la propia naturaleza de los subsidios –el hecho de que su percepción se vincule insoslayablemente a la participación laboral de los beneficiarios– impide correlativamente que devengan un instrumento adecuado en aras a paliar situaciones de pobreza de aquellos que se sitúan extramuros del mercado de trabajo (ilustrativamente, Jones, 2017).

A la mejora de las condiciones de vida de este colectivo, que con mayor probabilidad está formado por hogares monoparentales y unipersonales, así como por individuos con niveles educativos menores, se orientan los denominados programas de rentas mínimas (que se agrupan en una compleja e inconexa red de prestaciones estatales y autonómicas).

En este sentido, lo que este trabajo ha pretendido mostrar es que existen instrumentos fiscales inéditos para el caso español que pueden coadyuvar a paliar determinadas situaciones de pobreza (probablemente, solo moderada), con un coste recaudatorio razonable, y que el diseño de los subsidios salariales permite atender, de forma explícita, a los posibles desincentivos laborales que tan presentes han estado en la experiencia española con las rentas mínimas.

Reconociendo que las situaciones de pobreza extrema de hogares que no participan normalmente en el mercado de trabajo deben ser atendidas con instrumentos alternativos/adicionales, se ha de advertir que, en todo caso, se debe hacer una evaluación *ex ante* de los efectos agregados del conjunto de impuestos y prestaciones que afectan a las rentas bajas, en términos tanto distributivos como de medición de los tipos marginales efectivos que se introducen para los ingresos obtenidos laboralmente.

A modo de corolario, una visión e implantación coordinada por parte de todas las administraciones públicas implicadas en el diseño de las distintas políticas de lucha contra la pobreza, que, por tanto, vincule lo diverso –*sparsa colligo*–, parece una condición más que necesaria si lo que se pretende finalmente es mejorar la eficacia y la eficiencia económica de las mismas.

NOTAS

(*) Los autores agradecen a Julio López Laborda por sus valiosas sugerencias a una versión anterior del manuscrito y la financiación recibida del Gobierno de Aragón y el FEDER (Grupo de investigación de Economía Pública de la Universidad de Zaragoza).

(1) El indicador AROPE de riesgo de pobreza y/o exclusión social considera personas en riesgo de pobreza y/o exclusión social a aquellos individuos que se encuentran en alguna de las tres situaciones siguientes: Personas que viven con bajos ingresos (60 por 100 de la mediana del ingreso por unidad de consumo); y/o personas que sufren privación material extrema; y/o personas que viven en hogares con una intensidad de empleo muy baja.

(2) El factor BITH se construye a partir de la identificación de las personas menores de 60 años que viven en hogares donde los miembros en edad de trabajar (con edad entre 18 y 59 años y que no son estudiantes entre 18 y 24 años) lo hacen por debajo del 20 por 100 del total de su potencial de trabajo en el año anterior a la entrevista. Por ejemplo, si en el hogar residieran dos adultos, para que la intensidad de trabajo del mismo fuera de 0,2, bastaría con que uno de ellos trabajara dos días a la semana aunque el otro estuviera en situación de desempleo.

(3) Cuestión de la que se ha hecho eco la propia Comisión Europea. En enero de 2018 alertó al Gobierno español por la ineficacia de nuestro sistema asistencial en su protección de las rentas más bajas.

(4) Los hijos que acreditan para obtener la ayuda son aquellos que tengan 18 años o menos, pudiendo alcanzar los 23 años si se trata de estudiantes con un régimen de dedicación de tiempo completo.

(5) En la actualidad, en Gran Bretaña existe el proyecto de sustituir ambos programas (e incluso otras prestaciones adicionales sometidas a una prueba de ingresos) por una ayuda conjunta denominada *Universal Credit*, también orientada a hogares de bajos ingresos (y donde puede haber una situación de desempleo por parte de todos los

integrantes del hogar). En la actualidad, este proceso de reforma se haya territorialmente incompleto (en octubre de 2018, se calculaba que algo más de un millón de hogares recibía la nueva ayuda sustitutoria, y que habrá un total de siete millones de hogares potencialmente beneficiarios cuando se haya completado el proceso, con una fecha prevista para finales de 2023) y, entre la opinión pública, ha suscitado notables críticas por su funcionamiento efectivo y sus elevados costes de administración.

(6) En Brewer (2006), se señala que, en 2005, el *WTC* contaba con 1,8 millones de familias beneficiarias, y que el *CTC* llegaba a más de cinco millones de hogares.

(7) El tipo marginal efectivo es un porcentaje que tiene en cuenta qué parte de los ingresos adicionales obtenidos por el individuo se traducen en una ganancia efectiva de renta, al tener en cuenta tanto los gravámenes aparecidos, los ahorros fiscales perdidos, e incluso la reducción en las prestaciones monetarias habitualmente percibidas.

(8) El análisis de los subsidios salariales se ha ligado a otros aspectos del bienestar individual como un mejor estado de salud de los niños de familias beneficiarias de la ayuda, con una incidencia positiva superior cuanto más duradera en el tiempo ha sido la percepción del subsidio (Braga, Blavin y Gangopadhyaya, 2019). Para una reciente revisión de la literatura, véase Bastian y Jones (2019).

(9) Así, entre 1989 y 2006, las cantidades pagadas por los beneficiarios del *EITC* (en alguno de estos ejercicios) en concepto de cuotas tributarias superan en varios cientos de miles de millones de dólares a las recibidas en concepto de deducción.

(10) Se aduce que este procedimiento de gestión del programa pretende reforzar el vínculo entre el abono de la ayuda y la decisión de trabajar.

(11) Como se puede ver en Domínguez *et al*. (2015), el uso de las rentas salariales proporcionado por las bases de datos del IEF permite paliar el problema de la infradeclaración de las mismas detectada en otras fuentes informativas como la *Encuesta de condiciones de vida* (INE).

(12) La reforma de la tributación en el IRPF de los rendimientos del trabajos acaecida en 2015 ha supuesto un cambio sustancial en el tratamiento de esta reducción general. De hecho, con el nuevo régimen, la reducción se ha restringido y focalizado en los rendimientos netos del trabajo más bajos (desde 2018, solo pueden disfrutar de la misma aquellos con un rendimiento inferior a 16.825 euros), pasando a la vez a calificar como gasto deducible (y no como reducción) una cantidad de 2.000 euros, aplicable a cualquier contribuyente que declare este tipo de ingresos (en concepto de otros "gastos distintos" a los expresamente mencionados en el artículo 19.2 de la Ley 35/2006). Como resultado de esta nueva caracterización, el presupuesto de beneficios fiscales del Estado, desde 2015, ya no considera esta minoración general como un gasto fiscal. Si, de forma consecuente, a partir de 2015 se simulara con las muestras de declarantes del IRPF una reforma que introdujera los complementos salariales a cambio de eliminar estrictamente las actuales reducciones por rendimientos de trabajo del artículo 20 de la ley del impuesto (ya las únicas reconocidas como beneficios fiscales), el coste neto de esta propuesta se elevaría notablemente respecto de las cifras ofrecidas en este trabajo.

(13) Se pueden consultar más detalles en *Propuestas de Ciudadanos para devolver a España su futuro. Tercera parte: Las finanzas públicas* (2015).

(14) Para esta ampliación, hemos tenido en cuenta el ajuste por tamaño familiar que propone la OCDE a través de la escala de equivalencia que utiliza esta institución desde 2010.

(15) Con el consecuente ingreso de retenciones por dichos salarios reflejado en el denominado modelo 190: *Declaración Resumen Anual de Retenciones e Ingresos a Cuenta sobre Rendimientos del Trabajo, de determinadas actividades económicas, premios y determinadas imputaciones de renta*.

(16) No obstante, presumimos que la ausencia descrita no será muy grande ya que las rentas salariales con retenciones en origen tienen finalmente un incentivo a realizar la declaración: su cuota íntegra será nula en la casi totalidad de los casos, y al haber sufrido retención, su cuota diferencial será negativa, por lo que la única forma de que se les devuelvan estos impuestos adelantados es por medio de la realización de una declaración fiscal ordinaria.

(17) También se ha de añadir que no hemos sido capaces de identificar en la *Muestra de declarantes* los individuos desempleados que obtienen prestaciones (que son también un rendimiento del trabajo para el Fisco), puesto que con los datos ofrecidos por el IEF no es posible su seguimiento, aunque sí en la *Muestra de no declarantes*, por lo que en este ámbito, sí que se ha producido a su identificación y su no inclusión como beneficiarios del complemento, ya que este afecta normalmente solo a los trabajadores ocupados. Este problema informativo, en suma, provoca que, en esta ocasión, la simulación produzca un coste mayor del que realmente ocurriría.

(18) Identificamos el número de hijos del hogar con los consignados en la declaración por los contribuyentes para el cálculo del denominado «mínimo por descendientes» del IRPF.

(19) Aunque sí se dispone de información para poder considerar la aplicación de las posibles reducciones por tributación conjunta y por el pago de pensiones compensatorias.

(20) No obstante, en aquellas situaciones donde haya una convivencia económica sin vínculo conyugal (parejas de hecho) no es posible identificar en el panel los ingresos agregados de ese hogar, por lo que la simulación, en este sentido, no es completa. Dicho de otra forma, la aplicación «literal» de un esquema de no casados para parejas de hecho introduce un problema de equidad horizontal evidente: tratamos fiscalmente de forma desigual a familias (casados vs. parejas de hecho) con igual capacidad económica por una cuestión de mera consideración de su estado civil.

(21) Por ilustrar estos cálculos con un ejemplo, si, con datos del INE (2014), el umbral de pobreza de un hogar con dos adultos y dos hijos se sitúa en 15.922 euros, el subsidio máximo se cifra entonces en 3.980,50 euros (ya que es igual al 25 por 100 de ese umbral), y la fase plana del complemento (*plateau*) se inicia con una renta de 7.961 euros (ya que 7.961 + 3.980,50 = 11.941,50 euros, que, a su vez, es el 75 por 100 del umbral) y finaliza en una renta de 15.922 euros (ya que 15.922 + 3.980,50 = 19.902,50 euros, que, a su vez, es el 125 por 100 del umbral).

(22) Con este porcentaje del 50 por 100, si se tienen en cuenta tanto los intervalos de renta para los que opera esta fase decreciente como los valores que presenta la tarifa general del IRPF en 2014, los tipos marginales efectivos del impuesto a los que se enfrentan los contribuyentes situados en dicho tramo oscilan entre el 74,5 por 100 y el 80 por 100. Estos tipos marginales efectivos indican la proporción en que se reduce un (pequeño) aumento de los ingresos a consecuencia de los impuestos y de los beneficios fiscales existentes.

(23) Esta opción tiene como contrapartida lógica el aumento del coste del subsidio al ampliar el intervalo de rentas que tienen derecho al cobro del mismo.

(24) Lo único que podemos señalar para esta submuestra de no declarantes es que, atendiendo a cálculos efectuados que no se muestran aquí, la introducción del complemento también mejoraría notablemente la desigualdad interna de este colectivo.

(25) Aunque por razones de brevedad expositiva hemos decidido no mostrar en este apartado los resultados alcanzados con los esquemas de subsidio familiar, señalamos que también esta propuesta mejora, aunque en menor medida que con un complemento

individual, la capacidad redistributiva del actual IRPF. En concreto, con un esquema familiar, en la Simulación 1, se estima una reducción del 6,12 por 100 sobre el índice de Gini conseguido por el IRPF vigente en 2014, y, en la Simulación 2, una reducción del 5,31 por 100.

(26) En concreto, esta cuota se identifica con la denominada como «cuota resultante de la autoliquidación» en el modelo 100 de la declaración anual del IRPF.

(27) Incluso, habría que señalar que en este ejercicio 2014 la presión fiscal en el IRPF fue excepcionalmente alta por ser una de las medidas adoptadas por el Gobierno central para paliar los problemas de déficit público (introducción del denominado gravamen complementario a la cuota íntegra estatal en los ejercicios 2012, 2013 y 2014).

(28) El subsidio salarial propuesto en este trabajo alcanzaría una cifra máxima (fase de *plateau*) de 320 euros mensuales para las mujeres trabajadoras.

(29) De hecho, esta aproximación de los «falsos autónomos» al régimen fiscal de los asalariados ya se produce de alguna forma en el actual IRPF. Por ejemplo, en el artículo 32.2 de la Ley 35/2006 se incorpora un beneficio fiscal para estos autónomos que es similar al previsto para los trabajadores por cuenta ajena con bajos salarios y/o con discapacidad.

BIBLIOGRAFÍA

AIReF (2019). *Los programas de rentas mínimas en España*. *Estudio.* Madrid: AIReF.

Ayala, L. (2016). El gasto público en programas de lucha contra la pobreza: tendencias, determinantes y necesidades de reforma. *Papeles de Economía Española*, *147*, pp. 145-166.

Ayala, L. y Triguero, Á. (2017). Economic Downturns, Endogenous Government Policy and Welfare Caseloads. *Hacienda Pública Española, 220-(1-2017)*, pp. 107-136.

Azmat, G. (2006). The incidence of an earned income tax credit: evaluating the impact on wages in the UK. *CEPDP,* n.º 724. Centre for Economic Performance, London School of Economics and Political Science.

Bastian, J. E. y Jones, M. R. (2019). Do EITC Expansions Pay for Themselves? Effects on Tax Revenue and Public Assistance Spending. Mimeo.

Blundell, R., Brewer, M. y Shephard, A., (2005). Evaluating the Labour Market Impact of Working Families' Tax Credit Using Difference-In-Differences. *H.M. Revenue and Customs Research Working Paper, 4.*

— (2006). *Earned Income Tax Credits: The Evaluation and Optimality of the WFTC Reform in the UK*. Londres: The Institute for Fiscal Studies.

Blundell, R., Duncan, A., McCrae, J. y Meghir, C., (2000). The labour market impact of the working families tax credit. *Fiscal Studies*, 21(1), pp. 65-67.

Braga, B., Blavin, F. y Gangopadhyaya, A. (2019). The Long-Term Effects of Childhood Exposure to the Earned Income Tax Credit on Health Outcomes. *IZA Discussion Paper Series*, *n.º 12417*.

Brewer, M., Browne, J., Joyce y Sibleta, L. (2010). Child Poverty in the UK since 1998-99: Lessons fron the Past Decade. *IFS Working Paper, 10/23*.

Brewer, M., Duncan, A., Shephard, A. y Suárez, M. (2006). Did working families tax credit work? The impact of in-work support on labour supply in Great Britain. *Labour Economics*, *13(6),* pp. 699-720.

Brewer, M., Sáez, E. y Shephard, A. (2008). *Means-testing and Tax Rates on Earnings*. Londres: The Institute for Fiscal Studies.

Ciudadanos (2015). *Propuestas de Ciudadanos para devolver a España su futuro. Tercera parte: Las finanzas públicas.*

Dilnot, A. y McRae, J. (1999). The Family Credit System and the Working Families' Tax Credit in the United Kingdom. *The Institute for Fiscal Studies, Briefing Note, n.º 3*.

Domínguez, F., López-Laborda, J. y Rodrigo, F. (2015). El hueco que deja el diablo: una estimación del fraude en el IRPF con microdatos tributarios. *Revista de Economía Aplicada*, *68*, pp. 81-102.

Dowd, T. y Horowitz, J. B. (2008). The Earned Income Tax Credit: Safety Net or Bootstrap. *National Tax Association Conference on Taxation*, Philadelphia, 21 de noviembre de 2008.

— (2011). Income Mobility an the Earned Income Tax Credit: Short-Term Safety Net or Long.Term Income Support. *Public Finance Review, 39*, pp. 619-652.

Eamon, M. K., WU, C. y Zhang, S. (2009). Effectiveness and limitations of the Earned Income Tax Credit for reducieng child poverty in the United States. *Children and Youth Services Review, 31*, pp. 919-926.

EAPN España (2018). *8.º Informe. El estado de la pobreza*.

Eissa, N. y Hoynes, H. W. (2004). Taxes and the labor market participaction of married couples: the earned income tax credit. *Journal of Public Economics*, *88*, pp. 1931-1958.

Fundación Foessa (2019). *VIII Informe sobre exclusión y desarrollo social en España*.

Granell, R. y Fuenmayor, A. (2019). Implementing a Negative Income Tax. Net Cost, Poverty and Inequality Effects. *Hacienda Pública Española, 228-(1/2019)*, pp. 83-108.

Gregg, P., Harkness, S. y Smith, S. (2009). «Welfare Reform and Lone Parents in the UK», *Economic Journal Features*, *119(535)*, pp. 38-65.

Gregg, P., Johnson, P. y Reed, H. (1999). *Entering Work and the British Tax and Benefit System*. Londres: Institute for Fiscal Studies.

Internal Revenue Service (2018). EITC Information for the Press. https://www.eitc.irs.gov/eitc-central/eitc-information-for-press/eitc-information-for-the-press (última consulta: 26/06/2019)

Jones, M. R. (2017). The EITC over the Great Recession: Who benefited? *National Tax Journal*, *70(4)*, pp. 709-736.

Keane, M. y Moffit, R. (1998). A structural model of multiple welfare program participation and labor supply. *International Economic Review*, *39(3)*, pp. 553-589.

Kleven, H, Kreiner, C. y Sáez, E. (2006). The Optimal Taxation of Couples, *NBER Working Paper, N.º 12685*.

Leigh, A. (2010). Who Benefits from the Earned Income Tax Credit? Incidence among Recipients, Coworkers and Firms? *Discussion paper series// Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit*, *n.º 4960*.

Meyer, B. D. y Rosembaum, D. T. (2001). Welfare, the Earned Income Tax Credit and the labour supply of single mothers. *Quarterly Journal of Economics*, *116,* pp. 1063-1114.

Mirrlees, J., Adam, S., Besley, T., Blundell, R., Bond, S., Chote, R., Gammie, M., Johson, P., Myles, G., James, M. (2011). Integrating personal taxes and benefits. En *Tax by Design.* Londres: Institute for Fiscal Studies.

Noonan, M. C., Smith, S. y Corcoran, M. E. (2007). Examining the impact of welfare reform, labor market conditions, and the Earned Income Tax Credit on the Employment of lack and white single mothers. *Social Science Research*, *36,* 95-130.

Paniagua, M. (2018). Incentivos y redistribución en las políticas *In-Work*: Un análisis de microsimulación para España*. Estudios de Hacienda Pública*. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.

Pérez, C., Villanueva, J., Burgos, M. J., Martín, R. y Rodríguez, L. (2017). La Muestra de IRPF de 2014: descripción general y principales magnitudes. *Documentos de Trabajo del IEF*, *10/2017*.

Pérez, C., Villanueva, J. y Molinero, I. (2018). Panel de declarantes de IRPF 1999-2014: metodología, estructura y variables. *Documentos de Trabajo del IEF*, *5/2018*.

Rodrigo, F. (2015). La integración de impuestos y prestaciones: el uso de subsidios salariales en la experiencia internacional. Lecciones para España. *Ekonomiaz, 88*, pp. 218-261.

Rothstein, J. (2010). Is the EITC as Good as an NIT? Conditional Cash Transfers and Tax Incidence. *American Economic Journal: Economic Policy*, *2(1)*, pp. 177-208.

Sáez, E. (2010). Do Taxpayers Bunch at Kink Points. *American Economic Journal: Economic Policy, 2*, pp. 180-212.

LA RENTA BÁSICA UNIVERSAL A DEBATE: CONTEXTO, EXPERIENCIAS Y SIMULACIONES

Nuria BADENES PLÁ
Borja GAMBAU-SUELVES
María NAVAS ROMÁN
Instituto de Estudios Fiscales (IEF)

Resumen

La consideración de la renta básica como una alternativa de política requiere una visión de conjunto que tenga en cuenta desde la vertiente del gasto, cuánto se reparte, a quiénes y en qué circunstancias, así como los efectos potenciales de su reparto; y desde la perspectiva del ingreso, qué recursos son necesarios para su sostenimiento y los efectos que las modificaciones para lograrlos causarían. A menudo el debate se establece con visiones parciales, que analizan solamente la perspectiva del gasto o solamente la de la financiación, o que abordan exclusivamente las potenciales bondades o defectos. El presente artículo trata de entender cuáles son las circunstancias del contexto económico que han podido potenciar la reflexión de la renta básica como una alternativa factible y no solo teórica. Analiza además los efectos que podría generar la implantación de la renta básica. Repasa después las experiencias de renta básica en diferentes contextos espaciales y temporales, así como las simulaciones realizadas en escenarios hipotéticos, para terminar con los experimentos calculados para España.

Palabras clave: renta básica, redistribución, desigualdad, pobreza, microsimulación, EUROMOD.

Abstract

The consideration of basic income as an alternative policy requires an overview that takes into account a double perspective. From the expense side, how much is distributed, to whom and in what circumstances, as well as the potential effects of its distribution. From the income perspective, what resources are necessary for its support and the effects that the modifications to achieve them would cause. The debate is often established with partial visions, analysing only the perspective of spending or only that of financing, and sometimes exclusively addressing the potential benefits or defects. This article tries to understand the economic context that has been able to enhance the reflection of basic income as a feasible and not only theoretical alternative. It also analyses the effects that the implementation of basic income could generate. Review the experiences of basic income in different spatial and temporal contexts, as well as simulations performed in hypothetical scenarios, to end the experiments calculated for Spain.

Keywords: basic income, redistribution, inequality, poverty, microsimulation, EUROMOD.

JEL classification: C60, D31, D63, H20, H24, I30.

I. INTRODUCCIÓN

TRAS más de diez años desde el estallido de la Gran Recesión en 2008, parece que la economía española ha conseguido recuperar el vigor del crecimiento económico a niveles anteriores a la crisis y por delante de sus socios europeos. Sin embargo, la gran persistencia de las altas tasas de paro durante y después de la crisis como consecuencia de la histéresis estructural y las rigideces de nuestro mercado laboral han provocado un repunte de las tasas de pobreza ligadas a un incremento en la desigualdad tanto de la renta de mercado como de la renta disponible.

Con la cesión de la soberanía en la política monetaria al Banco Central Europeo, la política fiscal es la única herramienta con la que cuentan los Estados miembros para cumplir uno de los objetivos básicos de su intervención: la función de redistribución. Sin embargo, los recursos son limitados y, en su función de proveedor, la factura de bienes y servicios que demanda la ciudadanía tiene un coste elevado que compromete una gran parte del gasto público, cuyo crecimiento es incontenible en el medio y largo plazo. Este crecimiento exponencial del gasto público se debe, en parte, al envejecimiento de la población, afectando a la sostenibilidad y suficiencia de uno de los pilares básicos de nuestro sistema de protección social.

Las crisis no traen consigo solamente consecuencias económicas, sino también sociales y cambios en el comportamiento. En los últimos años hemos vivido, y seguimos viviendo, un proceso de transformación en la forma en la que nos relacionamos y, por tanto, en la forma en la que interactúan los agentes económicos; pasando de discutir sobre las consecuencias de un mundo globalizado, a discutir sobre las consecuencias de un mundo digitalizado. La transformación digital y la innovación tecnológica materializada en avances como el *blockchain*, la economía colaborativa, o el análisis de datos a través de la minería y el *big data*, está cambiando la forma en la que nos comportamos como sociedad. Y esto, en un proceso *schumpeteriano* de destrucción creativa, ha terminado afectando al mercado laboral, raíz última de los problemas de desigualdad. En este sentido, el mercado de trabajo está experimentando un proceso de polarización, tal como expone Sebastián (2018), al analizar la oferta de trabajo desde la perspectiva de las habilidades necesarias para incorporarse al mercado. Este fenómeno explica la extensión de las colas de la distribución del empleo,

pero implica que todas aquellas personas que no consigan desarrollar unas habilidades tecnológicas suficientes en su período de formación serán candidatas a ocupar los puestos menos remunerados, aumentando así el riesgo de ser expulsados del mercado e introduciendo una tensión adicional al sistema de protección social.

El contexto existente revela la necesidad de adaptar nuestros sistemas fiscales a la nueva realidad que se impone y, con el objetivo de lograr una mayor eficiencia en el lado del ingreso y del gasto público, se ha reabierto el debate académico sobre formas de simplificar el sistema y darle una mayor visibilidad para fomentar una mayor responsabilidad fiscal. Entre estos instrumentos ha cobrado una gran fuerza la implementación de una renta básica universal que permitiera eliminar la pobreza con un cambio en la filosofía del sistema: la universalidad versus las transferencias ligadas a una condición de necesidad. Además de otros potenciales efectos que se discutirán más adelante, este instrumento permitiría afrontar lo que Ayala (2018) definió como «paradoja de la redistribución» por la cual, la desigualdad se podría reducir más «*cuando toda la ciudadanía paga y recibe que cuando toma recursos de los ricos para dárselos a los pobres*». La explicación está en que las políticas universales llegan a todos los estratos poblacionales, aumentando la disposición al pago de impuestos, y reduciendo los costes de gestión, administración y supervisión de las políticas ligadas a la comprobación de recursos.

Además, en los últimos años hemos visto cómo no solo se ha fomentado el debate académico sobre el tema, sino que también se han llevado a la práctica experimentos sociales en diferentes países para poder tener una base de análisis sobre los potenciales efectos, positivos y negativos, que podrían acarrear su implementación. Por ello, el objetivo de este trabajo es tratar de contextualizar el cómo la renta básica universal ha pasado de ser una idea a protagonizar un punto en la agenda política, así como de recopilar las experiencias más relevantes con sus resultados.

Para ello, el artículo se estructura como sigue. En la siguiente sección se van a tratar las tendencias en desigualdad de los últimos años para, en una tercera sección, centrar la materia en el análisis de la renta básica como instrumento redistributivo y sus potenciales efectos. En la sección cuarta se resumirá la evidencia empírica de los experimentos realizados en diferentes lugares, y una quinta sección resumirá los análisis basados en la microsimulación como una herramienta de fomento del debate público. En la sexta sección se analizará un escenario hipotético en el que se sustituirá el actual sistema de prestaciones monetarias por la implementación de una renta básica en España, así como otros escenarios alternativos de análisis. Por último, se concluirá con las ideas más relevantes que se extraigan de esta descripción exhaustiva.

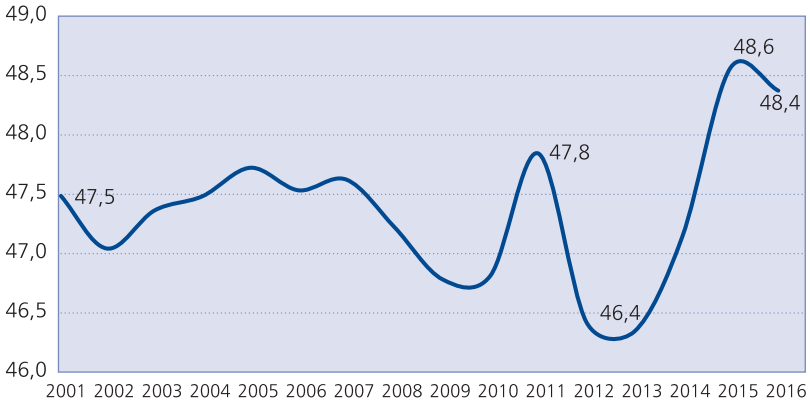
II. TENDENCIAS EN DESIGUALDAD Y EL PAPEL DE LA POLÍTICA FISCAL

Las tendencias de evolución de la desigualdad indican que desde el año 2000 se ha producido un descenso de la misma en términos globales (Milanovic, 2016). En el seno de la Unión Europea (UE), la desigualdad de la renta bruta medida por el índice de Gini ha crecido desde principios de los años noventa desde cifras cercanas al 0,45 por 100 hasta valores por encima del 0,5 por 100 en el siglo XXI, superando además la desigualdad existente en Estados Unidos. Sin embargo, el sistema de protección social y los impuestos en la UE han ido aumentando su capacidad redistributiva con el tiempo, logrando una reducción en la desigualdad neta (Bubbico y Freytag, 2018). No obstante, en términos de concentración de la renta por decilas, se ha observado en Europa durante la última década un proceso en el que las decilas más pobres son las que han perdido una proporción mayor de renta equivalente neta en sus manos en favor de las decilas octava y novena.

Según los datos del *World Inequality Database* la distribución de la renta antes de impuestos en España es tal que desde la década de los ochenta del siglo pasado hasta 2016, la mitad más pobre de la población cuenta solamente con la cuarta parte de la renta (entre 24,9 por 100 y 26,8 por 100), correspondiendo a la mitad más rica tres cuartas partes (entre 73,2 por 100 y 75,1 por 100). En los años más recientes, la diferencia en los porcentajes de renta acumulados en manos de la mitad más rica y más pobre ha tendido a crecer como se muestra en el gráfico 1.

También lo ha hecho, como se puede ver en el gráfico 2, el porcentaje de renta acumulado en manos del 1 por 100 más rico de la población, que ha pasado del 7,7 por 100 en el año

GRÁFICO 1
DIFERENCIA DE LA RENTA BRUTA EN MANOS DEL 50% MÁS RICO Y MÁS POBRE EN ESPAÑA



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de *World Inequality Database (WID).* (https://wid.world/es/country/es-spain/)

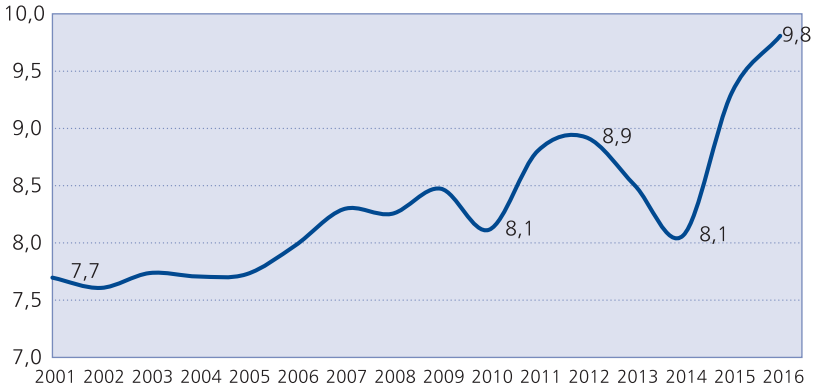
2001 al 9,8 por 100 en 2016. En comparación con nuestra vecina Francia, en España las tendencias de polarización son todavía más acusadas, con diferencias entre el 50 por 100 más pobre y más rico de 48,4 puntos, y concentrándose casi un 10 por 100 de la renta en manos del 1 por 100 más rico de la población en el presente siglo.

Aunque las tendencias de evolución de la desigualdad neta –una vez aplicados los sistemas impositivos y de protección social– no apunten hacia un incremento y corrijan la desigualdad de la renta de mercado, hay factores, como las tasas de participación laboral bajas, que dificultan el mantenimiento de la protección social y conllevan rentas más bajas a lo largo de todo el ciclo vital, perjudicando especialmente a los hogares más pobres.

En España, el crecimiento de la desigualdad de la renta bruta se ha producido por encima de la media del entorno europeo, y además ha afectado más a los trabajadores con salarios más bajos y a los colectivos con menor riqueza (Escrivá, 2019). La evolución de los salarios por deciles de renta ha sido en España muy similar a la de Estados Unidos en los últimos quince años, excepto para el decil más pobre, que ha caído en nuestro país y ha crecido en Estados Unidos. Además, la capacidad redistributiva de la política fiscal que antes hemos mencionado como un factor de disminución de la desigualdad importante en la UE, es menos potente en España. Si comparamos de nuevo la situación de nuestro país con Francia, según datos de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), de una desigualdad de la renta de mercado medida por el índice de Gini de 0,516, en Francia se reducen 0,225 puntos, mientras que en España partiendo de una situación prácticamente idéntica, solamente se reducen 0,175 puntos.

La política impositiva y de protección social no puede permanecer ajena al contexto en el que opera. Aunque al salir de la crisis España haya logrado un patrón de crecimiento más sostenible, Escrivá (2019) señala que nuestro país se enfrenta a problemas que condicionan su evolución futura, como una brecha de desempleo con Europa, un elevado desempleo estructu-

GRÁFICO 2
PORCENTAJE DE RENTA BRUTA EN MANOS DEL 1% MÁS RICO EN ESPAÑA



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de *World Inequality Database (WID).* (https://wid.world/es/country/es-spain/)

ral, un crecimiento insuficiente para acabar con el desequilibrio fiscal con un *stock* de deuda muy elevado, y un crecimiento de la desigualdad que afecta a los colectivos más vulnerables. Dadas estas circunstancias, es conveniente plantear estrategias de política fiscal que se aborden desde una perspectiva global, que evalúen los resultados logrados por las políticas de gasto más allá de la mera fiscalización, y que tengan en cuenta los objetivos de redistribución.

El indicador *AROPE* (*At Risk of Poverty and/or Exclusion*) (1) tiene en cuenta la pobreza y la exclusión social no solamente en términos de carencia de renta, sino incorporando dimensiones adicionales como la tasa de riesgo de pobreza después de transferencias sociales, la importante carencia material de bienes, y el hecho de que haya hogares que presenten muy baja intensidad laboral. Según el último informe sobre el estado de la pobreza de la European Anti Poverty Network (2018), España se encuentra lejos de recuperar los datos de la década pasada y más lejos aún de cumplir el objetivo de reducción de pobreza y/o exclusión. En el momento previo a la crisis, en 2007, el *AROPE* presentaba un valor de 23,3 por 100 y experimentó un continuo aumento hasta alcanzar el 29,2 por 100 en 2014. Desde ese año, el descenso ha sido continuado hasta 2017, en el que un total de 12.338.187 personas –el 26,6 por 100 de la población residente en España– está en riesgo de pobreza y/o ex clusión social. Esta cifra es del 31 por 100 para los menores, lo que indica pobreza en uno de cada tres niños en España.

En relación con la pobreza material grave (renta inferior al 30 por 100 de la mediana) las cifras en 2017 arrojan un valor de 6,9 por 100, la más alta desde 2008. Y el conjunto de personas que declaran contar con dificultades para llegar a final de mes es del 53,3 por 100. Por otro lado, aunque las tendencias indican que hay menos personas pobres, las que siguen siendo pobres han empeorado sus condiciones de vida, a pesar de la reducción de personas que viven en hogares con baja intensidad laboral.

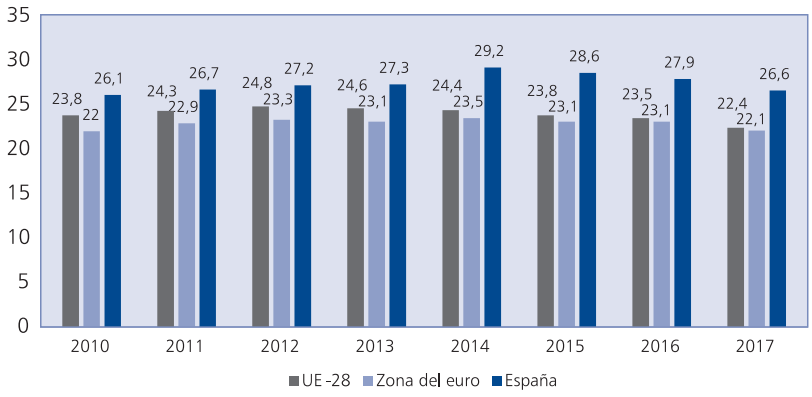
Al compararnos con nuestro entorno, el *AROPE* español se sitúa por encima de la media de la UE-28 y de la eurozona desde el año 2010, con una diferencia que alcanza en 2017 alrededor de cuatro puntos porcentuales con respecto al conjunto europeo (26,6 por 100 en España frente a 22,4 por 100 en UE-28 o 22,1 por 100 en la zona del euro).

Si la comparación se realiza por países, en 2017 España ocupa una posición cercana a la cola en términos de población en riesgo de pobreza o exclusión social, y solamente se halla una situación peor en Letonia, Italia, Lituania, Grecia, Rumanía, Serbia Bulgaria, Turquía y Macedonia.

Si atendemos a la pobreza exclusivamente monetaria y según datos de la *ECV* (*Encuesta de condiciones de vida*), los valores más recientes indican que el 21,6 por 100 de la población española se encuentra en riesgo de pobreza en el año 2017.

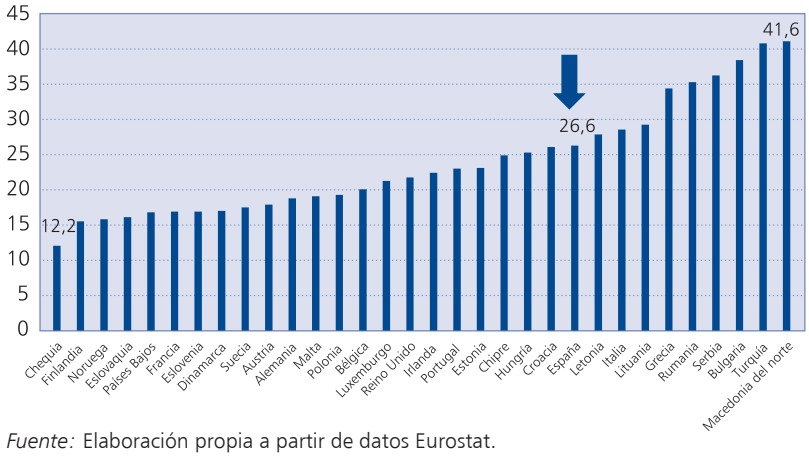
Estas tendencias en desigualdad y pobreza han llevado a que la renta básica universal haya resurgido en el debate como una posible alternativa de actuación de política fiscal tanto en nuestro país como en otros muchos. El contexto expuesto de incremento de la desigualdad y la pobreza, el deterioro de las rentas salariales, especialmente para los colectivos más desfavorecidos, y la necesidad de eficiencia en el sistema de protección social, unido a otras circunstancias como la digitalización explican que la consideración de este elemento sea más que nunca una realidad aplicable y no una mera reflexión.

GRÁFICO 3
PORCENTAJE DE POBLACIÓN EN RIESGO DE POBREZA O EXCLUSIÓN SOCIAL: ESPAÑA, UE-28 Y ZONA DEL EURO



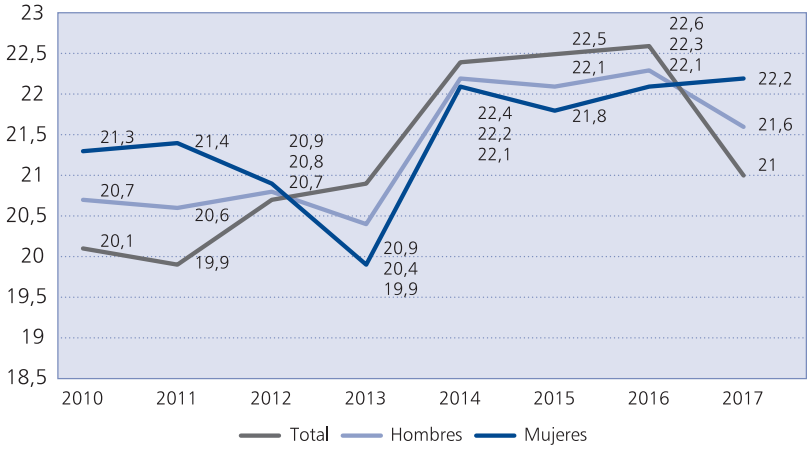
Fuente: Elaboración propia a partir de datos Eurostat.

GRÁFICO 4
PORCENTAJE DE POBLACIÓN EN RIESGO DE POBREZA O EXCLUSIÓN SOCIAL, 2017



Fuente: Elaboración propia a partir de datos Eurostat.

GRÁFICO 5
TASA DE RIESGO DE POBREZA EN ESPAÑA, 2017



Nota: El umbral de pobreza: es el 60 por 100 de la mediana de los ingresos anuales por unidad de consumo (escala OCDE modificada), tomando la distribución de personas.
Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la *ECV*.

En este sentido, la evidencia no es clara. Por un lado, Acemoglu y Restrepo (2017) estiman el impacto de la introducción de un robot adicional por cada mil trabajadores en una reducción de la tasa de empleo norteamericana entre 0,18 y 0,34 puntos porcentuales, y una reducción de los salarios entre 0,25 por 100 y 0,50 por 100. Por otro lado, se constata que los países con mayor proporción de robots por trabajador –Corea, Japón, Alemania y Suecia– son también los que ostentan menores tasas de desempleo. Para el contexto europeo, Doménech (2017) muestra que la tasa de desempleo se halla negativamente correlacionada con el índice de transformación digital.

Determinar la conveniencia o no de implementar cualquier medida de política exige su consideración rigurosa. Por ello, en las siguientes secciones se va a tratar de entender las circunstancias que llevan al planteamiento de la renta básica como una medida alternativa, también de explicar cuáles son los potenciales efectos de la aplicación de la renta básica en sus distintas variantes –condicionadas por el contexto en el que aparecen– así como de revisar las experiencias aplicadas y simuladas.

III. LA RENTA BÁSICA Y SUS EFECTOS POTENCIALES

No existe una sola definición de renta básica en la comunidad académica y política, ya que las características que la definen pueden variar según el contexto. En Francese y Prady (2018) se exponen cinco dimensiones que determinan de qué tipo de renta básica se trata:

1. *Cobertura:* universal o por categorías de población.
2. *Criterio de elegibilidad:* con o sin condiciones.
3. *Regularidad en el pago:* una sola vez o con periodicidad.
4. *Exclusividad de la protección:* reemplaza o complementa al sistema de protección social.
5. *Modo de distribución:* pago efectivo o descuento en la cuota impositiva.
6. *Unidad perceptora:* la persona o el hogar.

Las posibles opciones que tomen estas dimensiones, junto a la cuantía de renta básica universal repartida, pueden dar lugar a muchas combinaciones. Por ello, es necesario especificar el contexto, así como la forma de financiación para poder analizar de forma conveniente los efectos que la renta básica puede inducir.

Sin duda, el efecto económico de mayor calado que la renta básica podría generar se produce en el mercado de trabajo. Los detractores apuntan el potencial desincentivo al trabajo, mientras que los defensores indican que podría aliviar los efectos de la destrucción de empleos provocada por la transformación digital.

Uno de los argumentos que se utiliza de manera recurrente para avalar la renta básica es su capacidad de luchar contra la pobreza, si bien es cierto que las políticas que dotan de prestaciones monetarias exclusivamente a los colectivos de renta más baja pueden reducirla más que la renta básica –que en principio se dota de forma general sin exigir requisitos– con el mismo coste presupuestario. El problema de las transferencias que requieren probar la falta de medios para su cobro es el control y coste administrativo que requieren, así como el estigma asociado a los perceptores, algo que desaparecería bajo un esquema de renta básica.

Luchar contra la pobreza no consiste simplemente en repartir dinero, porque ello puede suponer una solución de corto plazo para un problema de raíces estructurales. Si analizamos los colectivos más golpeados por la crisis en España, a través de la variación experimentada en la renta entre 2008 y 2017 (véase *European Anti Poverty Network*, 2018), los grupos que aparecen como máximos perdedores son los parados, los jóvenes y las personas menos formadas. Ello induce a pensar que las políticas de lucha contra la pobreza en el largo plazo deben reflexionar y actuar sobre la inversión en capital humano y las condiciones del mercado laboral, independientemente y de forma complementaria a las soluciones inmediatas consistentes en prestaciones monetarias.

En Badenes-Plá, Gambau-Suelves y Navas Román (2018) se detallan algunos de los efectos que no deben obviarse al reflexionar sobre la implantación de una renta básica. En términos monetarios, hay que tener en cuenta el coste presupuestario que implicaría y su posible sostenibilidad, ya que, como se ha mencionado anteriormente, no tiene sentido analizar exclusivamente una de las caras de la moneda (el gasto) sin plantear cómo se va a financiar y los efectos que ello generaría. La simplificación de los costes de gestión por la aplicación de una medida generalizada y que ahorra en términos de comprobación de requisitos puede no ser desdeñable cuando la renta básica se aplica en sustitución del pago de otras prestaciones monetarias.

El mercado de trabajo es uno de los contextos en los que los efectos de la renta básica deben ser analizados desde distintas vertientes. Un argumento muy repetido en contra de la renta básica es el desincentivo al trabajo que podría generar el hecho de contar con una renta suficiente para cubrir las necesidades básicas. Pero en un contexto de paro elevado o de destrucción de empleo por disrupción digital, puede verse como una solución al conjunto de la población activa desempleada. En el caso del trabajo femenino, la renta básica puede empeorar las situaciones de desprotección y vulnerabilidad de las mujeres, si se desincentiva el trabajo remunerado fuera del hogar, pero también puede suponer una salvaguarda para el emprendimiento una vez garantizada una renta mínima.

Los movimientos de población causados por el efecto atracción del cobro de una renta tampoco deben ignorarse, pero, no obstante, para poder determinar la importancia del efecto llamada en términos de migración extranjera hay que conocer si la renta básica se establece para todos los residentes, o si se exige un criterio de permanencia previa en el país para poder percibirla. El efecto de movilidad potencial de la renta básica también podría modularse para generar movimientos dentro de las fronteras y repoblar zonas despobladas.

Frente al argumento favorable de mayor libertad para la toma de decisiones económicas y no económicas que proporcionaría una renta incondicional, puede contraargumentarse el riesgo que supone la obtención de renta sin esfuerzo para colectivos jóvenes, inmaduros o irresponsables.

Otros efectos derivados de la implantación de un sistema de renta básica serían la seguridad, la mayor posibilidad de emprendimiento, y en general el mayor tiempo de ocio. También el fin de la indigencia y la delincuencia motivada por falta de recursos.

En definitiva, contar con renta sin tener que renunciar a ocio para su obtención, abre un aba-

nico de alternativas en la respuesta de los perceptores tan variadas como las posibles preferencias por el ocio y el consumo. Si las circunstancias fueran tales que hubiese recursos suficientes para diseñar una renta básica capaz de acabar con la pobreza, esta proporcionaría una alternativa de vida sin trabajo para aquellos que sus preferencias por el consumo fueran poco ambiciosas. Pero al mismo tiempo, garantizaría tranquilidad para aquellos que son parados involuntarios, y un recurso adicional para los que cuentan con preferencias por un consumo elevado y saben que deben renunciar a ocio para lograrlo. En un contexto tan ideal como el descrito, las desigualdades no deberían considerarse un problema, porque no serían más que un reflejo de las preferencias ocio-consumo.

Al abordar la evaluación de los efectos de la renta básica universal no puede considerarse exclusivamente el efecto aislado del pago de dicha renta. Es necesario tener en cuenta que para su financiación se pueden producir cambios en el sistema impositivo y/o de protección social, y lo verdaderamente relevante es analizar el efecto neto producido por el conjunto de cambios.

IV. EXPERIENCIAS Y RESULTADOS DE LA APLICACIÓN DE LA RENTA BÁSICA

La idea de una renta básica ha resurgido en tiempos recientes con fuerza no solamente en el debate académico o político, también como medida a implementar, ya sea en forma de experimento en un ámbito limitado para comprobar sus efectos, o como medida más general.

Alaska es el único territorio que ha mantenido desde hace décadas una renta básica dirigida a toda la población. Esta renta comenzó a repartirse en 1976 a todos los residentes en forma de dinero en efectivo, de manera incondicional, y a partir del 25 por 100 de los rendimientos generados por la explotación del petróleo. La finalidad de la misma no estaba basada en logros redistributivos, sino como mecanismo de compensación por la explotación de un recurso no renovable y contaminante. Berman (2018) evalúa si la renta contribuye a mitigar la pobreza de un colectivo en particular: los habitantes indígenas de zonas rurales. Se trata de un grupo poblacional con tasas de pobreza elevadas y con pocas oportunidades económicas. La renta básica reduce sustancialmente la pobreza en este colectivo, aunque de forma decreciente en el tiempo, y ello a pesar de la infraestimación calculada en el efecto, debido a errores en el cómputo de los datos de renta de las familias. El efecto de reducción de la pobreza es más intenso en niños (que de partida muestran tasas de pobreza crecientes) y en personas mayores. Además, no se halla evidencia de efectos sociales y económicos adversos por la aplicación de la renta.

En el caso de Irán, se estableció un programa de renta incondicional en 2011 que pagaba una suma mensual equivalente al 29 por 100 de la renta mediana, lo que suponía 1,5 dólares diarios para cada miembro de la familia. El programa, del que eran beneficiarios sesenta millones de los setenta millones de habitantes totales, se mantuvo hasta 2016, y durante su vigencia se realizaron actualizaciones para compensar la inflación. Esta medida se estableció de manera simultánea al freno del subsidio de los precios de la energía, lo que implicó una importante subida de estos, que en cierta medida se compensaba con la renta incondicional recibida. Los estudios que han evaluado los efectos de este programa muestran que existen diversas ventajas ligadas al mismo. Por un lado, la generalización del uso de bancos por parte de la población, ya que la renta se pagaba vía transferencia a una cuenta bancaria. Por otro lado, la desigualdad y la pobreza se redujeron. La oferta de trabajo no se vio disminuida y los autoempleados la incrementaron, posiblemente como resultado de expansión de sus actividades favorecidas por la renta incondicional percibida (Salehi-Isfahani y Mostafavi-Dehzooei, 2017).

Desde marzo de 2019, en Italia se ha implantado el *Reddito di Cittadinanza*, impulsado por el Movimiento 5 Estrellas. No se trata de una renta básica universal personal, incondicional y para toda la población, sino un pago mensual de 780 euros mensuales a las familias siempre que se cumplan una serie de requisitos: haber residido en Italia al menos diez años y los dos últimos sin interrupción, no superar 30.000 euros en el valor del patrimonio inmobiliario ni 6.000 en el financiero, ni contar con ingresos en el hogar por encima de 9.360 euros anuales. Más de un millón de familias se verán beneficiadas por este subsidio para el que se han presupuestado alrededor de 7.000 millones de euros, y del que todavía no se han evaluado sus efectos. No se trata de la primera experiencia en Italia, ya que la ciudad de Livorno introdujo un programa piloto en junio de 2016 en el que cien de

las familias más pobres recibían 517 euros mensuales, extendiéndose en 2017 a cien familias más. La renta repartida está condicionada a la realización de servicios para la comunidad y a la búsqueda de empleo entre los desempleados, que pierden el derecho a la renta si rechazan tres ofertas laborales.

En abril de 2018 se concluyó la primera fase de un experimento piloto de tres años de duración en Ontario (Canadá). El experimento implica a 4.000 ciudadanos receptores de renta básica y 2.000 de control en las ciudades de Hamilton, Lindsay, y ThunderBay. Cada persona soltera recibe una renta anual de 16.989 dólares, y las parejas 24.027. Las áreas de interés del estudio se centran en seguridad alimentaria, participación laboral, educación, seguridad y salud.

Finlandia realizó en 2017 un experimento sobre 2.000 personas desempleadas (independientemente de que buscasen empleo activamente o no) escogidas aleatoriamente de entre 25 y 58 años, a quienes se les concede una renta mensual de 560 euros libres de impuestos. Su evaluación concluye que el programa apenas incide en el aumento del empleo: 0,5 días adicionales de empleo entre tratados frente a controles, pero logra un mayor grado de bienestar y sensación de justicia social.

La *start-up* Y-Combinator ha planteado desde 2017 un experimento sobre 3.000 participantes (2.000 pertenecen al grupo de control y 1.000 al de tratamiento) en dos estados de Norteamérica. Los individuos tratados reciben 1.000 dólares mensuales durante tres años. La selección de los tratados no es aleatoria, se escogen individuos entre 21 y 40 años cuya renta del hogar no sobrepase la media. La intencionalidad en la elección se justifica por el hecho de que los efectos de la renta básica se aminoran en colectivos de renta elevada. La justificación del estudio se basa en la polarización de la renta norteamericana, la contracción de la clase media y el incremento de la pobreza. Pero más que los efectos de la pobreza monetaria, el interés del estudio se centra en una serie de consecuencias de diversa índole derivadas de las decisiones de los participantes y que se manifiestan en el mercado de trabajo, en el uso del tiempo de ocio, en la inversión en capital humano, o en actividades productivas no pagadas. Todas estas decisiones tienen a su vez consecuencias sobre la salud física y mental, el bienestar subjetivo, la suficiencia financiera, comportamientos políticos y sociales (y antisociales), preferencias temporales, o aversión al riesgo. Y-Combinator (2017) es consciente de las limitaciones de no poder generalizar el experimento a más receptores, dado el coste que ello implica, pero aun así son muchos los elementos previstos para el estudio que tiene como finalidad aportar evidencia empírica para el debate político.

En Utrecht (Holanda) se propuso en 2016 un experimento de reparto de renta básica llamado *Weten Wat Werkt* (que se traduce como «Conoce lo que funciona»). La duración del programa piloto es de dos años, involucrando a un total de 250 habitantes que se dividen en grupos. Cada grupo recibe cantidades diferentes en condiciones distintas. Unos reciben 960 mensuales de forma incondicional, otros reciben 150 euros adicionales si se comprometen a realizar servicios para la comunidad. Este programa piloto pretende ofrecer guías de actuación para la reestructuración del sistema de bienestar holandés, que se critica por su elevado coste.

En diciembre de 2017 el Gobierno escocés propuso el desarrollo de un programa piloto en distintas áreas: Glasgow, Edimburgo, Fife y North Ayrshire. El Gobierno escocés aportó 250.000 libras que se sumarán a las cantidades aportadas por los gobiernos locales. La duración del programa es de veinte meses, por lo que en marzo de 2020 se espera contar con resultados que sirvan para el mejor diseño del sistema de prestaciones.

Los experimentos en países de África pueden extenderse a mayor número de participantes, con menor coste, dado el menor nivel de vida en general. La ONG Give Directly, ha financiado desde 2008 transferencias directas donadas a poblaciones pobres en el este de África, y es la responsable desde 2017 del mayor experimento de renta básica universal hasta el momento, que se desarrolla en dos regiones de Kenia –Siaya y Bomet– involucrando a un total de 300 municipios y 14.475 hogares. Las asignaciones de los municipios se realizan de forma aleatoria como sigue: cien municipios no reciben nada y constituyen el grupo de control; otros cuarenta, con una población aproximada de 60.000 personas, recibirán una renta básica de largo plazo, consistente en 22,5 dólares mensuales durante doce años y otros ochenta que recibirán la misma cantidad mensual, pero solamente durante dos años, y ochenta más que recibirán una suma

igual al total de dos años, pero de una sola vez. El estudio pretende dar respuesta a cuestiones como si la gente deja de trabajar al recibir una renta sin que se le exija una contrapartida, si emprenden negocios, o si incrementan su gasto en drogas, alcohol o educación. También existe interés en conocer si la seguridad financiera que aporta la renta básica reduce aspectos negativos ligados a la pobreza como el robo y la violencia y otras cuestiones como el empoderamiento femenino, las aspiraciones en la vida, el uso del tiempo o la seguridad alimenticia. Desde 2018 se realizan transferencias vía teléfono móvil. En 2019 se tendrá el primer estudio de seguimiento, y está planificado realizar estudios cada tres o cinco años.

Experimentos de menor envergadura se han realizado en el pasado, por ejemplo el proyecto piloto desarrollado en Namibia entre 2007 y 2009, que mostró muy buenos resultados en términos de reducción de la pobreza, crimen y aumento de la tasa de escolarización. La propuesta de renta básica en este caso partió de Namibian Tax Consortium (NAMTAX) en 2002 como parte de sus recomendaciones para la reducción de la desigualdad y la pobreza. Los perceptores de la renta eran residentes de la región Otjivero-Omitara de menos de 60 años, que recibían 100 dólares namibios (aproximadamente 15 dólares) mensuales de manera incondicional. La tasa de pobreza utilizando una línea de pobreza alimenticia cayó tras un año de programa del 76 por 100 al 37 por 100. La malnutrición infantil también mejoró de forma considerable, con un 42 por 100 de niños con infrapeso en noviembre de 2007, 17 por 100 en junio de 2008 y 10 por 100 en noviembre de 2008. Las tasas de abandono escolar pasaron del 40 por 100 en 2007 al 5 por 100 en 2009, y las de robos de distintos tipos cayeron entre un 20 por 100 y un 40 por 100.

En la India también se ha desarrollado, entre 2011 y 2013, un programa piloto sobre 6.000 personas en las ciudades de Madhya y Pradesh. Para el soporte económico, Unicef aportó un millón de dólares que se actualizaron cada tres meses por los gobiernos locales. Los resultados mostraron que la mayoría de los perceptores utilizaron el dinero recibido para mejorar sus oportunidades para la obtención de rentas adicionales, como inversión en ganado. La renta básica también permitió a los niños continuar con su educación en lugar de trabajar para aportar recursos al hogar.

Además de las experiencias citadas, se han realizado propuestas, o se ha discutido la conveniencia de realizar experimentos en otros países como Reino Unido, Francia, Suiza, Alemania o España.

V. LA MICROSIMULACIÓN COMO HERRAMIENTA DE ANÁLISIS DE LA RENTA BÁSICA

La renta básica también ha sido estudiada en el ámbito académico a partir de escenarios simulados. Al contrario que en los experimentos empíricos, que ponen en práctica el reparto real de una renta básica con unas condiciones establecidas y para un colectivo determinado, la microsimulación permite elucubrar distintos escenarios teóricos, y a partir de bases de microdatos, inferir cuáles serían los resultados en términos de coste para la Administración, efectos redistributivos y sobre la pobreza, o colectivos ganadores y perdedores. En esta línea de trabajo se presenta en la OCDE (2017) un estudio para Finlandia, Francia, Italia y Reino Unido. Las condiciones establecidas para el diseño de una RB (renta básica) –que difiere en cuantía en cada país– son las siguientes. La RB se recibe por parte de individuos que no han alcanzado la edad de jubilación. La RB neta de impuestos para adultos se calcula de forma que coincida con la renta mínima garantizada (RMG) en caso de solteros. La cantidad para los menores se fija de forma que una familia de dos hijos sin ingresos reciba lo mismo que antes de la reforma. Se mantienen las ayudas al alquiler, y las de discapacidad que sobrepasen la cuantía de la RB se minoran en la misma. El resto de prestaciones monetarias (excepto las de jubilación) se eliminan. Las contribuciones a la Seguridad Social se mantienen, pero no se exigen sobre la RB, que sí que está sujeta a imposición sobre la renta. Para lograr la neutralidad presupuestaria se ajusta la RB por encima o debajo de la RMG teniendo en cuenta si los costes de la RB superan o no las ganancias de la abolición del resto de prestaciones. Se considera que no hay respuesta en términos de oferta de trabajo. Las simulaciones se llevan a cabo utilizando EUROMOD, el microsimulador *tax-benefit* para los países de la Unión Europea (Sutherland y Figari, 2013).

El tipo de sistema de protección social que se sustituye determina la cuantía que se puede pagar vía RB en cada uno de los países, en libras para Reino Unido y euros para el resto:

	ADULTO	MENOR	LÍNEA DE POBREZA
Finlandia (€)	527	316	1.074
Francia (€)	456	100	909
Italia (€)	158	158	737
Reino Unido (£)	230	189	702

Aunque la reforma se diseña de manera neutral, los efectos distributivos no son neutrales, y de hecho, muy pocos grupos permanecen casi indiferentes. En general, los colectivos que no eran beneficiarios con el sistema que se sustituye, o que no cobraban las prestaciones aun teniendo derecho, resultan ganadores si la RB compensa la subida impositiva a la que se enfrentan, y pierden en caso contrario. En general, los hogares de personas solteras son los menos afectados, ya sean de renta baja y vean sustituir una prestación por otra, o sus ingresos sean más elevados. Las parejas sin hijos en general se ven beneficiadas al establecerse una RB universal, sin tener en cuenta las economías de escala de vivir en familia, como ocurre con las prestaciones monetarias que se sustituyen. Las familias con hijos y rentas elevadas resultan ganadoras, al no ser beneficiarios en el sistema previo.

Los efectos sobre la pobreza revelan cambios importantes en la composición del colectivo pobre. Los receptores de prestaciones monetarias no siempre son los colectivos de menores rentas, ya que pueden ser receptores por otros motivos, y el cambio a un sistema de RB les puede generar una caída importante de recursos y hacerles caer en la pobreza. Las tasas de pobreza no varían mucho en Italia, pero sí se incrementan de forma importante en el resto de países, lo que demuestra que la RB no tiene por qué ser una buena herramienta de lucha contra la pobreza.

También referido al caso de Reino Unido, se encuentra el estudio de Reed y Landsey (2016) en el que se simulan varias alternativas de renta básica universal incondicional. Se evalúan básicamente dos alternativas: una en la que se eliminan prácticamente todas las prestaciones monetarias, y otra en la que se mantienen al menos en una fase inicial. El primero de los sistemas se revela difícil de implementar en el contexto existente, tanto por el coste que implica como por la cantidad de perdedores que aparecerían entre los hogares más pobres. El sistema alternativo aumentaría las rentas medias entre las decilas de menor renta y reduciría la pobreza a un coste asumible. Los resultados, elaborados mediante el modelo estático de microsimulación *tax-benefit* desarrollado por Landman Economics para el período 2015-2016, ofrecen básicamente las mismas conclusiones que otros estudios similares.

Francese y Prady (2018) llevan a cabo un estudio de escenarios simulados con datos reales, pero sin identificar los países por su nombre. El análisis escoge ocho países con características variadas en cuanto a la representatividad geográfica, nivel de desarrollo, generosidad del sistema de gasto y progresividad de las prestaciones no contributivas. Se simula el pago de una renta universal per cápita equivalente al 25 por 100 de la renta neta media de mercado, lo que reduce de forma importante la desigualdad y la pobreza, pero a un coste presupuestario elevado. Se suponen tres alternativas de financiación: la sustitución de las transferencias no contributivas por la renta básica, el incremento de la imposición directa o bien la introducción de un impuesto adicional sobre la renta disponible. La combinación de resultados posibles incluye un rango muy amplio, que sirve para ilustrar cómo las decisiones en la implementación de una renta básica deben tener en cuenta tres *trade-off* fundamentales: primero, la cobertura en la cola baja de la distribución frente a las fugas de renta en las decilas más elevadas; en segundo lugar, la generosidad de las transferencias frente a los desincentivos al trabajo que puedan generarse; y tercero, el coste fiscal frente al uso alternativo de los recursos escasos.

En Arcarons, Raventós y Torrens (2017) se continúa con el estudio de los efectos de la aplicación de una renta básica incondicional, racional y justa, perfilando trabajos previos realizados en el mismo contexto. Utilizando los datos de la *ECV* y de la Agencia Tributaria referidos a 2015 se plantean escenarios de reparto de renta básica universal de 7.800 euros anuales (650 mensuales), 8.400 euros anuales (700 mensuales) y 9.802 euros anuales (817 mensuales). El impuesto sobre la renta de las personas físicas (IRPF) se modifica de manera que se someten a tributación las rentas exentas, se unifica la base general y del ahorro, se eliminan mínimos personales, reducciones de la

base y deducciones de la cuota y se plantean dos alternativas de gravamen, mediante tipo único o tarifa de cinco tramos. Al mismo tiempo, se considera que se cuenta con financiación complementaria a la recaudación por IRPF de 500 millones de euros o sin financiación adicional. Estos escenarios permiten doce posibles combinaciones. Los tipos de la tarifa del IRPF o el tipo único se regulan de forma que, dependiendo del umbral de tributación (que se haría coincidir con la cuantía anual de renta básica distribuida), fueran suficientes para contar con neutralidad recaudatoria (ya hubiera o no financiación adicional). Los tipos marginales resultantes oscilarían entre 30 por 100 (para rentas de hasta 3.000 euros) y 55 por 100 (para rentas superiores a 90.000 euros) en el caso más barato, y 41 por 100 y 64 por 100 para los mismos tramos de renta en el caso más costoso. Si se utiliza un solo tipo, en cualquiera de los escenarios se superaría el 40 por 100, incluso el 50 por 100. En estos contextos, los autores concluyen que todos los hogares con rentas inferiores a 60.000 euros resultarían ganadores, que ganarían el 80 por 100 de los hogares y el 77 por 100 de las personas, que la desigualdad de la renta después de impuestos medida por el índice de Gini se reduciría un 14,1 por 100 en comparación con la de antes de impuestos (el sistema actual la reduce en un 3,7 por 100) y que en conjunto se produciría una transferencia de renta de 431 millones de hombres a mujeres.

Por otro lado, Fuenmayor y Granell (2017) plantean una alternativa al sistema actual de protección social en el que instrumentan un impuesto sobre la renta a tipo único, o con tres tramos en la tarifa para dotar de una mayor progresividad, junto a una subvención universal: la renta básica de ciudadanía (RBC). Para ello utilizan los datos de la *ECV* 2014 y, siguiendo las propuestas de Friedman (1962) y Friedman y Friedman (1980), analizan la introducción de un impuesto negativo sobre la renta (INR) que permite volcar en un único mecanismo las modificaciones del sistema fiscal y el sistema de prestaciones públicas. Para garantizar la autofinanciación del nuevo sistema sin exigir recursos adicionales (suficiencia financiera), se eliminarían las prestaciones no contributivas y los complementos a mínimos al entenderse que, en este escenario, las garantías de renta de los ciudadanos serían cubiertas por la RBC y que, por tanto, su vigencia carecería de sentido económico.

En pro de facilitar la sencillez y la comprensión del ciudadano, así como para garantizar que el INR recaude lo mismo que el actual sistema del IRPF, los autores reforman la estructura básica de este integrando las bases imponibles general y del ahorro y, eliminando las reducciones en la base por rendimientos del trabajo y planes de pensiones, el régimen opcional de tributación conjunta, las deducciones en la cuota íntegra por adquisición o alquiler de vivienda, y la deducción por maternidad. Así, el aumento en recaudación generado por estas vías permitiría financiar la parte negativa del impuesto, haciendo del INR un impuesto individual de declaración obligatoria para todos los residentes en España y del que los niños también podrían beneficiarse con un importe igual al 30 por 100 de la RBC fijada para los adultos, en consonancia con el peso de los mismos en la unidad familiar y siguiendo la actual escala de equivalencia de la OCDE. Los autores analizan dos escenarios: un INR a tipo único del 50 por 100 y un mínimo exento en el impuesto de 10.310 euros, que equivale a una RBC de 5.155 euros anuales para los adultos; y un INR con tres tramos (47 por 100 para las bases imponibles negativas, 50 por 100 para las menores de 21.000 euros, y 60 por 100 para el resto) con un mínimo exento de 10.870 euros equivalente a una RBC de 5.108,60 euros anuales.

A diferencia del actual esquema del IRPF, en el que un número elevado de hogares no paga IRPF ni recibe ningún tipo de prestación, con un INR como el propuesto no existen hogares neutrales ya que o pagan el impuesto neto, o reciben una transferencia neta del sistema. Este esquema permite que el número de ganadores sea muy alto y el de perdedores muy reducido (hogares de rentas muy elevadas), siendo los mayores beneficiarios del nuevo sistema los hogares con hijos, ya sean familias monoparentales o con dos progenitores en el hogar. Además, el INR con el mínimo exento y la RBC reducirían drásticamente los índices de desigualdad gracias al mayor poder redistributivo del sistema en su conjunto. En concreto, el índice de Gini de la renta después de impuestos y transferencias bajaría hasta el entorno del 0,25 (0,34 en el IRPF 2013), y el Índice de Reynolds-Smolensky aumentaría hasta el 0,13 (0,043 en el IRPF 2013). Como consecuencia última de todo ello, y ya que el INR con la RBC permite redistribuir por el lado del ingreso y del gasto, la tasa de pobreza disminuiría hasta el 12 por 100 y la de pobreza extrema al 2,7 por 100; situando a España como

un referente europeo en la lucha contra la pobreza.

VI. ¿QUÉ RENTA BÁSICA PODRÍAMOS PAGAR EN ESPAÑA?: MICROSIMULACIÓN DE LA SUSTITUCIÓN DE LAS PRESTACIONES MONETARIAS

La presente sección está dedicado a describir y exponer los resultados del ejercicio de microsimulación llevado a cabo por los autores Badenes, Gambau-Suelves y Navas (2019) en el que se sustituyen las prestaciones monetarias por una renta básica universal.

El propósito del trabajo no es plantear una propuesta con el deseo de implantarla, sino determinar la cuantía de renta básica factible si se sustituyese todo el sistema de prestaciones por esta medida y ofrecer un referente de comparación. Así, el ejercicio pretende cuantificar los efectos redistributivos, sobre la progresividad y la pobreza. Para llevar a cabo la microsimulación se ha utilizado EUROMOD (Sutherland y Figari, 2013) con datos de la European Union Statistics on Income and Living Conditions (EU-SILC) 2015.

1. Descripción de los escenarios simulados y efectos redistributivos

Establecer una renta básica universal (RBU) igual a la línea de la pobreza supondría un coste presupuestario muy elevado e inasumible, por lo que se ha escogido otra alternativa: sustituir el sistema de prestaciones vigentes y cuantificar cuál sería la renta básica que se podría pagar sin que ello supusiera un mayor gasto destinado al pago de esta prestación monetaria. Este escenario generará una nueva renta gravable que tendrá consecuencias en términos de recaudación del IRPF. Dado que la eliminación del sistema de prestaciones monetarias supone una gran pérdida para el colectivo de jubilados, planteamos otro escenario alternativo en el que las únicas prestaciones económicas que se mantienen son las pensiones de jubilación. Este nuevo escenario supone recortar el importe de la bolsa de recursos destinada para repartir la RBU, ya que el grueso de las prestaciones monetarias lo constituyen las pensiones.

El escenario con el que se comparan las dos alternativas simuladas toma como referencia la distribución de renta existente en la EU-SILC 2015, así como las prestaciones y la normativa del IRPF vigente en 2015. Para la creación de los escenarios simulados (denotados RB cuando se sustituyen todas las prestaciones monetarias por una renta básica, o bien RBP cuando se mantienen las pensiones de jubilación) se calcula el valor de todas las prestaciones monetarias, o bien todas las prestaciones monetarias excepto las de jubilación, y se plantea la división a partes iguales para todos, independientemente de la edad, la renta o cualquier condición de necesidad adicional a la renta. Así, la sustitución de las prestaciones monetarias resultaría en un reparto de 295 euros al mes para cada individuo en el primer escenario (RB), y 80 euros para el segundo escenario (RBP). Aunque tal reparto no generaría coste en términos presupuestarios, la exigencia de la misma estructura del IRPF a una distribución diferente, sí que daría lugar a una variación en la recaudación de este impuesto y supondría un descenso en la recaudación, y por tanto un aumento de la renta disponible de los individuos.

Las cuantía de los totales (elevados a nivel poblacional) que se extraen de los dos escenarios se presentan en el cuadro n.º 1.

A la vista de los resultados puede comprobarse que, aunque la magnitud de las prestaciones otorgadas en términos agregados es prácticamente igual en el escenario de referencia que en los dos simulados, la recaudación se reduce en un 3,56 por 100 en el supuesto de que se eliminen las pensiones de jubilación, y aumenta en 1,81 por 100 cuando estas se mantienen. Esto se traduce en un incremento de la renta disponible de un 0,51 por 100 en el primer caso y un descenso de un 0,26 por 100 en el segundo.

El sistema *tax-benefit* aplicado en el escenario de referencia o en los otros dos simulados, tendrá efectos sobre la desigualdad y

CUADRO N.º 1

VALOR EN MILLONES DE EUROS MENSUALES DE DISTINTAS MAGNITUDES EN EL ESCENARIO DE REFERENCIA (2015) Y SIMULADOS (RB Y RBP)

	RECAUDACIÓN		*TRANSFERENCIAS*		*RENTA DISPONIBLE*	
	TOTAL (€)	*VARIACIÓN (%)*	*TOTAL (€)*	*VARIACIÓN (%)*	*TOTAL (€)*	*VARIACIÓN (%)*
2015	5.697,5		13.496,7		39.748,6	
RB	5.495,0	-3,56	13.496,4	0,00	39.951,3	0,51
RBP	5.800,7	1,81	13.497,3	0,00	39.645,6	-0,26

la redistribución diferentes. Para compararlo, obtendremos en cada caso el índice de Gini. Las diferencias entre los índices de Gini de la renta original y las rentas netas en los dos escenarios simulados nos proporcionarán el índice de Reynolds-Smolensky (RS) que nos muestran el efecto redistributivo logrado.

CUADRO N.º 2

DESIGUALDAD (GINI) DE LA RENTA ORIGINAL Y RENTA DISPONIBLE Y EFECTO REDISTRIBUTIVO (REYNOLDS-SMOLENSKY) DE LA APLICACIÓN TOTAL DEL SISTEMA *TAX-BENEFIT*

	2015	*RB*	*RBP*
Gini renta original	0,532	0,532	0,532
Gini renta disponible	0,337	0,342	0,349
Reynolds-Smolensky	0,195	0,190	0,183

CUADRO N.º 3

DESCOMPOSICIÓN DEL EFECTO REDISTRIBUTIVO (REYNOLDS-SMOLENSKY) (PORCENTAJE SOBRE EL TOTAL)

	2015	*RB*	*RBP*
RS de prestaciones	78	75	77
RS de impuestos	22	25	23
RS total	100	100	100

CUADRO N.º 4

EFECTO REDISTRIBUTIVO (RS), PROGRESIVIDAD (K), TIPO MEDIO EFECTIVO (T) Y REORDENACIÓN (R) LOGRADO POR LA APLICACIÓN DE LA RB

	PRESTACIONES			*IMPUESTOS*			*EFECTO TOTAL*		
	2015	*RB*	*2015 (%)*	*2015*	*RB*	*2015 (%)*	*2015*	*RB*	*2015 (%)*
K	-0,85	-0,51	60	0,21	0,24	115	-2,58	-1,36	53
t	-0,35	-0,39	112	0,17	0,16	96	-0,11	-0,16	139
R	0,06	0,00	2	0,00	0,00	60	0,07	0,00	4
RS	0,15	0,14	94	0,04	0,04	111	0,195	0,190	97

CUADRO N.º 5

EFECTO REDISTRIBUTIVO (RS), PROGRESIVIDAD (K), TIPO MEDIO EFECTIVO (T) Y REORDENACIÓN (R) LOGRADO POR LA APLICACIÓN DE LA RBP

	PRESTACIONES			*IMPUESTOS*			*EFECTO TOTAL*		
	2015	*RBP*	*2015 (%)*	*2015*	*RBP*	*2015 (%)*	*2015*	*RBP*	*2015 (%)*
K	-0,85	-0,78	92	0,21	0,20	97	-2,58	-2,40	93
t	-0,35	-0,35	101	0,17	0,17	101	-0,11	-0,11	100
R	0,06	0,06	93	0,00	0,00	83	0,07	0,07	91
RS	0,15	0,14	94	0,04	0,04	99	0,195	0,18	94

Como se puede observar, el sistema de impuestos y prestaciones vigente en el año 2015 nos lleva a la mayor disminución de la desigualdad, siendo el índice RS de 0,195. Cualquiera de los dos escenarios simulados también reduce la desigualdad, en el caso de una RB eliminando las pensiones obtenemos un RS de 0,190, y si las mantenemos en el sistema de prestaciones sería de 0,183. En el cuadro n.º 3 se presenta el efecto redistribuidor calculado de forma separada para impuestos y prestaciones.

Este resultado pone de manifiesto dos conclusiones importantes. Primera, los efectos de la RB en cualquiera de los dos escenarios simulados no dan lugar a grandes diferencias en los resultados distributivos frente al sistema vigente en 2015. Segunda, en ambos escenarios, la verdadera contribución a la redistribución se produce por la vía de las transferencias, no del pago de impuestos. En términos relativos podemos decir que el porcentaje de RS debido a impuestos se sitúa entre el 22 por 100 y el 25 por 100, mientras que el debido a las prestaciones entre un 75 por 100 y un 78 por 100.

Para poder entender mejor los resultados redistributivos expuestos en las líneas anteriores, se ha descompuesto el RS global en los efectos de progresividad (Kakwani), tipo medio y reordenación logrados por el pago de las prestaciones en 2015 y su equivalente monetario si se otorgase una renta básica, que se muestran en los cuadros n.º 4 y 5.

Como se puede observar, las pequeñas diferencias en el efecto redistributivo entre los escenarios simulados y de referencia ocultan grandes diferencias que se produ-

cen de camino al resultado final. El pago de las prestaciones en el escenario de referencia conduce a un efecto progresividad muy grande, y que se debe al hecho de que las transferencias monetarias se reparten de forma más desproporcionada hacia las unidades de menor renta que el pago de la renta básica. Ello se refleja en el valor obtenido del índice de Kakwani, que es -0,85 en 2015 frente a -0,51 con RB y -0,78 con RBP. En todos los casos el valor es negativo, indicando que las prestaciones se reciben proporcionalmente más en las rentas bajas. Esta regresividad en el reparto de prestaciones monetarias se convierte en progresividad por tratarse de una prestación con tipo efectivo negativo, en lugar de positivo. Sin embargo, un cambio en la progresividad tan dispar no es esperable que conduzca a un efecto redistributivo total tan igualado, teniendo en cuenta que el tipo efectivo real de las prestaciones es similar en todos los escenarios al mantener neutralidad en el gasto.

Queda un solo componente para explicar por qué una progresividad tan diferente conduce a un efecto redistributivo tan similar, y es la corrección por efecto reordenación que en general es de muy pequeña magnitud. Si se considera el anonimato como principio deseable, lo realmente importante es el cambio en la distribución de la renta, y no quién ostente cada lugar, pero el pago de prestaciones tal y como se da en 2015 genera un enorme efecto reordenación, que sería mínimo si se otorgase una RB. Esta es la explicación para lograr un efecto redistributivo finalmente similar: el efecto reordenación es cincuenta veces mayor con la situación de referencia que con el pago de la RB.

1. *Efectos sobre la pobreza*

Se han calculado los índices FGT –índice de pobreza Foster Greer Thorbecke– (2) con parámetros 0, 1 y 2, para así tener en cuenta las tres dimensiones relevantes de la pobreza, incidencia, intensidad y desigualdad entre los pobres. La línea de pobreza se ha fijado en el 60 por 100 de la renta disponible mediana, equivalente a 694 euros mensuales.

La aplicación de la estructura de impuestos y prestaciones vigente en el 2015 consigue reducir más la incidencia y la intensidad de la pobreza que la aplicación de una renta básica en cualquiera de los dos escenarios simulados. Pero la desigualdad entre los pobres se reduce más con la aplicación de la RB eliminando las pensiones que con el sistema de referencia de 2015 o con el escenario simulado manteniendo las pensiones.

2. *Ganadores y perdedores*

El análisis de ganadores y perdedores se ha realizado de forma individual, no dirigido a la unidad familiar, ya que la RB se otorga a este nivel de forma intencionada, sin condicionar la actuación de las personas dentro de la unidad familiar en la que residen. Se ha definido a los ganadores como aquellos que cuentan con una renta individual (no equivalente) superior con la aplicación de la RB (en cualquiera de los dos escenarios simulados) en comparación con la que obtenían en 2015.

A priori existen colectivos que se prevé serán susceptible de perder o ganar, y el análisis confirma tales sospechas. Habiendo eliminado un sistema de prestaciones que tiene en cuenta las características personales y repartiendo ese dinero igualmente, sin tener en cuenta las circunstancias personales y familiares, es comprensible que los perdedores se localicen entre los antiguos perceptores de prestaciones, pues la nueva renta básica no compensará la que recibían.

En primer lugar, mostramos el número de ganadores y perdedores, el porcentaje que representa cada grupo en el conjunto de la población, así como el valor de la ganancia o pérdida (valor negativo) media. La ganancia o pérdida se ha definido como la diferencia en la renta disponible aplicando

CUADRO N.º 6

ÍNDICES DE POBREZA FGT CON PARÁMETROS 0 (INCIDENCIA), 1 (INTENSIDAD) Y 2 (DESIGUALDAD)

	2015	*RB*	*RBP*
Renta original			
FGT(0)	0,442	0,442	0,442
FGT(1)	0,294	0,294	0,294
FGT(2)	0,245	0,245	0,245
Renta disponible			
FGT(0)	0,233	0,263	0,249
FGT(1)	0,087	0,089	0,106
FGT(2)	0,049	0,040	0,063

la renta básica o la normativa de 2015. En este caso no se ha tenido en cuenta la escala de equivalencia, ya que la comparación se realiza a título individual.

Según el cuadro n.º 7, en los dos casos simulados, el número de ganadores supera con creces al de perdedores. Con una RB, el 74 por 100 de la población gana, frente al 26 por 100 que pierde. Si la política simulada es la RBP, estas diferencias entre los porcentajes aumentan siendo un 80 por 100 de la población la que gana y un 20 por 100 la que pierde.

La distribución de ganadores y perdedores, atendiendo a distintas características o bien por decilas de renta, se muestra en el cuadro n.º 8.

En el escenario simulado, el número de ganadores supera con creces al de perdedores. Las ganancias medias por decila son mayores en las decilas más bajas, con rangos de entre 286 y 195 euros mensuales, por lo que por esta vía la RB no iría en contra de la redistribución. Hay decilas, como la quinta, que tendrían que asumir una pérdida mensual media de 819 euros. La decila más baja perdería 686 euros mensuales, lo que implica que una reforma de estas características sería inasumible por parte de los perdedores. Es muy importante destacar este resultado, ya que los efectos redistributivos globales, que son muy similares a la situación de partida, ocultan un cambio de situación radical para una parte importante de la población. En términos medios, la implementación de una RB lleva a que pese a haber el triple de ganadores que de perdedores, los que pierden, pierden el triple de lo que ganan los ganadores.

En el cuadro n.º 9, para el escenario RBP, se observan ganancias que rondan los 70 euros y que son decrecientes a medida que consideramos decilas de mayor renta, pero además las mayores pérdidas se dan en las primeras seis decilas.

Teniendo en cuenta características como la edad de los

CUADRO N.º 7

NÚMERO DE GANADORES Y PERDEDORES, PESO PORCENTUAL Y GANANCIA MEDIA

		PIERDE	*GANA*	*TOTAL*
RB	Ganancia media	-698,8	252,1	4,4
	N.º	11.944.499	34.914.277	45.858.776
	Peso	26%	74%	100%
RBP	Ganancia media	-290,7	70,3	-2.3
	N.º	9.219.977	36.639.293	45.859.270
	Peso	20%	80%	100%

CUADRO N.º 8

PORCENTAJE DE GANADORES Y PERDEDORES POR DECILAS CON RESPECTO AL ESCENARIO DE 2015. ESCENARIO RB (ELIMINANDO LAS PENSIONES)

DECILAS DE RENTA INICIAL	*GANADORES (%)*	*GANANCIA MEDIA*	*PERDEDORES (%)*	*PÉRDIDA MEDIA*
1	74	286	26	686
2	76	286	24	625
3	76	286	24	584
4	64	284	36	697
5	46	279	54	819
6	59	255	41	720
7	75	254	25	666
8	86	225	14	496
9	92	214	8	722
10	93	195	7	836
Total	74	252	26	699

CUADRO N.º 9

PORCENTAJE DE GANADORES Y PERDEDORES POR DECILAS CON RESPECTO AL ESCENARIO DE 2015. ESCENARIO RBP (MANTENIENDO LAS PENSIONES)

DECILAS DE RENTA INICIAL	*GANADORES (%)*	*GANANCIA MEDIA*	*PERDEDORES (%)*	*PÉRDIDA MEDIA*
1	78	76	16	353
2	86	76	14	329
3	85	76	15	294
4	80	75	20	328
5	76	73	24	334
6	68	71	32	309
7	71	70	29	272
8	75	66	25	186
9	86	64	14	272
10	88	58	12	254
Total	80	70	20	699

CUADRO N.º 10

PORCENTAJE DE GANADORES Y PERDEDORES POR GRUPOS POBLACIONALES

	RB		*RBP*	
GRUPO POBLACIONAL	*GANADORES (%)*	*GANANCIA MEDIA (€)*	*GANADORES (%)*	*GANANCIA MEDIA (€)*
<18 años	99,8	291	98.9	76
≥65 años	17	-653	74	-20
Jubilación	1,5	-899	75	-21
Supervivencia	52	-646	69	-52
Desempleo	53	-87	20	-271
Discapacidad	3,2	-707	66	-80

individuos y si son perceptores o no de una prestación monetaria, obtenemos los resultados detallados en el cuadro n.º 10 relativos al porcentaje de ganadores de cada grupo así como de la ganancia media en euros.

2. Otros escenarios alternativos de análisis

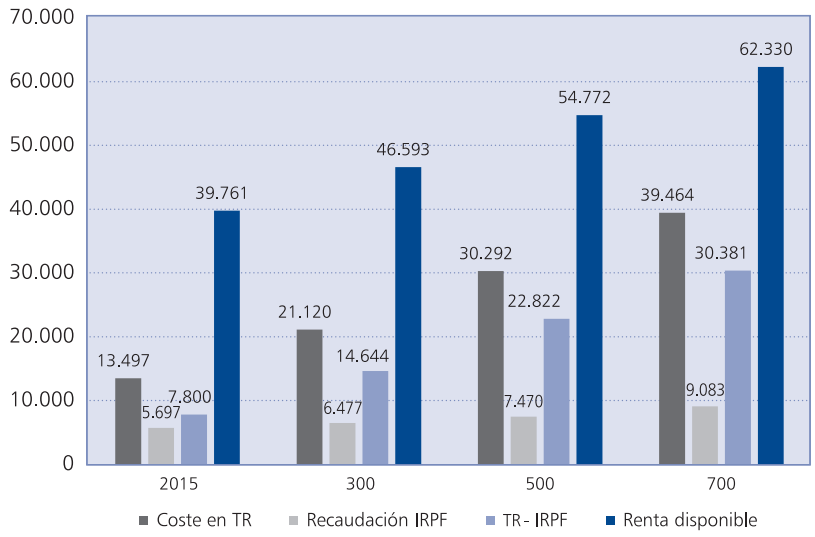
Además del ejercicio que se acaba de presentar, se han realizado simulaciones alternativas, no con ánimo de proponer su aplicación en la práctica, sino con la intención de calcular el coste que para la administración supondrían pagos superiores de renta básica y sus efectos sobre la desigualdad y la pobreza. Para ello se ha tomado como referencia un escenario en el que se mantienen las pensiones de jubilación, se elimina cualquier otra prestación monetaria y se ofrecen rentas básicas mensuales (3) de 300, 500 y 700 euros respectivamente. Las cantidades pagadas vía renta básica se someterían a la estructura vigente del IRPF, y las cotizaciones se mantendrían inalteradas.

En el gráfico 6 se pone de manifiesto el incremento del gasto por transferencias (pensiones más renta básica) en comparación con la situación vigente en 2015, que se multiplicaría por 1,6 con una renta básica de 300 euros mensuales, por 2,2 con una cuantía de 500 euros, y casi se triplicaría si se ofrecieran 700. Estas nuevas cantidades repartidas también generarían incrementos en la recaudación del IRPF, desde un total de 5.697 millones en la situación de referencia hasta 9.083 millones con una renta básica de 700 euros mensuales. Pero estos incrementos en la recaudación por IRPF, que operan al tipo medio efectivo del impuesto, no son suficientes para compensar el incremento del coste en transferencias, aumentando la diferencia desde 7.812 millones mensuales en la situación de referencia hasta 30.381 millones con un pago de 700 euros mensuales. El incremento en cada escenario de la renta disponible coincide exactamente con el aumento que se produce en la diferencia entre los pagos por transferencias y la recaudación por IRPF, por lo que se estaría produciendo una transferencia monetaria del sector público al privado (en caso de que se pudiese obtener tal magnitud de recursos).

Si los cálculos se realizan en millones de euros anuales en lugar de mensuales, las cifras resultantes del coste en transferencias y recaudación del IRPF serían las recogidas en el cuadro n.º 11.

GRÁFICO 6

VALOR DE LAS TRANSFERENCIAS, IRPF, DIFERENCIA TR-IRPF Y RENTA DISPONIBLE EN MILLONES DE EUROS MENSUALES. ESCENARIOS ALTERNATIVOS DE RB



CUADRO N.º 11

COSTE EN TRANSFERENCIAS Y RECAUDACIÓN POR IRPF EN DISTINTOS ESCENARIOS

	REFERENCIA 2015	*RB 300€/MES 3.600€/AÑO*	*RB 500€/MES 6.000€/AÑO*	*RB 700€/MES 8.400€/AÑO*
Coste en transferencias	161.961	253.442	363.504	473.566
Recaudación IRPF	68.364	77.718	89.636	108.994

CUADRO N.º 12

ÍNDICES DE POBREZA FGT PARA ESCENARIOS ALTERNATIVOS DE LA RB

POBREZA	*RB = 300*	*RB = 500*	*RB = 700*
FGT(0)	0,318	0,286	0,254
FGT(1)	0,148	0,093	0,052
FGT(2)	0,082	0,036	0,014

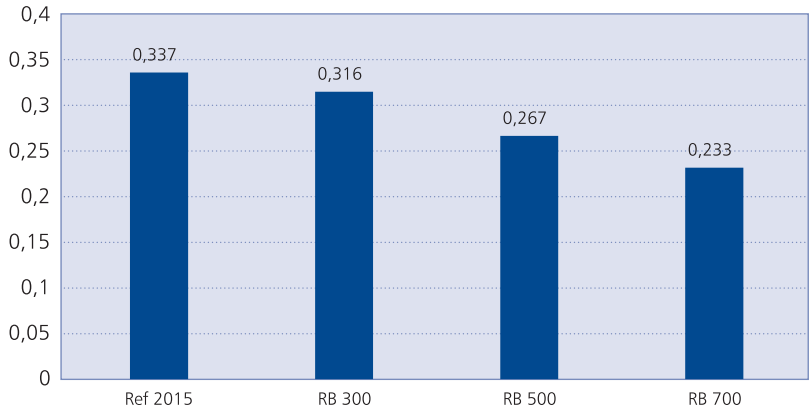
El efecto que dichas cuantías de renta básica generarían sobre la desigualdad sería el de una reducción tanto mayor cuanto mayor fuese la cuantía repartida, pasando de un valor de 0,337 del índice de Gini de la renta disponible en la situación de referencia (2015 sin cambios) hasta una desigualdad de 0,233 si se repartiesen 700 euros mensuales.

La desaparición de la pobreza sería factible cuando las líneas absolutas se fijasen por debajo de la cantidad repartida, ya que la renta básica se repartiría de forma universal. Si las líneas de medición fijadas son relativas (60 por 100 de la renta mediana disponible), los resultados que se han obtenido indican que mayores cuantías de renta básica hacen reducir la incidencia, la intensidad y la desigualdad entre los pobres.

En cualquier caso, los escenarios de mejora son evidentes tanto en términos de reducción de la desigualdad como de la pobreza, y los cálculos realizados pueden servir como elementos de referencia para el debate, pero son inasumibles económicamente por el coste que implicarían. Aunque no se han tenido en cuenta efectos de segundo orden, es previsible que ni siquiera el incremento de la renta disponible generase aumentos de la recaudación vía imposición indirecta suficiente para sostener el pago de la renta básica.

GRÁFICO 7

ÍNDICE DE GINI DE LA RENTA DISPONIBLE EN ESCENARIOS ALTERNATIVOS DE RB



VII. CONCLUSIONES

Las recientes tendencias de evolución de la desigualdad y la pobreza han llevado a que la renta básica universal haya resurgido en el debate como una posible alternativa de actuación de política fiscal, tanto en nuestro país como en otros muchos. El incremento de la desigualdad y la pobreza, el deterioro de las rentas salariales especialmente para los colectivos más desfavorecidos, y la necesidad de eficiencia en el sistema de protección social, unido a otras circunstancias como la digitalización, explican que la consideración de este elemento sea más que nunca una realidad aplicable y no una mera reflexión. Para desarrollar un debate y análisis coherente en relación con la renta básica es menester especificar claramente las características de la misma en cuanto a cobertura, elegibilidad, forma de pago, unidad perceptora, tratamiento fiscal, entre otras, así como las prestaciones que se sustituyen y con las que convive. Todo ello es determinante en el coste de su implantación, elemento central del debate.

Las experiencias prácticas han sido muy variadas desde la década de los setenta del siglo pasado

hasta nuestros días, hallándose ejemplos numerosos en varios países y con coberturas, cuantías y características diversas. El hecho de que las experiencias prácticas no se apliquen de forma generalizada, se circunscriban a colectivos y circunstancias determinadas y no se planteen como alternativa que reemplace los sistemas de prestaciones monetarias preexistente, puede explicarse por el cambio radical que tal medida supondría. Además de los ejemplos empíricos, la idea de renta básica ha originado una extensa literatura académica de escenarios simulados en los que se abordan, entre otros, la medición del coste para el sector público, los efectos sobre la distribución de renta y la pobreza, el bienestar de los ciudadanos y la caracterización de ganadores y perdedores. De las conclusiones de las experiencias teóricas y prácticas analizadas puede extraerse la conclusión de que, incluso generando resultados distributivos aceptables, o siendo sostenible mediante modificaciones neutrales en términos de coste, el análisis de ganadores y perdedores configura un esquema muy diferente al previo a la aplicación de una renta básica, que es difícil de aceptar por el público en general y de proponer por parte de los políticos.

Este es el caso también para el análisis que los autores ensayan a modo de ejemplo para España: un cambio radical asumible en términos de coste, que podría mejorar los indicadores de redistribución y pobreza, pero que supone un reparto de renta totalmente diferente al existente y ajeno a las circunstancias personales, por lo que no es fácilmente digerible por la población. Cuando los repartos de renta básica son más generosos, el gasto en transferencias se incrementa enormemente, hasta triplicarse cuando la renta repartida es de 700 euros mensuales. Bien es cierto que las cifras de desigualdad y pobreza mejoran considerablemente, pero no es factible en la práctica contar con recursos para financiar estas políticas, que se simulan simplemente con el fin de contar con cifras de referencia para el debate.

Este debate ya está sobre la mesa, y es posible que se introduzca cada vez con más fuerza como elemento a considerar en la agenda política, ya sea para su aceptación o su rechazo. La investigación rigurosa debe acompañar cualquier discusión para exponer pros y contras, y debe hacerlo con una visión muy amplia, ya que son muchos los elementos que se ven afectados por la aplicación de una renta básica: desde el tiempo libre o la cobertura de las necesidades básicas, hasta el bienestar y libertad de los ciudadanos o la sostenibilidad de las cuentas públicas.

NOTAS

(1) La estrategia Europa 2020 promueve la inclusión social, en particular a través de la reducción de la pobreza, con el objetivo de sacar al menos a veinte millones de personas del riesgo de pobreza y exclusión social. Este indicador corresponde a la suma de personas que están en riesgo de pobreza o con privaciones materiales graves o que viven en hogares con una intensidad de trabajo muy baja. Las personas solo se cuentan una vez, incluso si están presentes en varios subindicadores. En riesgo de pobreza están las personas con un ingreso disponible equivalente por debajo del umbral de riesgo de pobreza, que se establece en el 60 por 100 de la mediana nacional del ingreso disponible equivalente (después de las transferencias sociales). La privación material cubre los indicadores relacionados con problemas económicos y bienes duraderos. Se consideran personas con privaciones materiales importantes aquellas que tienen condiciones de vida gravemente limitadas por la falta de recursos y que experimentan al menos cuatro de los nueve siguientes elementos de privación: no pueden hacer frente a i) pagar el alquiler o las facturas de servicios públicos; ii) mantener el hogar adecuadamente cálido; iii) enfrentar gastos inesperados; iv) comer carne, pescado o una proteína equivalente cada dos días; v) una semana de vacaciones fuera de casa; vi) un automóvil; vii) una lavadora; viii) un televisor en color; o ix) un teléfono. Las personas que viven en hogares con una intensidad de trabajo muy baja son aquellas de 0 a 59 años que viven en hogares donde los adultos (de 18 a 59 años) trabajan 20 por 100 o menos de su potencial laboral total durante el año previo.

(2) Los índices FGT de Foster Greer y Thorbecke cuantifican la pobreza mediante medidas paramétricas, de manera que un parámetro 0 captura exclusivamente la incidencia de la pobreza, un parámetro 1 incluye además la intensidad de la misma, mientras que parámetros iguales a 2 o superiores, tienen en cuenta la desigualdad entre los pobres.

(3) Las cifras escogidas proceden del redondeo de 295 (300), cuantía que no generaría coste sin eliminar las pensiones; del redondeo del indicador público de renta de efectos múltiples (IPREM) de 2015 que ascendió a 533 (500); de la línea de pobreza utilizada previamente fijada en 648 (700). Los cálculos de EUROMOD se realizan considerando cifras mensuales, y asumiendo doce pagos anuales.

BIBLIOGRAFÍA

Acemoglu D. y Restrepo, P. (2017). Robots and Jobs: Evidence from US Labor Markets. *NBER Working Paper, N.º 23285*. https://www.nber.org/papers/w23285.pdf

Arcarons, J., Raventós, D. y Torrens, L. (2017). *Renta básica incondicional. Una propuesta de financiación racional y justa*. Barcelona: Ediciones del Serbal.

Ayala, L. (2018). La paradoja de la redistribución. Artículos de Opinión del periódico *El País*. https://elpais.com/economia/2018/11/22/actualidad/1542891091_586277.html

Badenes Plá, N., Gambau-Suelves, B. y Navas Román, M. (2018). Efectos redistributivos de la sustitución de prestaciones monetarias por Renta Básica Universal en España. *Papeles de trabajo del Instituto de Estudios Fiscales. Serie economía,* 2-2018. http://www.ief.es/docs/destacados/publicaciones/papeles_trabajo/2018_02.pdf

— (2019). Distributional and welfare effects of replacing monetary

benefits with Universal Basic Income in Spain. *EUROMOD Working Paper Series. EM8/19*. https://www.euromod.ac.uk/publications/distributional-and-welfare-effects-replacing-monetary-benefits-universal-basic-income

Berman. M. (2018). Resource rents, universal basic income, and poverty among Alaska's Indigenous peoples. *World Development, 106, pp.*161-172.

BIG Financing Reference Group (2003). Breaking the poverty trap: Financing a basic income grant in South Africa. *Conference Paper - Basic Income Grant (BIG) Financing Reference Group conference*, Johannesburg, 24 November 2003. http://pmg-assets.s3-website-eu-west-1.amazonaws.com/docs/0410BIG.PDF

Bubbico, R. y Freytag, L. (2018). *Inequality in Europe.* European Investment Bank. https://www.eib.org/attachments/efs/econ_inequality_in_europe_en.pdf

Doménech, R. (2017). *Algunas reflexiones sobre la renta básica universal.* Mimeo. FIDE, 20 de abril 2017. https://www.bbvaresearch.com/wp-content/uploads/2017/04/Renta_Basica_FIDE_20abr2017.pdf

European Anti Poverty Network (2018). El Estado de la Pobreza. España. *VIII Informe anual sobre el riesgo de pobreza y exclusión.* https://www.eapn.es/estadodepobreza/descargas.php

Escrivá Belmonte, J. L. (2019). El legado fiscal de la crisis: reformar las políticas públicas para reducir la deuda y la desigualdad. *Información Comercial Española, Revista de Economía ICE 43*. Enero-Febrero 2019. N.º 906. La crisis financiera diez años después. http://www.revistasice.com/index.php/ICE/article/view/6764/6706

Francese, M. y Prady, D. (2018). Universal Basic Income: Debate and Impact Assessment. *IMF Working Paper*, *18/273*. https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2018/12/10/Universal-Basic-Income-Debate-and-Impact-Assessment-46441

Freedman, D. H. (2016). Basic Income: A Sellout of the American Dream. *MIT Technology Review, June 13*. https://www.technologyreview.com/s/601499/basic-income-a-sellout-of-the-american-dream/

Friedman, M. (1962). *Capitalism and Freedom*. Chicago: The University of Chicago Press.

Friedman, M. y Friedman, R. (1980). *Free to Choose*. New York: Harcourt Brace Jovanovich.

Fuenmayor Fernández, A. y Granell Pérez, R. (2017). Implantación de un impuesto negativo sobre la renta. Microsimulación de su coste neto y efectos sobre la pobreza y desigualdad. *Papeles de Trabajo del Instituto de Estudios Fiscales, 1/2017.* http://www.ief.es/documentos/recursos/publicaciones/papeles_trabajo/2017_01.pdf

López-Rodríguez, D y García Ciria, C. (2018). Estructura impositiva de España en el contexto de la Unión Europea. *Documentos Ocasionales de Banco de España, n.º 1810*. https://www.bde.es/f/webbde/SES/Secciones/Publicaciones/PublicacionesSeriadas/DocumentosOcasionales/18/Fich/do1810.pdf

Milanovic, B. (2016). *Global Inequality: A New Approach for the Age of Globalization*. Harvard University Press.

OCDE (2017). Basic Income as a Policy Option: Can it add up? *Policy Brief on The Future of Work*. París: OCDE. https://www.oecd.org/social/Basic-Income-Policy-Option-2017.pdf

Reed, H y Lansey, S. (2016). *Universal Basic Income: An idea whose time has come?* Compass. London, UK. https://www.compassonline.org.uk/wp-content/uploads/2016/05/UniversalBasicIncomeByCompass-Spreads.pdf

Salehi-Isfahani, D. y Mostafavi-Dehzooei, M. (2017). Cash Transfers and Labor Supply: A Large-Scale Program in Iran. *ERF Working Paper, N.º. 1090*. http://erf.org.eg/wp-content/uploads/2017/05/1090.pdf

Sebastián Lago, R. (2018). Explaining job polarisation in Spain from a task perspective. Journal of the Spanish Economic Association, *9(2),* pp. 215–248.

Segal, H. D. (2016). Finding a Better Way: A Basic Income Pilot Project for Ontario. August.https://www.ontario.ca/page/finding-better-way-basic-income-pilot-project-ontario

Sutherland, H., y Figari, F. (2013). *EUROMOD: the European Union tax-benefit microsimulation model. International Journal of Microsimulation, 6(1)*, pp. 4-26.

Y-Combinator Reserch (2017) Basic Income Project Proposal. Overview for Comments and Feedback. https://static1.squarespace.com/static/599c23b2e6f2e1aeb8d35ec6/t/5c53606b971a1879b1ad176c/1548968052512/YCR-Basic-Income-Proposal-2018.pdf

COLABORADORES EN ESTE NÚMERO

ABIO, Gemma. Licenciada en Ciencias Económicas y Empresariales por la Universidad Pompeu Fabra (1997) y doctora en Economía por la Universidad de Barcelona (2002), es profesora contratada doctora en el departamento de Economía de la de la Facultad de Economía y Empresa de la UB desde finales de 2007. Su investigación se ha desarrollado básicamente en el centro de investigación CAEPS–UB (*Centre d'Anàlisi Econòmica i de les Polítiques Socials – Universitat de Barcelona*) y se centra en la sostenibilidad de la política fiscal ante el reto del envejecimiento de la población, tanto desde un punto de vista teórico (en el marco de los modelos de generaciones superpuestas con fecundidad endógena) como aplicado (modelos contables agregados como la Contabilidad Generacional y actualmente participando en el proyecto de las *Cuentas Nacionales de Transferencias*, NTA). Los resultados de su trabajo se han publicado en diferentes revistas nacionales e internacionales de reconocido prestigio.

BADENES PLÁ, **Nuria**. Funcionaria del Ministerio Hacienda y Función Pública y pertenece al cuerpo de catedráticos de la Escuela de Empresariales de la Universidad Complutense de Madrid. Máster en Hacienda Pública y Análisis Económico (IEF) con Mención Especial, doctora en Economía Pública (UCM) con Premio Extraordinario. Desde 2009 es vocal asesora del IEF. Ha colaborado en tareas docentes e investigadoras con numerosas instituciones: University of York, Instituto de Empresa, Fundación Europea Sociedad y Educación, Fundación Acción Familiar, L'Observatoire de l'Épargne Européenne, FUNCAS, Fundación BBVA, Universidad Europea de Madrid, entre otras.

BAJO RUBIO, **Oscar**. Catedrático de Fundamentos del Análisis Económico en la Universidad de Castilla-La Mancha. *Master of Arts* en Economía por la Universidad de Warwick. Sus áreas de investigación son Macroeconomía, Economía internacional e Integración económica. Ha realizado estancias de investigación, entre otras, en las universidades de Harvard, Oxford, London School of Economics y Osaka. Sus publicaciones han aparecido en revistas como *European Economic Review*, *European Journal of Political Economy*, *Explorations in Economic History*, *Journal of Policy Modeling* y *The World Economy*. *Fellow* de la Global Labor Organization (GLO). Miembro fundador de la Asociación Española de Economía y Finanzas Internacionales, y su presidente entre 2009 y 2013.

BANDRÉS MOLINÉ, Eduardo. Catedrático de Economía Aplicada de la Universidad de Zaragoza desde 1996. Doctor en Ciencias Económicas y Empresariales. Académico Correspondiente de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas. Consejero de Economía, Hacienda y Empleo del Gobierno de Aragón entre 1999 y 2006. Su actividad académica e investigadora se ha orientado principalmente al ámbito de la economía pública, con especial atención a las cuestiones relacionadas con el gasto público, la distribución de la renta y el Estado de bienestar. Ha publicado numerosos artículos en revistas científicas nacionales e internacionales, así como varios libros individuales y colectivos. Es director de Economía Pública y Bienestar de Funcas, editor de la revista *Cuadernos de Información Económica* y co-director de *Papeles de Economía Española*.

BRUQUETAS-CALLEJO, María. Es investigadora del Centro de Derecho Migratorio y Sociología del Derecho de la Universidad Radboud de Nimega, Países Bajos. Doctora en Sociología por la Universidad de Ámsterdam, ha trabajado como profesora asociada del Departamento de Ciencia Política de la Universidad de Ámsterdam, y como consultora independiente para la Comisión Europea y otras instancias. También ha colaborado en varios proyectos del Plan Nacional de investigación español con F. J. Moreno Fuentes, del Instituto de Políticas y Bienes Públicos del CSIC. Desde una perspectiva de sociología política, su investigación combina el análisis comparado de políticas públicas y el estudio de las migraciones. Sus áreas de interés incluyen la integración de inmigrantes y las diversas políticas sociales que inciden sobre ésta, así como el nexo entre migración y Estado de bienestar. En la actualidad investiga las políticas de cuidados de larga duración en los Países Bajos y Alemania en el proyecto ESTRANCA, una colaboración entre la Universidad Radboud y la Universidad Gutenberg de Mainz, Alemania.

CONDE RUIZ, J. Ignacio. Doctor en Economía por la Universidad Carlos III de Madrid (con Premio Extraordinario), profesor titular de Fundamentos del Análisis Económico en la Universidad Complutense de Madrid, y subdirector de la Fundación de Estudios de Economía Aplicada (FEDEA). A propuesta del Ministerio de Trabajo y de la Seguridad Social ha formado parte del Comité de Expertos encargado de desarrollar el Factor de Sostenibilidad de las pensiones en el año 2013. Es miembro del Foro de Expertos del Instituto Santalucía. También ha trabajado en la Oficina Económica del Presidente del Gobierno como director general de Política Económica (2008-2010) y como consultor externo del Banco Mundial. Ha realizado trabajos de investigación y docencia en la Universitat Autònoma de Barcelona, en el European University Institute de Florencia, en la Università Bocconi en Milán y en la Universitat Pompeu Fabra. Sus áreas de investigación son la economía política, la economía publica (mercado de trabajo y sistema de pensiones) y la macroeconomía. Su investigación ha sido publicada en revistas académicas como *Review of Economic Studies*, *Journal of the Europeran Economic Association*, *Journal of Public Economics*, *Economic Theory*, *The Economic Journal* y *Review of Economic Dynamics*. Es colaborador del blog www.nadaesgratis.es. Recientemente ha escrito el libro ¿Qué será de mi pensión? (Península [Planeta]).

CUETO, Begoña. Doctora en Economía Aplicada por la Universidad de Oviedo, y profesora titular en el Departamento de Economía Aplicada de la misma Universidad. Sus líneas de investigación están relacionadas con la evaluación de políticas de mercado de trabajo y la economía laboral. En concreto, el empleo autónomo y los emprendedores y la situación de las personas vulnerables en el mercado de trabajo. Ha colaborado con distintas instituciones para evaluar programas de empleo, tales como ayudas a la contratación y al empleo autónomo o medidas dirigidas a personas con discapacidad,

GAMBAU-SUELVES, Borja. Graduado en Economía y Máster en Economía por la Universidad de Zaragoza (Premio Extraordinario), ha desarrollado su actividad profesional en el Servicio de Estudios y Evaluación del Instituto de Crédito Oficial (ICO) y en la Dirección de Estudios del Instituto de Estudios Fiscales (IEF), siendo miembro del equipo nacional español del proyecto EUROMOD (University of Essex and Joint Research Centre (JRC)). Ponente regular en congresos nacionales y profesor asociado del Departamento de Economía Aplicada de la Universidad Rey Juan Carlos (URJC).

GARCÍA DÍAZ, Miguel Ángel. Licenciado en Ciencias Económicas. Actualmente viceconsejero de Empleo, Formación y Trabajo Autónomo de la Junta de Andalucía. Anteriormente ha sido director general de Ordenación de la Seguridad Social, asesor sénior en la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF), profesor de Economía aplicada colaborador en la URJC de Madrid y colaborador asociado en la Fundación de Estudios de Economía Aplicada (Fedea). Ha participado en la elaboración y desarrollo del Pacto de Toledo y en el Grupo de trabajo sobre la Sostenibilidad del sistema público de pensiones. Publicaciones en libros, revistas y diarios sobre mercado laboral, política fiscal y economía pública.

GÓMEZ GÓMEZ-PLANA, Antonio. Profesor titular de Universidad en la Universidad Pública de Navarra. Su principal área de investigación es el Análisis de Políticas Públicas con Modelos de Equilibrio General Aplicado, y la construcción de sus bases de datos. Ha realizado estancias de investigación, entre otras, en las Universidades de Colorado y Idaho. Sus trabajos de investigación se han publicado en revistas como *Journal of Policy Modeling*, *Economic Modelling*, *Applied Economics*, *Energy Economics* y *Journal of Population Economics*. Ha sido Vicedecano de la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales y Director del área de Estudiantes de la Universidad Pública de Navarra.

JIMENO SERRANO, Juan Francisco. Licenciado en Ciencias Económicas por la Universidad de Alcalá y doctor (*Ph. D.*) en Economía por el Massachusetts Institute of Technology. En la actualidad es asesor de la Dirección General de Economía, Estadística e Investigación del Banco de España, investigador visitante en el CEMFI y profesor asociado en la Universidad de Alcalá. Es también investigador asociado del CEPR (Center for Economic Policy Research) y del IZA (Institute for the Study of Labor). Ha publicado artículos sobre temas económicos en numerosas revistas académicas nacionales e internacionales.

LEÓN, Margarita. Es profesora en Ciencia Política de la Universidad Autónoma de Barcelona. Del 2010 al 2015 fue investigadora 'Ramón y Cajal' en el Instituto de Gobierno y Políticas Públicas (IGOP) de dicha universidad. Ha sido profesora de política pública comparada en la Universidad de Kent (2004-2010) e investigadora Marie Curie en el Instituto Universitario Europeo de Florencia (2000-2003). Es doctora en políticas públicas por la *London School of Economics* y cuenta con un Máster en investigación sociológica de la Universidad de Essex. Ha publicado artículos en numerosas revistas científicas de impacto internacional. Es coeditora junto con Ana M. Guillén del libro *The Spanish Welfare State in European Context* (Ashgate, 2011) y editora de *The Transformation of Care in European Societies* (Palgrave, 2014). Sus áreas principales de investigación son la política pública comparada y la reforma de los Estados de bBienestar. Es copresidenta de la Red Española de Política Social (REPS) y miembro del Comité ejecutivo de la *European Social Policy Network* (ESPAnet). Ha sido galardonada con el premio ICREA ACADEMIA en la edición 2018 (https://www.icrea.cat/es/icrea-academia)

MALO, Miguel Ángel. Se doctoró en economía en la Universidad de Alcalá en 1996. En la actualidad es profesor de economía en la Universidad de Salamanca. Durante 2013 ha sido economista sénior en el Departamento de Investigación de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Su especialidad es la economía laboral. Sus principales líneas de investigación son: análisis de las reformas laborales, empleo no estándar, y el empleo de las personas con discapacidad. Ha sido investigador visitante, entre otras instituciones, en la OIT y el NBER. De 2007 a 2009 fue presidente de la Asociación Española de Economía del Trabajo.

MESTRES DOMÈNECH, Josep. Economista del Departamento de Estudios de CaixaBank Research en el área de economía española. Es doctor en Economía por el University College London y Máster en Economía por la Universitat Pompeu Fabra. Anteriormente, ejerció de economista en el Departamento de Empleo y Políticas Sociales (DELSA) de la OCDE, en las divisiones de Migración Internacional y de Empleo. También trabajó en el Centre for Research and Analysis of Migration (CReAM), en el University College London. Sus publicaciones y áreas de estudio comprenden la economía laboral, la economía de la inmigración y las políticas públicas en general.

MONTSERRAT CODORNIU, Júlia. Doctora en Economía y censor jurado de cuentas. Ha alternado la actividad auditora con la docencia. Ha sido profesora en la Facultad de Económicas de Barcelona y en la Universidad Ramón Llull. Actualmente es consultora en la Red Europea de Política Social. Sus líneas de investigación están relacionadas con el desarrollo y evaluación de las políticas de protección social, con especial dedicación a los temas de: atención a la dependencia, financiación de la protección social, pensiones y desigualdad. Ha realizado diversos trabajos de investigación y ha publicado numerosos artículos. Fue miembro del equipo redactor del *Libro Blanco de la Dependencia*. Ha participado en diversos órganos consultores: Consejo Asesor de la Ley de Servicios Sociales en Cataluña, Mesa del Tercer Sector, Consejo Asesor de Políticas Sociales y Familiares de la Generalitat y actualmente vocal de la Sección de Servicios Sociales del Consejo Asesor de Sanidad y Servicios Sociales del Ministerio de Sanidad.

MORENO FUENTES, Francisco Javier. Doctor en Ciencia Política por la Universidad Autónoma de Madrid y el Instituto Juan March, es científico titular en el Instituto de Políticas y Bienes Públicos del Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC). Ha sido profesor en la universidades de Barcelona y Montpellier, así como investigador visitante en la *London School of Economics, Harvard University, New York University* y el *Institut d'Études Politiques de Paris*. Sus áreas de interés giran en torno al análisis de políticas públicas en perspectiva comparada en el estudio de los regímenes de bienestar, la inmigración y las políticas urbanas. Ha publicado ocho libros, más de una treintena de artículos en revistas científicas nacionales e internacionales, así como un número similar de capítulos en libros editados.

NAVAS ROMÁN, **Mª del Valle.** Diplomada en Estadística por la Universidad Complutense de Madrid (UCM), graduada en Ciencias y Técnicas Estadísticas por la UCM. Perteneciente al Cuerpo Técnico de Estadísticos del Estado. Ha desarrollado su trayectoria profesional en INE y el IEF. Actualmente es analista de Investigación en el Instituto de Estudios Fiscales, participando en proyectos de materias estadísticas, económicas, predictivas y cuantitativas en general. Forma parte del Equipo Nacional de EUROMOD. Responsable de la encuesta Barómetro Fiscal.

PATXOT, Concepció. Licenciada y doctora en C. C. Económicas y Empresariales (Universidad de Barcelona, UB) y MSc. in Economics (QMW, University of London) es profesora titular del departamento de Teoría Económica de la Facultad de Economía y Empresa (Universidad de Barcelona). Su labor investigadora se desarrolla en el centro de investigación BEAT (*Barcelona Economic Analysis Team*). Entre 2006 y 2010 realizó una estancia de investigación en el Instituto de Estudios Fiscales, donde coordinó la investigación sobre envejecimiento de la población y políticas públicas, con especial referencia al papel de las transferencias intergeneracionales. Actualmente dirige el equipo español del proyecto *National Transfer Accounts* (NTA), que realiza estimaciones comparables alineadas a las Cuantas Nacionales de los flujos de recursos que se dan entre grupos de edad, por medio de transferencias públicas o

privadas o de reasignaciones de activos financieros. Los resultados de su trabajo se han publicado en libros editados en editoriales de prestigio y en revistas nacionales e internacionales con evaluación rigurosa. Ha participado –como miembro, o como investigadora principal– en proyectos competitivos financiados por instituciones privadas y públicas, nacionales e internacionales y ha colaborado como asesora con la Comisión Europea en lo referente a políticas de pensiones, sanidad y dependencia en el marco del método de coordinación abierta *(ASISP Network)*.

RENTERÍA, Elisenda. Licenciada en Economía por la Universidad Autónoma de Barcelona (UAB) y doctora en Demografía por la Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) de Brasil, en la actualidad es investigadora Ramón y Cajal en el Centro de Estudios Demográficos (CED). Ha realizado estancias de investigación en la International Agency for Research on Cancer (IARC) en Lion (Francia) y en el Departamento de Teoría Económica de la Universidad de Barcelona (UB), además de trabajar como Oficial de Asuntos de Población en la División de Población de las Naciones Unidas. Su investigación se centra en el estudio de las transferencias intergeneracionales y las esperanzas de vida en actividad y su relación con el proceso de envejecimiento de la población, así como en el estudio de la mortalidad adulta y los diferenciales socioeconómicos. Participa en diferentes proyectos internacionales de investigación, y es miembro del equipo español de National Transfer Accounts. Sus trabajos se han publicado en revistas internacionales de alto impacto.

RODRIGO SAUCO, **Fernando**. Es doctor en Economía por la Universidad de Zaragoza y profesor titular de la misma. Ha sido profesor visitante en The London School of Economics and Political Science (LSE). Ha sido editor ejecutivo de la revista *e-pública*. Su investigación se centra en el análisis económico de la imposición, la planificación fiscal y el federalismo fiscal. Sus trabajos publicados aparecen, entre otras revistas, en: *Hacienda Pública Española, Revista de Economía Aplicada, Revista Española de Investigaciones Sociológicas, Fiscal Studies, International Advances in Economic Research, Energy Economics, Growth & Change, Constitutional Political Economy*, o *European Journal of Law and Economics*.

RODRÍGUEZ, Vanesa. Profesora ayudante doctor de la Universidad de Oviedo, en el Departamento de Sociología y miembro del grupo de investigación Promoviendo el Empleo y Bienestar en Europa (Promebi). Doctora por la Universidad de Oviedo, su Tesis Doctoral obtuvo el Premio Enrique Fuentes Quintana de Tesis Doctorales. Su actividad investigadora se centra en el análisis de la participación laboral de grupos vulnerables, con especial atención a las personas con discapacidad, y en la evaluación de las políticas públicas.

SANZ ARCEGA, Eduardo. Es licenciado en Derecho y en Administración de Empresas y doctor en Economía y en Derecho (Premio Extraordinario) por la Universidad de Zaragoza, en la que ejerce como profesor ayudante doctor. Ha sido profesor en las Universidades CEU San Pablo y San Jorge y becario de investigación del Instituto de Estudios Fiscales. Sus trabajos han sido aceptados para la publicación en revistas especializadas, como *Constitutional Political Economy, Hacienda Pública Española/Review of Public Economics* (de la que fue secretario académico) y *Revista de Economía Aplicada*.

SOLÉ, Meritxell. Licenciada en Filosofía y Economía (con premio extraordinario) por la Universidad de Barcelona, y doctora en Economía por la misma universidad. Actualmente trabaja como profesora de economía en distintas universidades y colabora en proyectos de investigación relacionados con el estudio de las transferencias intergeneracionales. En 2010 obtuvo el premio FIPROS (Fondo de Investigación de la Protección Social) que otorga el Ministerio de Trabajo y en 2013 la beca que otorga Bayer Healthcare y la Asociación de Economía de la Salud. Sus líneas principales de investigación son las desigualdades en salud y trayectorias laborales, así como el análisis de las transferencias intergeneracionales y los sistemas de pensiones, temas que ha abordado desde un enfoque fundamentalmente empírico, especializándose en el manejo de herramientas econométricas y de microsimulación. Ha participado en distintos proyectos de investigación competitivos de ámbito internacional, y sus trabajos se han publicado en revistas de reconocido prestigio.

SOUTO, Guadalupe. Licenciada en Ciencias Económicas y Empresariales por la Universidad de Santiago de Compostela y doctorada por la Universidad Autónoma de Barcelona, es profesora agregada en el Departamento de Economía Aplicada de la Universitat Autònoma de Barcelona. Tanto su docencia como su investigación se centran en diferentes ámbitos de la Economía Pública. En particular, ha trabajado en el campo de la evaluación de proyectos públicos, en economía ambiental y, más recientemente, su investigación se centra en el análisis de las políticas públicas de gasto, como los sistemas de pensiones. Colabora en diferentes proyectos de investigación, tanto nacionales como internacionales, que analizan el impacto socioeconómico del envejecimiento de la población, y es miembro del equipo español del proyecto National Transfer Accounts. Los resultados de su investigación han sido publicados en revistas de reconocido prestigio internacional.

TORRES, RAYMOND. Director de Coyuntura y Economía Internacional de Funcas, Profesor Asociado de Desarrollo Sostenible en el Instituto de Empresa y columnista en *El País*. Durante el periodo 2007-2016, dirigió el Departamento de Investigaciones de la Organización internacional del trabajo (OIT). Con anterioridad trabajó como economista en el Departamento de Economía de la OCDE y como director de la División de Empleo, donde dirigió la publicación *Perspectivas de Empleo*.

PUBLICACIONES DE FUNCAS

Últimos números publicados:

PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA
N.º 160. Medicamentos, innovación tecnológica y economía

PANORAMA SOCIAL
N.º 29. Pobreza y rentas mínimas

CUADERNOS DE INFORMACIÓN ECONÓMICA
N.º 273. Desaceleración económica y mercado de la vivienda

SPANISH ECONOMIC AND FINANCIAL OUTLOOK
Vol. 8, N.° 6 (2019) Spain: Assessing real estate and credit markets ahead of an anticipated slowdown

PAPELES DE ENERGÍA
N.º Extraordinario. Octubre (2019)

ESTUDIOS DE LA FUNDACIÓN
N.º 91. Crisis económica y desigualdad de la renta en España. Efectos distributivos de las políticas públicas

LIBROS
El sector público español: reformas pendientes

AÑO 2020

Publicación	Suscripción*			Números sueltos**	
	Suscripción anual	Edición papel €	Edición digital	Edición papel €	Edición digital
Papeles de Economía Española	4 números	55	Gratuita	20	Gratuito
Cuadernos de Información Económica	6 números	45	Gratuita	15	Gratuito
Panorama Social	2 números	25	Gratuita	18	Gratuito
Spanish Economic and Financial Outlook	6 números	35	Gratuita	15	Gratuito
Papeles de Energía	2 números	25	Gratuita	18	Gratuito
Estudios (números sueltos)	--	--	Gratuita	17	Gratuito

Los precios incluyen el IVA. No incluyen los gastos de envío.

* Gastos de envío: España, 7€/año; Europa, 10€/ejemplar; resto países: 20,85€/ejemplar.
** Gastos de envío: correo postal (Madrid y provincias): 1€.
Servicio de mensajería: Madrid capital, 3,45€; resto provincias, 10,44€.

Forma de pago: domiciliación bancaria, transferencia bancaria.

SUSCRIPCIÓN Y PEDIDOS

INTERNET: http://www.funcas.es/Publicaciones/Publicaciones.aspx?Id=0
E-MAIL: publica@funcas.es

funcas

PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA

Últimos números publicados

nº 140 *La política monetaria tras la Gran Recesión*

nº 141 *El reto de la unión fiscal europea*

nº 142 *La triple meta para el futuro de la sanidad*

nº 143 *La nueva reforma de la financiación autonómica: Análisis y propuestas*

nº 144 *La industria española: Un impulso necesario*

nº 145 *Regulación y política de defensa de la competencia en España*

nº 146 *Mercados de crédito*

nº 147 *Gasto público en España: presente y futuro*

nº 148 *Las comunidades autónomas dispuestas a crecer*

nº 149 *Transformación digital en los medios de pago*

nº 150 *Competitividad en los mercados internacionales: búsqueda de ventajas*

nº 151 *Economía y Derecho*

nº 152 *Redes de interacción social y espacial: aplicaciones a la economía española*

nº 153 *Economía de las ciudades*

nº 154 *La teoría económica de las reformas fiscales: análisis y aplicaciones para España*

nº 155 *El negocio bancario tras las expansiones cuantitativas*

nº 156 *Los problemas del mercado de trabajo y las reformas pendientes*

nº 157 *Análisis económico de la revolución digital*

nº 158 *El sector exterior en la recuperación*

nº 159 *Deporte y Economía*

nº 160 Medicamentos, innovación tecnológica y economía

9 778402 109102