

1

Nova desigualtat a Espanya i noves polítiques per afrontar-la

Resum

José Moisés Martín Carretero

Professor d'Economia i Emprenedoria de la Universitat Camilo José Cela

Director de Red2Red Consultores

Paraules clau:

desigualtat, precarietat, pobresa, redistribució, polítiques, digitalització, ingrés mínim, transferències condicionades.

A Espanya, el mercat laboral, les polítiques fiscals poc redistributives i la vulnerabilitat davant del canvi tecnològic configuren un escenari en què la desigualtat i la pobresa poden arribar a cronificar-se i superar, així, la capacitat de mantenir la cohesió social que té l'estat del benestar. Davant d'aquesta realitat, han sorgit una sèrie de mesures de caràcter polític i econòmic per enfortir la cohesió i lluitar contra la pobresa que han anat guanyant pes en el debat públic. Aquest capítol fa una breu panoràmica del procés de transformació de les desigualtats a Espanya, dels nous patrons de desigualtat que han anat sorgint (treballadors pobres, llars amb fills en situació de pobresa, etc.), i també del menú d'opcions que l'agenda pública té damunt la taula a l'hora de portar a terme la tasca de mantenir la cohesió social i, fins i tot, d'enfortir-la.

De manera complementària a les reformes del sistema social contributiu i a l'estat del benestar, s'han desenvolupat diferents estratègies d'ingressos condicionats, com ara les rendes mínimes d'inserció o els ingressos mínims garantits. Aquest capítol analitza, concretament, mesures com ara l'impost negatiu sobre la renda, el crèdit fiscal, la renda bàsica universal, la dotació de capital universal des del naixement i, fins i tot, la proposta de feina garantida. Convé reflexionar per conèixer aquestes mesures i determinar quina s'adapta més bé a les condicions econòmiques, socials, polítiques i culturals del nostre país. La pregunta decisiva que ens hem de fer és si posar en marxa aquestes polítiques ha de servir per complementar o bé substituir la reforma necessària del nostre estat del benestar.

Destacats:

1. Un dels canvis més decisius que han experimentat les condicions socials al nostre país és el que s'ha produït en l'estructura generacional de la pobresa.
2. El sistema fiscal espanyol, per comparació als dels països del nostre entorn, és un dels que genera menys redistribució.
3. La digitalització de l'economia és un factor multiplicador de la desigualtat, perquè fa que la productivitat es concentri en molt poques empreses, i apareguin els fenòmens de la polarització i la flexibilització del mercat de treball.
4. L'experiència internacional indica que els programes de transferències condicionades poden ser molt reeixits.
5. Cal portar a terme una reforma en profunditat del sistema de protecció social espanyol per tal d'adequar-lo a les noves necessitats socials i econòmiques.

1. Introducció

En els darrers anys, hem vist com el tema de la desigualtat econòmica irrompia en l'opinió pública; particularment, als països que van patir més la crisi financera internacional, com ara Espanya. L'evidència empírica indica que assistim a un nou patró de generació de desigualtats, vinculat al canvi tecnològic, en el qual les polítiques públiques i les institucions tenen un paper moderador important.

En el cas d'Espanya, el mercat laboral, les polítiques fiscals poc redistributives i la vulnerabilitat com a conseqüència del canvi tecnològic configuren un escenari en què la desigualtat i la pobresa d'una part de la població es podrien arribar a cronificar, i aquest fet podria superar la capacitat de mantenir la cohesió que té el nostre estat del benestar.

Davant aquesta realitat, han sorgit una sèrie de mesures de caràcter polític i econòmic per enfortir la cohesió i lluitar contra la pobresa, les quals han guanyat pes en el debat públic com a possibles solucions davant el col·lapse de l'estat del benestar. Aquest capítol fa una breu panoràmica del procés de transformació de les desigualtats a Espanya, com també del menú d'opcions que l'agenda pública té damunt la taula per tal de mantenir la cohesió social i, fins i tot, enfortir-la en el context d'allò que cal considerar la nova normalitat.

2. Les noves dimensions de la desigualtat a Espanya

Afirmar que la crisi econòmica –ja no tan recent– ha deixat ferides obertes en l'economia i la societat comença a ser un lloc comú en els debats públics. El tema de la desigualtat, que era poc freqüent fa menys d'una dècada, s'ha convertit, avui dia, en el cavall de batalla del debat social, de manera que és difícil que no estigui damunt la taula quan parlem del projecte de país que tenim. Les raons són evidents: el 2009 Pickett i Wilkinson van exposar a *Desigualdad: un análisis de la infelicidad social* que el problema fonamental de la desigualtat és la capacitat que té d'accentuar altres problemes socials. Això significa que a les societats més desiguals hi ha més problemes de violència delictiva, malalties psicològiques, taxes d'abandonament escolar, embarassos d'adolescents i, fins i tot, problemes nutricionals, com ara l'obesitat. A partir d'un nivell de renda determinat, les societats amb més desigualtats tendeixen a ser més problemàtiques. Per això, des del punt de vista ètic i polític, és raonable examinar quins són els determinants fonamentals d'aquesta desigualtat econòmica i social.

L'any 2014, amb la desigualtat ja instal·lada a l'agenda pública, l'economista francès Thomas Piketty va presentar el seu assaig *El capital al segle XXI*, en el qual exposa els principals elements que, a parer seu, vinculen el creixement de la desigualtat amb la dinàmica de les economies capitalistes. També hi explica una llei fonamental segons la qual la rendibilitat del capital tendeix a ser més elevada que el creixement econòmic de les societats, cosa que empitjora la distribució de la renda disponible. S'ha debatut molt sobre la utilitat i el realisme d'aquesta tesi de Piketty, i això ha provocat que hi hagués una nova fornada d'estudis sobre la desigualtat, entre els quals encara no s'aprecia amb claredat que hi hagi consens.

Les raons de la desigualtat són múltiples, i responen a les dinàmiques pròpies de cada societat. No existeix un únic model de desigualtat, sinó que depèn dels factors diversos que la provoquen. La visió tradicional interpreta que la desigualtat és fruit de tres factors: el desenvolupament tecnològic, la internacionalització de les economies i l'estructura institucional i de relacions de poder. No es tracta d'interpretacions exclusivistes, sinó que totes tres, combinades, ofereixen diferents enfocaments per a una correcta aproximació al tema de la desigualtat.

El principal corrent econòmic tendeix a considerar que el factor del desenvolupament tecnològic és el més important de tots. Així doncs, sembla demostrat que el foment de patrons de creixement basats en l'ús intensiu de la tecnologia tendeix a provocar una concentració dels guanys del creixement econòmic en les persones que, per la formació i les capacitats que tenen, poden incrementar la seva productivitat més ràpidament amb aquestes tecnologies, mentre que les persones amb menys formació o capacitats queden excloses d'aquests guanys. Aquest és l'enfocament que tenen diversos estudis del Fons Monetari Internacional (2017) o economistes com Acemoglu (2002), Card (2002) i Autor *et al.* (2003), com també molts altres estudiosos de la desigualtat.

No obstant això, el desenvolupament tecnològic i l'impacte que té en la desigualtat no s'haurien d'absolutitzar. Societats amb un grau de desenvolupament tecnològic elevat, amb economies basades en el coneixement, poden assolir avenços notables en matèria de cohesió social. És més, segons Castells i Himanen (2010), el creixement de l'economia de la informació està vinculat, indissociablement, al foment de la igualtat i la cohesió social, i, en el fons, n'és un dels factors d'èxit, tal com demostren les economies nòrdiques. De fet, l'estructura institucional és un aspecte fonamental a l'hora d'entendre de quina manera el desenvolupament tecnològic pot oferir resultats diferents en matèria d'equitat social (Coatsworth, 2008), fins al punt que avui dia es pot parlar d'enfocaments complementaris o, fins i tot, que competeixen entre ells a l'hora d'intentar entendre l'augment de la desigualtat (Kristal i Cohen, 2017).

Adoptar un enfocament pluralista respecte de les fonts de la desigualtat, doncs, esdevé un dels elements d'èxit a l'hora de fer polítiques per abordar i corregir aquesta desigualtat.

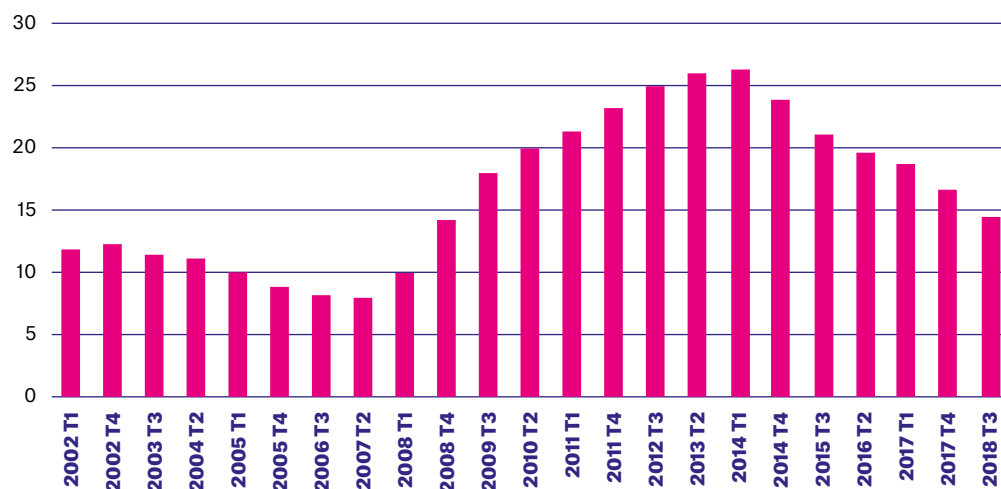
Partint d'aquest doble enfocament, examinarem breument la caracterització de la desigualtat econòmica a Espanya, que respon tant a criteris de desenvolupament tecnològic com de desenvolupament institucional.

En l'última dècada, Espanya ha experimentat un fort increment dels nivells de desigualtat, fins al punt que ha arribat a ser el país de la Unió Europea on la desigualtat ha augmentat més. D'altra banda, això s'ha produït mentre el país es transformava, de manera que els condicionants de la pobresa, la desigualtat i l'exclusió social han estat modificats substancialment al llarg de la darrera crisi i la recuperació subsegüent. Els factors clau a l'hora d'entendre l'evolució recent de les desigualtats a Espanya són quatre: la desigualtat al mercat laboral, la desigualtat generacional, la desigualtat fiscal i la desigualtat generada pel canvi tecnològic.

2.1. Desigualtat laboral: accés a l'ocupació i als salaris

La principal font de renda de la població és el treball. Examinar l'accés a l'ocupació i la qualitat de del treball, doncs, és una de les claus que permeten explicar la desigualtat econòmica. No obstant això, a Espanya l'accés a una feina de qualitat i estable és molt desigual. Les taxes de desocupació van créixer de manera molt acusada durant la crisi i, malgrat la recuperació, encara són lluny dels nivells que havien assolit.

Gràfic 1. Taxa d'atur, 2002-2018

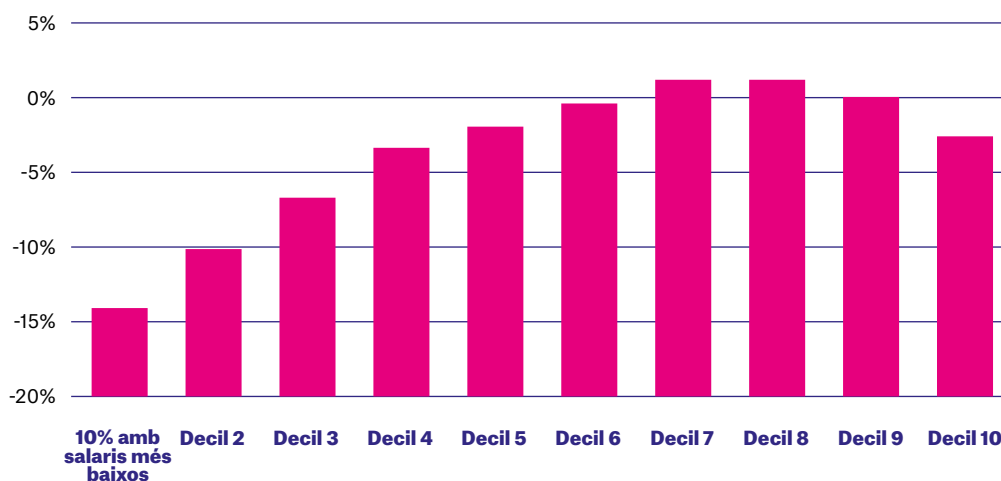


Font: Institut Nacional d'Estadística.

L'accés a l'ocupació és la primera font de desigualtat: una taxa d'atur elevada significa que una part important de la població no té accés a la principal font d'obtenció de rendes. Si, a més, tenim en compte les desigualtats que hi ha a l'hora d'accedir a un lloc de treball, topem amb la primera barrera: les dones, els joves i els aturats de més de 45 anys no qualificats són els col·lectius amb més dificultats per trobar feina. Aquest fet genera una desocupació de llarga durada que suposa un veritable obstacle per accedir a feines dignes i de qualitat.

Al mateix temps, l'accés desigual a l'ocupació provoca una participació desigual en els salaris: la crisi ha generat també un increment de la desigualtat salarial, mesurada a partir de l'índex de Gini salarial. El fort augment de la desigualtat salarial és degut, fonamentalment, a l'evolució desigual de les rendes salarials, que va castigar particularment les rendes salarials més baixes. D'aquesta manera, entre els anys 2008 i 2016, el decil amb salaris més baixos va perdre fins a un 15% de les rendes salarials, mentre que la situació per als decils mitjans i alts pràcticament no va variar, a excepció del decil 10, que va patir una pèrdua d'un 3% durant aquell mateix període.

Gràfic 2. Evolució dels salaris reals per decil salarial, 2008-2016



Font: Institut Nacional d'Estadística.

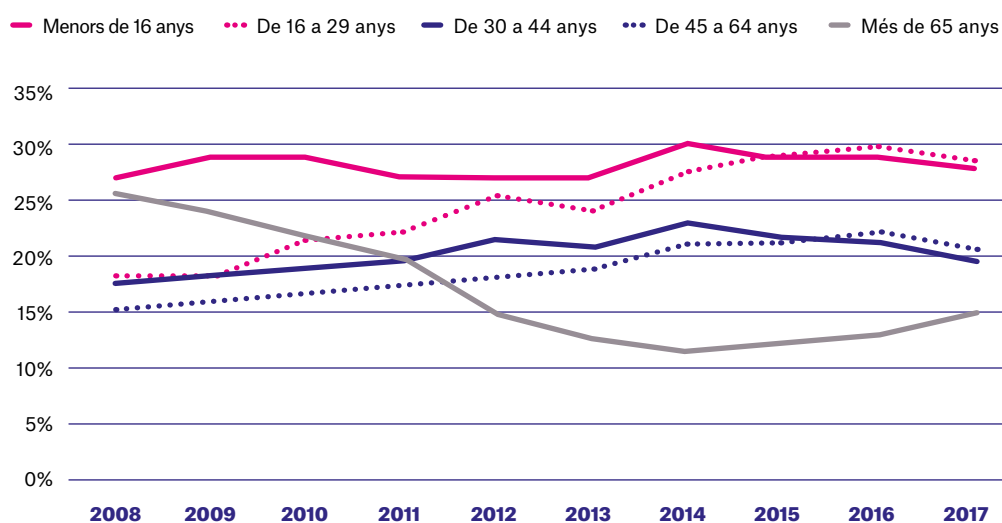
Aquest fenomen d'increment de les desigualtats salarials s'ha d'entendre com el resultat de dos factors: d'una banda, la reducció del salari per hora treballada, i, de l'altra, les condicions laborals desiguals en relació amb la precarietat laboral, que, de nou, han afectat la població amb una intensitat diferent. En un estudi publicat el 2017, Fernández Kranz (2017) va mostrar que la població de menys de 25 anys que accedia al mercat laboral per primera vegada l'any 2015 cobrava fins a un 33% menys que els joves que ho havien fet el 2008. D'aquest 33%, un 11% corresponia a una pèrdua de salari/hora, mentre que la resta era degut a la reducció del nombre d'hores treballades: els joves tenen una taxa de temporalitat i de parcialitat substancialment més elevada avui que l'any 2008, i, en tots dos casos, és molt superior a les taxes de temporalitat i parcialitat de la població de més edat.

El resultat d'aquest procés de davallada dels salaris més baixos ha provocat un increment de la taxa de treballadors pobres, que són els que, tot i tenir una feina, es mantenen per sota del llindar de pobresa. L'any 2016, el 13% dels treballadors vivien per sota del llindar de pobresa, i Espanya era el tercer país de la Unió Europea amb la ràtio de treballadors pobres més elevada, després de Romania i Grècia. No es tracta, doncs, d'accedir a l'ocupació, sinó que el que cal, sobretot, és fer-ho en condicions de qualitat i seguretat. Des d'aquest punt de vista, el nostre mercat laboral està fallant de manera flagrant.

2.2. Desigualtat generacional: la pobresa infantil i juvenil com a principal font de desigualtat

Un dels factors més determinants del canvi que han experimentat les condicions socials a Espanya és el que s'ha produït en l'estructura generacional de la pobresa. A l'inici de la crisi, les persones més grans de 65 anys constituïen un dels sectors de població amb una taxa de pobresa relativa més elevada. Avui dia, en canvi, són el sector poblacional amb una taxa de pobresa més baixa. Davant d'aquesta evolució, la pobresa infantil ha despuntat a Espanya com el problema principal de la desigualtat, que en els darrers anys de la recuperació ha afectat amb una contundència especial els menors de 30 anys.

Gràfic 3. Taxa de risc de pobresa segons l'edat, 2008-2017

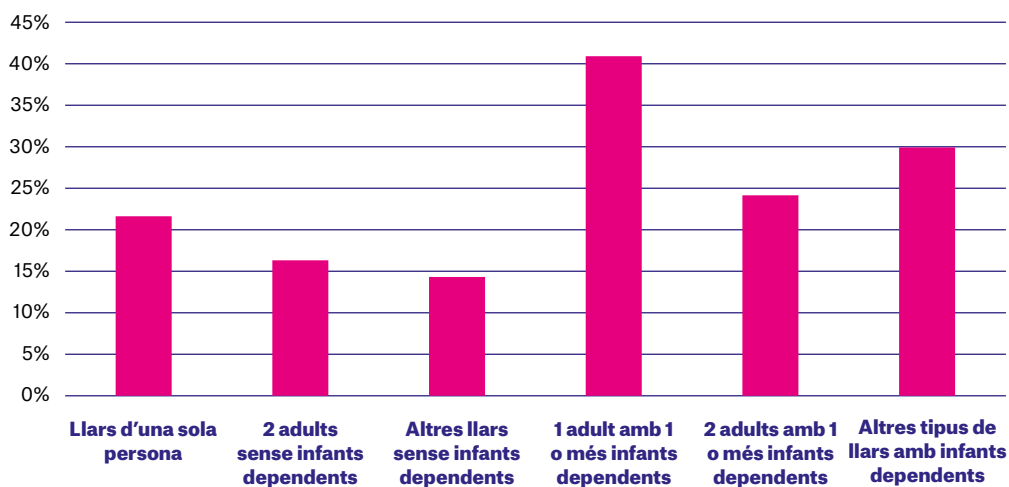


Font: Institut Nacional d'Estadística.

Aquest canvi de composició és un element important de transformació en la naturalesa de la desigualtat al país, i és també un repte per al nostre estat del benestar:

al mateix temps que certifica l'èxit del sistema públic de pensions espanyol com a element corrector i de garantia de rendes un cop s'abandona el mercat de treball, assenyala les dificultats que tenim per abordar la desigualtat que apareix en les etapes inicials de la vida, amb greus conseqüències per a les trajectòries vitals de les persones. Un infant que creix en condicions de pobresa té més probabilitats d'abandonar els estudis, tendeix a tenir pitjors resultats acadèmics i creix en un context socioeconòmic que tindrà una influència important en el seu futur professional. L'obstacle principal per a la mobilitat social intergeneracional i, per tant, per a la igualtat d'oportunitats és la desigualtat en les etapes inicials de la vida. Segons un estudi de l'OCDE, a Espanya les famílies pobres no arribaran a formar part de la classe mitjana fins al cap de quatre generacions, una xifra que és inferior a la de la mitjana de l'OCDE, però que, en canvi, duplica les de països com ara Dinamarca (OCDE, 2018). La presència d'infants a les llars incrementa el risc de pobresa, particularment a les llars amb un sol adult i un o més menors dependents, ja que quatre de cada deu infants estan en risc de pobresa.

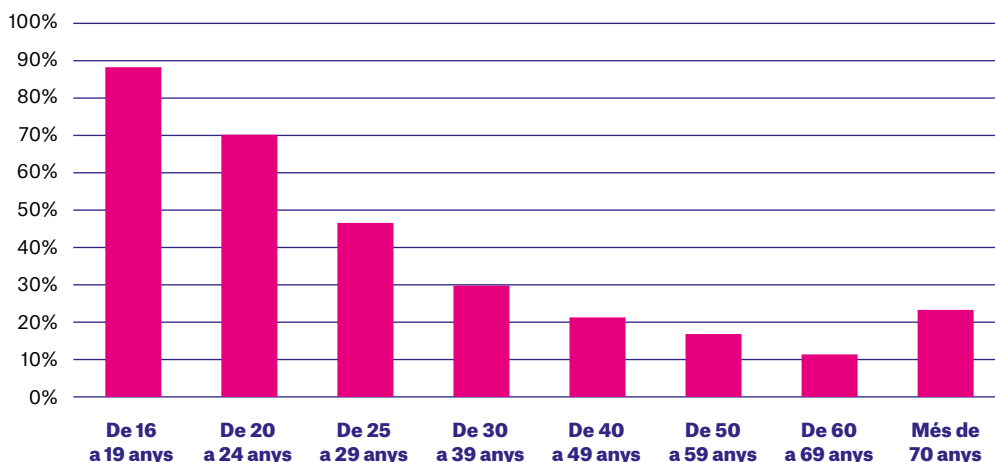
Gràfic 4. Taxa de pobresa relativa segons el tipus de llar, 2017



Font: Institut Nacional d'Estadística.

Avui, la pobresa a les etapes inicials de la vida es trasllada a les etapes juvenils: la desocupació juvenil i la precarietat en l'ocupació són la causa que la pobresa relativa dels més joves s'hagi incrementat més de deu punts entre el 2008 i el 2017, raó per la qual aquest és el grup poblacional que ha patit un increment més elevat de la pobresa relativa. En aquesta etapa vital, el factor fonamental de precarietat social és el mercat de treball. La temporalitat entre els joves és molt superior a la que hi ha entre treballadors adults. Gràcies a Felgueroso i Jansen (2018), sabem que la temporalitat és el canal principal a través del qual es va portar a terme l'ajust salarial a Espanya durant els anys de la crisi, i aquesta temporalitat afecta sobretot els més joves. Els treballadors de menys de 30 anys representen el 16% de la població, però són el 33% dels treballadors amb contracte temporal.

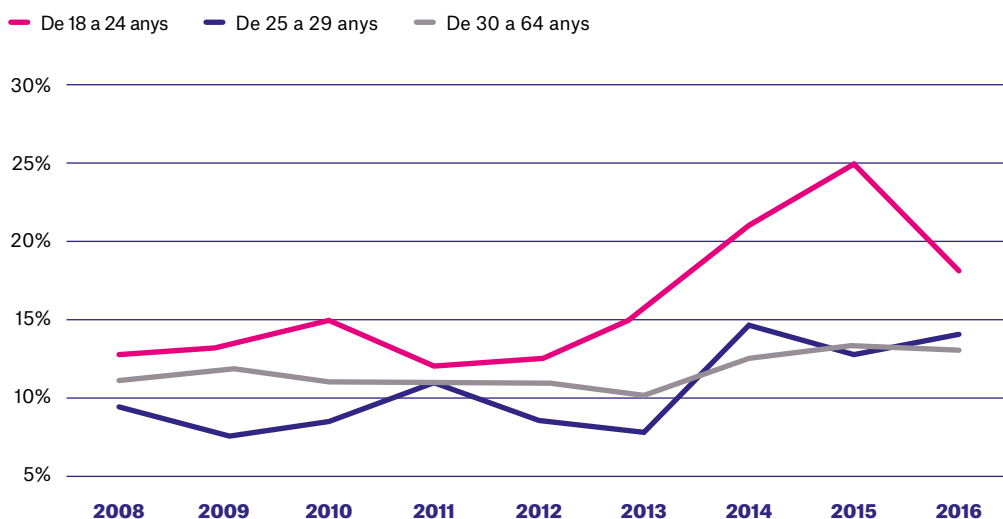
Gràfic 5. Taxa de temporalitat per trams d'edat, 2018



Font: Institut Nacional d'Estadística.

El resultat d'aquest procés és un diferencial greu entre els més joves i la resta de la població adulta en matèria de pobresa laboral. L'any 2015 un de cada quatre joves que treballava estava per sota del nivell de pobresa, una xifra que el 2016 continuava estant notablement per damunt de la mitjana del conjunt de la població.

Gràfic 6. Evolució de la pobresa laboral a Espanya per tram d'edat, 2008-2016



Font: Eurostat.

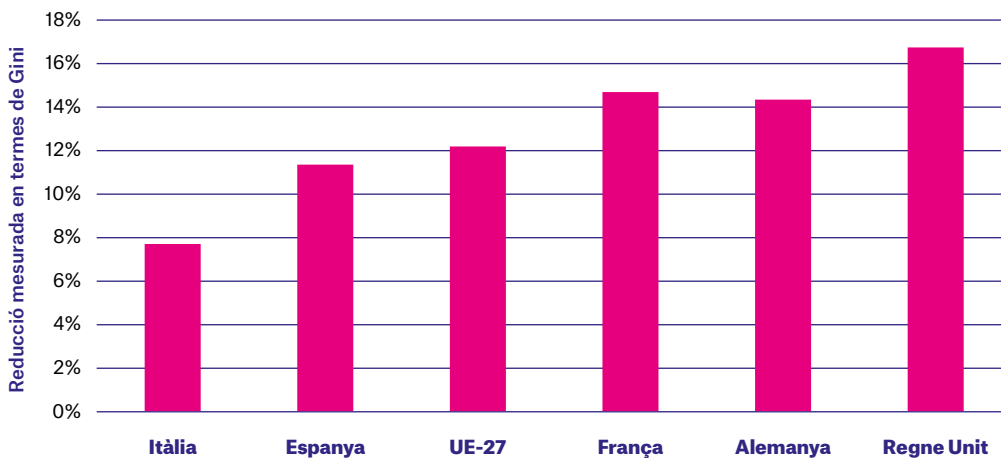
Precarietat elevada, salaris baixos i taxa de desocupació alta defineixen el present d'un sector de població que accedeix al mercat laboral en pitjors condicions que en altres moments de la nostra història recent. Aquesta combinació de la pobresa en la infància i la pobresa en les etapes inicials de la vida adulta és un repte important per a la cohesió social a mitjà i llarg termini, i cal tenir en compte que aquesta fractura s'aguditza encara més si tenim en compte el gènere.

2.3. Desigualtat fiscal: ingressos i despeses poc redistributius

Espanya s'enfronta amb el repte de reduir els impactes de les bretxes socials –generades a partir d'una determinada concepció del mercat– amb els mecanismes de redistribució de la renda i, particularment, a partir dels ingressos i de les despeses públiques. I és en aquest aspecte on hi ha l'última gran bretxa de la desigualtat al

nostre país: el sistema fiscal espanyol és un dels que generen menys redistribució. De fet, Espanya, juntament amb Itàlia, és un dels països de la Unió Europea en què el sector públic té menys capacitat de redistribució.

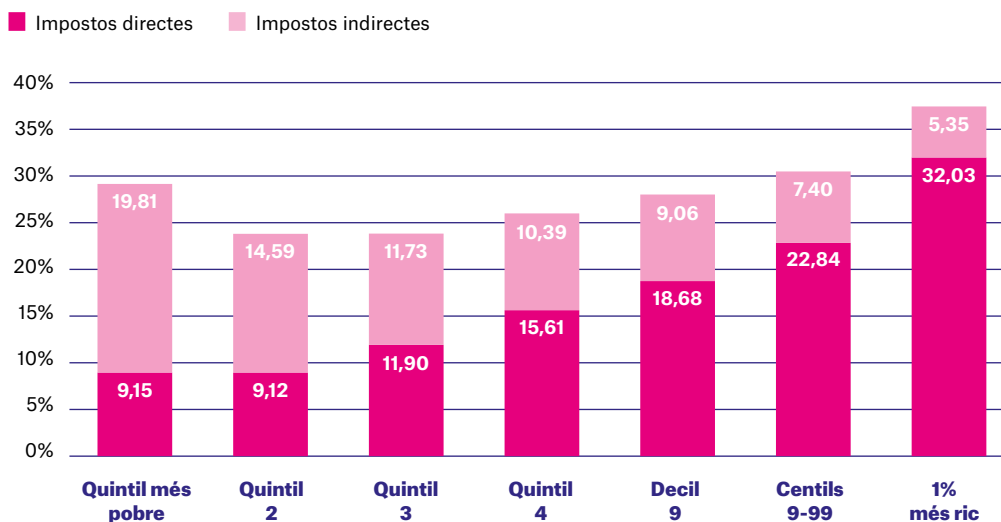
Gràfic 7. Reducció de la desigualtat a través de transferències netes



Font: Eurostat, 2016.

Les raons d'aquesta escassa reducció de les desigualtats cal anar a cercar-les en factors d'economia política: qui paga impostos i de quina manera, i com es decideixen les prioritats de la despesa pública. En relació amb els impostos, Espanya se situa per sota de la mitjana de la Unió Europea, fins a set punts del PIB, amb un sistema molt ineficient i poc progressiu. Segons un estudi de la FEDEA (Fundació d'Estudis d'Economia Aplicada), a Espanya, a causa del pes dels impostos indirectes, els pobres paguen proporcionalment més impostos que la classe mitjana, i només els superen els més rics.

Gràfic 8. Impostos com a proporció de la renda bruta disponible, 2014

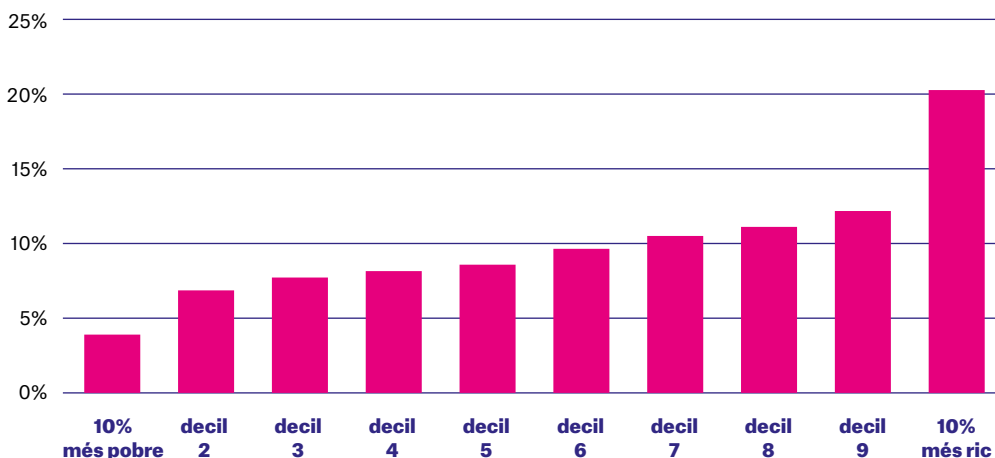


Font: FEDEA.

En la mateixa línia, les despeses públiques que depenen dels pressupostos no es reparteixen fent un exercici de redistribució: d'acord amb les dades de l'OCDE, i

tenint en compte les transferències monetàries, el decil més pobre de renda rep a Espanya únicament el 4% de totes les transferències monetàries del sector públic.

Gràfic 9. Transferències monetàries públiques per decil d'ingressos



Font: OCDE, 2017.

El resultat d'aquest exercici és que Espanya, juntament amb Itàlia, és el país de la Unió Europea amb menys transferències netes per al decil més pobre. D'acord amb els estudis de la Unió Europea, a Espanya tots els decils, llevat del més ric, reben més transferències netes que no pas les aportacions que fan, mentre que en altres països, com ara Finlàndia, Alemanya o Dinamarca, els contribuents nets al sistema comencen a partir de la classe mitjana, i, d'aquesta manera, els esforços de les transferències es concentren en les classes més empobrides (Comissió Europea, 2017).

El motiu d'aquesta distorsió és el disseny del model de polítiques públiques espanyol, pensat per enfortir i assegurar la situació de les classes mitjanes, amb poca redistribució entre les persones més riques i les més pobres: la destinació dels fons per garantir la universalitat i la gratuïtat gairebé completa d'alguns serveis d'accés exclusiu per a les classes mitjanes i mitjanes-altes (com ara la despesa universitària), el disseny del sistema de pensions –basat en una contributivitat molt poc progressiva– i l'absència de programes ben dotats contra l'exclusió social i la pobresa, tot plegat mostra per on transita el nostre estat del benestar; un estat dissenyat per satisfer les exigències i les necessitats de les classes mitjanes, però que deixa de banda les necessitats de la població més afectada per la desigualtat.

2.4. L'efecte de l'economia digital i el canvi tecnològic

Com ja hem assenyalat, la digitalització de l'economia és un factor multiplicador de la desigualtat, i Espanya no és aliena a aquest factor. Quan el creixement econòmic es basa en el progrés tecnològic, està documentat que les persones amb més formació i capacitació treuen més profit dels avanços nous, i incrementen així la seva participació en la renda.

D'aquesta manera, els guanys de productivitat que es concentren en les empreses més innovadores i els costos de l'adaptació del mercat laboral a les noves tecnologies –per exemple, l'automatització de l'ocupació– esdevenen un repte important pel que fa a la distribució de la renda i dels salaris.

Si parem atenció a les dades dels estudis més importants que hi ha sobre aquest tema, l'automatització pot posar en risc els llocs de treball d'un percentatge de la població elevat que, segons les metodologies d'anàlisi emprades, oscil·la entre el 10% i el 60% (ILO, 2008). Davant d'aquestes estimacions, cal assenyalar que, a llarg termini, s'espera que les noves tecnologies generin una quantitat de llocs de treball semblant a la dels que actualment destrueixen, si bé cal tenir present que no tota la població tindrà les capacitats i qualificacions necessàries per fer aquesta transició de manera efectiva (OCDE, 2016).

L'evidència empírica demostra que estem en un procés de polarització entre feines molt qualificades i feines molt poc qualificades, en el qual, a més, les feines que consisteixen a fer tasques rutinàries i repetitives tendeixen a desaparèixer (Fonseca *et al.*, 2018). Aquest procés ja s'ha iniciat a Espanya (Lago, 2017), on observem una polarització entre treballadors qualificats i no qualificats. Així, d'acord amb Anghel, De la Rica i Lacuesta (2013), a l'efecte de la reducció dels salaris reals cal afegir-hi la polarització creixent del mercat de treball: les ocupacions que requereixen tasques manuals –pintors, paletes o personal de neteja– augmenten la seva participació en la força de treball, i les que impliquen tasques rutinàries –serveis d'atenció al client, operaris de maquinària– la disminueixen, mentre que no s'observa cap variació destacable en les feines que requereixen un component abstracte més elevat, com ara les dels directius d'empresa o professionals tècnics i científics. De la mateixa manera, un estudi de Raquel Sebastián (2017) indica que l'impacte de la polarització es concentra en un increment dels llocs de treball en els trams salarials baixos (serveis personals, personal de neteja) i alts (directius, professionals de l'enginyeria), i un descens de les ocupacions retribuïdes amb trams salarials mitjans (personal administratiu, treballadors industrials). En una situació en què l'augment dels llocs de treball se situa als dos extrems del ventall salarial, la desigualtat tendirà a créixer de manera estructural.

Juntament amb la polarització, un altre dels efectes directes de l'automatització i la irrupció de l'economia digital és la tendència a la flexibilització del mercat de treball. Allà on abans es podien trobar feines per a tota la vida, avui el mercat de treball es fragmenta, amb una intensitat laboral variable, i les fonts d'ingressos no sempre provenen de les mateixes tasques o serveis. Aquesta flexibilitat provoca també un elevat grau d'incertesa i un problema que afecta un sistema de protecció social que estava pensat per a una població amb contractes indefinits, per a tota la vida (Rodríguez, 2017). L'aparició de noves formes de treball, articulades al voltant de les plataformes digitals, és un repte important en matèria de regulació laboral i protecció dels treballadors, atès que aquestes encara no s'han caracteritzat del tot i els efectes que tenen sobre les condicions de vida dels treballadors mostren dèficits importants en matèria d'equitat social.

Així doncs, combinant aquestes tendències, podem assenyalar que la concentració de productivitat en mans de poques empreses, la polarització del mercat laboral i la seva fragmentació i flexibilització poden tenir efectes addicionals en relació amb les desigualtats.

2.5. Un nou patró de desigualtat per a Espanya?

Tenint en compte aquests condicionants, la crisi econòmica i les transformacions productives generen un patró de desigualtat nou a Espanya: els treballadors pobres, les llars amb fills en situació de risc de pobresa i exclusió social, la dualitat i la polarització del mercat laboral constitueixen els elements clau d'un nou model de desigualtat econòmica i social que el nostre estat del benestar tradicional, vinculat

a trajectòries laborals estables i a forts elements contributius a través del sistema de pensions, no és capaç d'abordar.

Tal com assenyalàvem a la introducció d'aquest apartat, la dinàmica del mercat laboral i la relació que té amb el desenvolupament tecnològic s'articulen amb un sistema institucional deficient, amb poca capacitat redistributiva i de protecció de les persones en risc de pobresa i d'exclusió social. Des d'aquest punt de vista cal plantejar la reflexió sobre la necessitat d'abordar una reforma dels sistemes de protecció social.

3. Les noves polítiques de lluita contra la desigualtat: menú d'opcions

Partint d'aquesta realitat, les idees en la línia de desenvolupar una sèrie de polítiques públiques noves destinades a la lluita contra la pobresa i la desigualtat han anat guanyant pes. En efecte, el sistema tradicional de protecció social, basat en la participació més o menys permanent al mercat laboral, està deixant de tenir sentit ara que una part de la població cada vegada més nombrosa es troba fora d'aquest mercat i que les feines estan fragmentades en el temps i en relació amb les tasques. Així doncs, al llarg dels darrers anys, han anat apareixent diferents opcions per combatre la desigualtat creixent i per mantenir un grau de protecció social acceptable, entre les quals esmentarem les següents:

3.1. Reformes en el sistema social contributiu i en l'estat del benestar

La principal via d'atac de les noves realitats socials i polítiques ha arribat amb el reformisme de la tercera via, en el que s'ha anomenat l'«estat dinamitzador» (Mulas, 2011). Davant la incapacitat de l'estat d'oferir una protecció social adequada, aquest enfocament centra els esforços en una reforma del sistema del benestar, a partir d'una inversió social més elevada en la infància i la joventut, la implementació de polítiques actives d'ocupació, la creació d'incentius per a la integració al mercat laboral i el trasllat de la despesa social de la classe mitjana cap a les persones més pobres. Aquest exercici inclou una reforma de les pensions i de les prestacions que, en termes distributius, afavoreixen més les rendes mitjanes i altes.

Aquests processos de transformació van guanyar pes durant la dècada passada; a la llum de l'impuls desenvolupat pel *New Labour* i encoratjat pel sociòleg Anthony Giddens (2006), es van configurar com una nova agenda social, particularment per a Europa. El punt de partida era una reconfiguració de les polítiques de protecció social per plantar cara a tres circumstàncies: la competència internacional creixent, la crisi fiscal dels estats del benestar i la necessitat d'afrontar els reptes de la societat del coneixement.

Els resultats d'aquest esforç modernitzador de l'estat social encara no s'han analitzat prou. En el cas d'Espanya, ha generat força resistències, i això n'ha modificat les capacitats de reforma (Del Pino *et al.* 2016).

3.2. Sistemes d'ingressos condicionats: l'ingrés mínim i els programes de transferències condicionades

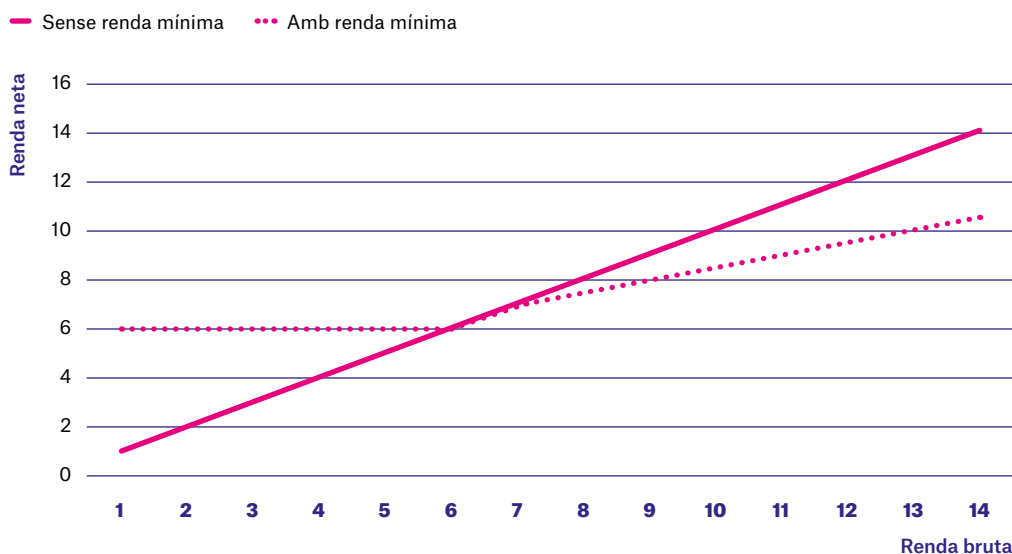
De manera complementària amb el model anterior, s'han desenvolupat diferents estratègies d'ingressos condicionats, com ara les rendes mínimes d'inserció o els ingressos mínims garantits. Aquest esquema de funcionament preveu que qualsevol persona que compleixi uns determinats criteris d'elegibilitat pot accedir a una renda mínima –variable en funció de les disposicions pressupostàries–, que es con-

cedeix durant un període de temps i en unes circumstàncies concretes, com ara la recerca activa de feina, etc.

A Espanya, l'experiència se centra en la posada en marxa, en diferents comunitats autònomes, de sistemes d'ingressos mínims i rendes mínimes d'inserció, amb dotacions i resultats desiguals.

L'experiència internacional mostra també èxits importants en els programes de transferències condicionades. En aquest sentit, se sol destacar l'èxit dels programes Bolsa Família del Brasil o Oportunitades de Mèxic, en els quals es vinculaven quanties mensuals a accions d'inserció i de promoció, com ara l'assistència a l'escola dels infants de la família (Ceccini i Atuesta, 2017). Els programes de transferències condicionades a l'Amèrica Llatina s'han qualificat de molt positius, i fins a 18 països porten a terme iniciatives d'aquesta mena.

Gràfic 10. Renda mínima condicionada als ingressos



Font: Van Parijs i Vanderborght (2018).

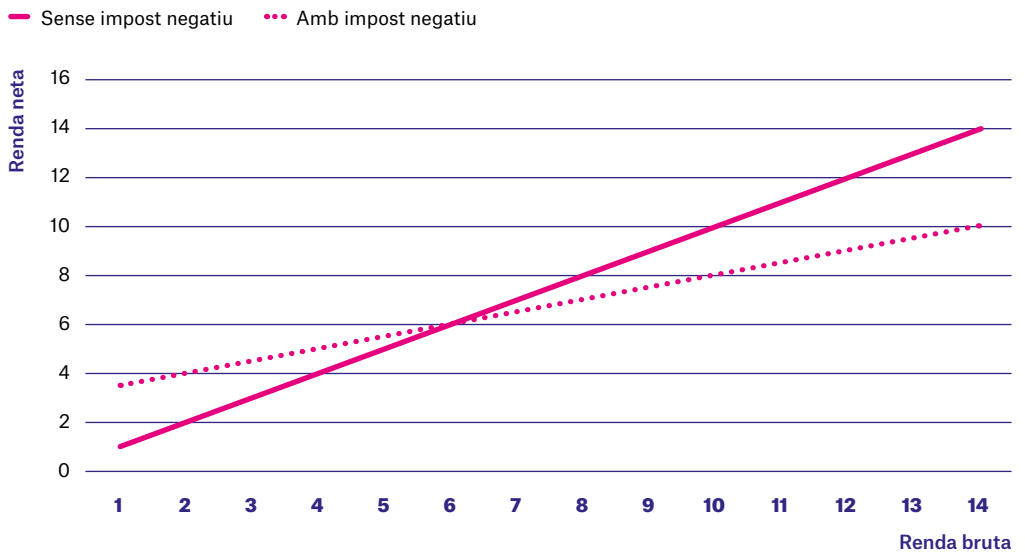
El problema principal que plantegen els ingressos condicionats està relacionat amb el disseny que tenen; particularment, amb les condicions d'ingrés i amb els processos de sortida, ja que si aquesta sortida és massa brusca, pot generar un problema d'incentius. L'evidència d'alguns estudis empírics mostra que els sistemes de rendes mínimes no esdevenen un factor d'endarreriment en l'accés al mercat laboral, tal com assenyalaven De la Rica i Gorjón (2018) per al cas del País Basc. D'altra banda, la condicionalitat d'aquests ingressos i la manera d'avaluar aquesta condicionalitat són reptes importants. Finalment, els nivells de cobertura d'aquests sistemes de rendes d'inserció no són universals, i les dotacions pressupostàries tendeixen a ser clarament insuficients per als objectius que es plantegen (Malgesini, 2014).

3.3. Els impostos negatius sobre la renda

L'impost negatiu sobre la renda és un model de transferències ideat inicialment per Friedman (1962) i Tobin (1967), que van imaginar que, fins a un determinat llindar d'ingressos, les persones haurien de rebre impostos negatius sobre la seva renda. Aquest impost implica que, per sota d'un llindar concret, una persona rep una aportació de l'estat –impost negatiu– mentre no arriba al llindar establert, a partir del qual comença a pagar impostos. La quantitat rebuda té relació amb la diferència entre la renda bruta d'aquella persona i el llindar establert. El mecanis-

me original proposava de simplificar els altres sistemes de protecció social a partir d'aquest, per unificar totes les contribucions en un sol instrument.

Gràfic 11. Impost negatiu sobre la renda

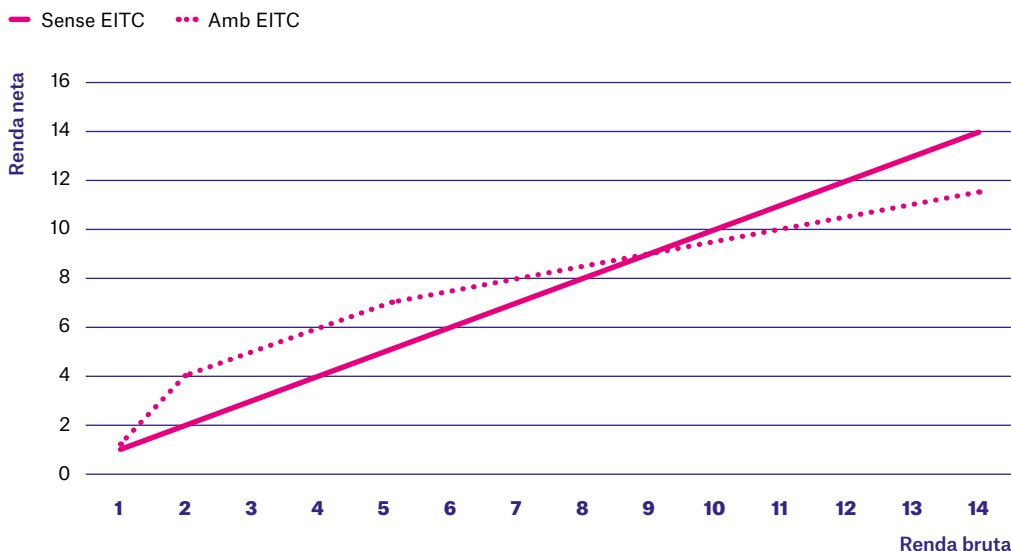


Font: Van Parijs i Vanderborght (2018).

Hi ha diverses modalitats d'impostos negatius. Per exemple, poden anar adreçats exclusivament a les persones que ja tenen ingressos, encara que siguin molt reduïts; en aquest cas, funcionen com un complement de rendes, ja que per accedir-hi s'ha de presentar una declaració de la renda.

El crèdit fiscal és una fórmula estreta dels impostos negatius. Es tracta d'atorgar un crèdit fiscal a les persones que, tot i tenir feina, no aconsegueixen arribar a un llindar d'ingressos concret, de manera que, quan fan la declaració de la renda, dels impostos que han de pagar se'ls dedueix aquest crèdit, cosa que el fa equivalent a un complement salarial. Aquest és el model que se segueix als Estats Units a través del *Crèdit tributari per ingrés del treball* (EITC), que és el programa més important del país per donar suport a les famílies pobres. El govern federal complementa els ingressos dels treballadors més pobres per transferència, tenint en compte les seves circumstàncies personals i familiars particulars. Les quanties s'incrementen en els trams baixos i es van reduint a mesura que s'apropen al llindar superior fixat per a la cobertura. La principal virtut d'aquest programa és que, com que s'aplica exclusivament a les famílies que tenen alguna mena d'ingressos del treball, esdevé un incentiu important per treballar, encara que sigui en feines remunerades amb salaris baixos.

Gràfic 12. Crèdit tributari per ingressos del treball



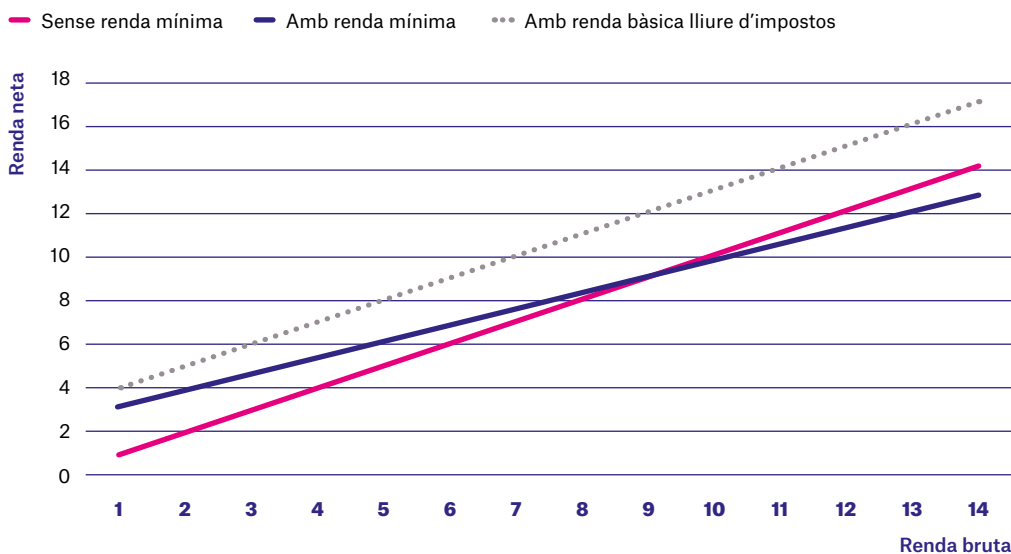
Font: Van Parijs i Vanderborght (2018).

En matèria de reducció de la pobresa de les persones treballadores, l'EITC és un programa reeixit. La seva principal limitació, però, rau precisament en el fet que no té capacitat per protegir les persones que no tenen cap mena d'ingressos. En relació amb la gestió, també s'hi han detectat dificultats administratives, que són una barrera addicional per a les persones beneficiàries del programa (Grandall-Hollick *et al.*, 2018).

3.4. La renda bàsica universal

La renda bàsica universal consisteix a atorgar una quantia fixa i universal a tots els ciutadans, amb independència del seu nivell de renda i del seu comportament. Aquest model ha estat experimentat de manera local a partir de programes socials, com ara el que es va implementar a Finlàndia entre el 2016 i el 2018, pendent encara de la presentació de conclusions, tot i que l'experiència més consolidada en el temps podria ser el Fons Permanent d'Alaska, pel qual els ciutadans reben una quantia periòdica en compensació per l'ús dels recursos naturals (Goldsmith, 2002).

Gràfic 13. Renda bàsica



Font: Van Parijs i Vanderborght (2018).

L'ingrés bàsic universal és una modalitat fàcil d'administrar que serveix per proporcionar ingressos bàsics de manera incondicional a tota la població. En els últims anys, des de la seva irrupció en el debat públic, ha passat de ser una proposta relativament marginal, situada als extrems de l'arc polític, a ser considerada una opció per part dels principals corrents de l'economia (Lowrey, 2018). No obstant això, la capacitat de finançar un programa d'aquesta magnitud s'ha posat en dubte, i hi ha alguna controvèrsia sobre l'impacte que pot tenir aquesta mesura en matèria d'incentius. Atès el caràcter introductor de d'aquest capítol, deixarem per a la resta del llibre l'anàlisi detallada d'aquesta opció de política pública.

3.5. Dotació de capital des del naixement

Anthony Atkinson, al seu llibre *Desigualdad* (2016), recull la proposta de Le Grand i Nissan (2000) i proposa una dotació de capital universal des del naixement. Aquesta dotació universal es podria invertir en estalvi, formació, la posada en marxa d'un negoci o, simplement, en consum. Es tracta d'una mesura pensada per compensar l'efecte de la desigualtat generacional i permetre iniciar la vida adulta amb unes condicions econòmiques més favorables.

L'objectiu de la mesura és afavorir la igualtat d'oportunitats a l'inici de la vida adulta, i ampliar, així, les possibilitats vitals de les persones. Ackerman i Alstott (2004) proposaven una xifra de 80.000 dòlars per als Estats Units, que seria de lliure disposició un cop s'arribés a la vida adulta. En aquesta modalitat, els autors assenyalen que, al final de la vida professional, s'hauria de reintegrar la dotació de capital al fons inicial, descomptant-ne els interessos.

3.6. Feina garantida

A la llista de noves propostes s'hi ha afegit la de la feina garantida. Consisteix a posar en marxa programes que concedeixen una ocupació, finançada pel sector públic, a les persones que s'han quedat sense feina. És, doncs, una política d'activació de l'ocupació que considera l'estat com a «ocupador d'últim recurs», en una lògica de manteniment de la plena ocupació. L'experiència més propera, en aquest sentit, és la proposta de feina garantida de l'Argentina. L'any 2016 Bernie Sanders la va incorporar a la seva plataforma, i es va generar així un debat intens sobre si era viable (Kim, 2018) i desitjable (Standing, 2018).

4. Conclusions. Reforma o complement del sistema del benestar?

Cadascuna de les opcions que hem presentat en aquest capítol respon a propostes que, d'una manera o d'una altra, les forces polítiques han anat incorporant als seus respectius programes de polítiques públiques, en un context de reformulació de les polítiques de cohesió social.

Aquestes propostes són un reconeixement del col·lapse dels instruments tradicionals de l'estat social, el qual, malgrat els diferents intents de reforma, no ha estat capaç de contenir l'augment de les desigualtats al nostre país. El desenvolupament del model econòmic espanyol ens fa preveure que la desigualtat es mantindrà en nivells elevats, particularment pel que fa a l'impacte de les noves tecnologies en un mercat laboral prou dualitzat i precaritzat per ell mateix. Davant d'aquesta realitat, sorgeix la necessitat d'emprendre una reforma profunda del sistema de protecció social actual per tal d'adequar-lo a les noves necessitats socials i econòmiques.

Els instruments nous que s'han presentat breument en aquest capítol responen a aquesta realitat. Espanya ha de reflexionar-hi amb l'objectiu de conèixer i de-

terminar quin s'adapta millor a les condicions econòmiques, socials, polítiques i culturals del país. La qüestió decisiva que hem de resoldre és si el fet de posar en marxa aquestes polítiques complementa o bé substitueix la reforma necessària de l'estat del benestar actual, de manera que puguem establir una agenda de canvi prou ambiciosa per contribuir amb èxit a la reducció de les desigualtats socials, la pobresa i l'exclusió social, i, per tant, al manteniment de la cohesió social en l'època de l'economia digital.

Per aconseguir-ho, hem de partir de les evidències i les diferents experiències que ja s'han portat a terme. En aquest capítol, n'hem intentat destacar algunes de les més rellevants, com ara els programes condicionats i de rendes mínimes, els crèdits fiscals o els experiments en matèria de renda bàsica. Aprendre les lliçons que ens donen i establir mecanismes que permetin un disseny adequat dels instruments i de les polítiques públiques pot fer la diferència a l'hora d'implementar polítiques reeixides.

R

Referències

Referències

- ACEMOGLU, D. (2002):** «Technical Change, Inequality, and the Labor Market», *Journal of Economic Literature*, 40(1).
- ACKERMAN, B., I A. ALSTOTT (2004):** *The Stakeholder Society*, New Haven: Yale University Press.
- ANGHEL, B., S. DE LA RICA I A. LACUESTA (2013):** «The impact of the great recession on employment polarization in Spain», Banco de España. Documento de trabajo 1.321.
- ATKINSON, A. B. (2016):** *Desigualdad. ¿Qué podemos hacer?*, México: Fondo de Cultura Económica.
- AUTOR, D.H. ET AL. (2003):** «The Skill Content of Recent Technological Change: An Empirical Exploration», *The Quarterly Journal of Economics*, 118(4).
- CARD, D. ET AL. (2002):** «Skill Biased Technological Change and Rising Wage Inequality: Some Problems and Puzzle», *Journal of Labor Economics*, 20(4).
- CASTELLS, M., I P. HIMANEN (2010):** *The information society and the welfare state: the Finnish case*, Oxford: Oxford University Press.
- CECCINI, S., I B. ATUESTA (2017):** Programas de transferencias condicionadas en América Latina y el Caribe: tendencias de coherencia e inversión. Disponible a: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/41811-programas-transferencias-condicionadas-america-latina-caribe-tendencias>
- COATSWORTH, J. (2008):** «Inequality, Institutions and Economic Growth in Latin America», *Journal of Latin American Studies*, 40(3).
- COMISSIÓ EUROPEA (2017):** «Impact of fiscal policy on income distribution», Informe de las finanzas públicas de la Eurozona, 71-131.
- CRANDALL-HOLLICK, M. ET AL. (2018):** «The Earned Income Tax Credit (EITC): An Economic Analysis», Congressional Research Service. Disponible a: <https://fas.org/sgp/crs/misc/R44057.pdf>
- FELGUEROSO, F., I M. JANSEN (2018):** «¿Por qué no crecen los salarios en España?». Disponible a: <http://nadaesgratis.es/felgueroso/por-que-no-crecen-los-salarios-en-espana-i>
- FERNÁNDEZ KRANZ, D. (2017):** «Los salarios en la recuperación española», *Cuadernos de Información Económica*, 260.
- FONSECA, T. ET AL. (2018):** Job polarization, technological change and routinization: Evidence for Portugal. Disponible a: <https://ideas.repec.org/a/eee/labeco/v51y2018icp317-339.html>
- FRIEDMAN, M. (1962):** *Capitalism and Freedom*, Chicago: Chicago University Press.
- GIDDENS, A. ET AL. (2006):** *Global Europe, Social Europe*, Cambridge: Polity.
- GOLDSMITH, S. (2002):** «The Alaska Permanent Fund Dividend: An Experiment in Wealth Distribution».
- ILO (2008):** The impact of technology on the quality and quantity of jobs. Disponible a: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---cabinet/documents/publication/wcms_618168.pdf
- IMF (2017):** «Understanding the Downward Trend In Labor Income Shares», World Economic Outlook.
- KIM, A. (2018):** «Guaranteed Jobs: Too Big to Succeed». PPI. Disponible a: https://www.progressivepolicy.org/wp-content/uploads/2018/05/PPI_GuaranteeJobs_2018.pdf
- KRISTAL, T., Y Y. COHEN (2017):** «The causes of rising wage inequality: the race between institutions and technology», *Socio-Economic Review*, 15(1).
- LAGO, S. (2017):** «Cambio tecnológico y polarización en España: un análisis sobre la relación entre los resultados y los métodos», *Encrucijadas. Revista Crítica de Ciencias Sociales*. Disponible en: www.encrucijadas.org
- LE GRAND, J., I D. NISSAN (2000):** *A Capital Idea: StartUp Grants for Young People*, Londres: Fabian Society.
- LOWREY, A. (2018):** «Give People Money», Crown.
- MALGESINI, G. (2014):** «Informe sobre los Sistemas de Rentas Mínimas en España», EAPN/European Minimum Income Network. Disponible a: https://www.eapn.es/ARCHIVO/documentos/documentos/1410503349_emin_informe_septiembre_2014.pdf
- MULAS, C. (2011):** *El Estado dinamizador*, Madrid: FIIAPP.
- OECD (2018):** *A Broken Social Elevator? How to Promote Social Mobility*.
- OECD (2016):** Automation and Independent Work in a Digital Economy. Disponible a: <https://www.oecd.org/employment/Policy%20brief%20-%20Automation%20and%20Independent%20Work%20in%20a%20Digital%20Economy.pdf>
- PARIJS, P. VAN, I Y. VANDERBORGHT (2018):** *Ingreso básico: una propuesta radical para una sociedad libre y una economía sensata*, México: Grano de Sal.
- PINO, E. DEL ET AL. (2016):** *Los Estados de Bienestar en la encrucijada*, Madrid: Tecnos.
- RICA, S. DE LA, I L. GORJÓN (2018):** «El impacto de la renta de garantía de ingresos en Euskadi». Disponible en: http://iseak.eu/wp-content/uploads/2018/07/delaRica_Gorjon_2018-1.pdf
- RODRÍGUEZ, M. L. (2017):** «Plataformas, microworkers y otros retos del trabajo en la era digital». Disponible a: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---europe/---ro-geneva/---ilo-madrid/documents/article/wcms_548596.pdf
- SEBASTIÁN, R. (2017):** «Explaining Job Polarisation in Spain from a Task Perspective», WP 176/2017, Amsterdam Institute of Advanced Labour Studies.
- STANDING, G. (2018):** «La Renta Básica», *Pasado y Presente*.
- TOBIN, J. ET AL. (1967):** «Is negative tax income practical?», *Yale Law Journal*. Disponible a: <https://digitalcommons.law.yale.edu/cgi/viewcontent.cgi?referer=https://www.google.com/&httpsredir=1&article=5878&context=ylij>
- WILKINSON, R., I K. PICKETT (2009):** *The Spirit Level*, Londres: Allen Lane (trad. cast.: *Desigualdad: Un análisis de la (in)felicidad colectiva*, Madrid: Turner, 2010).