

CONTEXT

PER A UNA MIRADA NOVA A L'ESTAT DEL BENESTAR

Samuel Calonge i Marisol Rodríguez
Universitat de Barcelona

1. Introducció

Alguns dels trets institucionals que caracteritzen les societats occidentals, i en especial les europees, s'associen amb allò que genèricament coneixem com a estat del benestar, que consisteix, fonamentalment, en l'assumpció de responsabilitat per part de l'Estat en l'esdevenir (ben estar) dels individus.

Hi ha força consens a situar el naixement de l'estat del benestar pels volts de 1945, en els anys immediatament posteriors a la Segona Guerra Mundial. En aquella època, es va donar una extraordinària confluència d'idees econòmiques i polítiques que van facilitar la creació (i el finançament) de tots els programes de despesa social que configuren l'estat del benestar (Castells, 1986). D'una banda, la derrota del totalitarisme nazi i el triomf de la democràcia dels grans partits de masses (acompanyats d'uns sindicats forts). Un segon element coadjuvant va ser el sentiment de solidaritat que va generar la contesa i la forja d'un ampli consens sobre les idees de progrés i igualtat. D'altra banda, l'existència d'un model comunista alternatiu suposava una competència que, si més no, per pragmatisme i conveniència, empenyia cap a un gran pacte social. Tots aquests factors es van veure perfectament acompanyats en l'àmbit de les doctrines econòmiques pel predomini exercit per les teories keynesianes. No només es reconeixia i s'acceptava el paper de la despesa pública com a suport de la demanda agregada i impacte multiplicador sobre la ren-

da, sinó també com a instrument primordial de redistribució de la renda i reducció de desigualtats. Tant és així, que la combinació de creixement i redistribució es van convertir en les senyes d'identitat d'un model de desenvolupament singularment europeu. Una productivitat creixent i una demografia favorable també explicarien alguns dels trets més notoris de les regles del joc que es van establir en aquell moment: universalisme, regulació protectora del mercat laboral, sistema de pensions basat en un mecanisme de repartiment, gratuïtat o quasi gratuïtat de molts serveis, entre d'altres.

El temps transcorregut, els canvis en les circumstàncies econòmiques, la transformació de les idees, la irrupció de la globalització i el mateix deteriorament de les principals institucions polítiques (partits i sindicats) que inicialment van propiciar la creació de l'estat del benestar són algunes de les raons que justifiquen fer-ne una nova mirada. En aquest article, revisarem alguns d'aquests elements; en concret, farem un breu repàs de l'evolució de les idees filosòfiques sobre el concepte de justícia i equitat i constatarem el pes més gran donat a la responsabilitat individual la filosofia moral moderna. A continuació, farem atenció a les xifres de despesa social en els últims anys a Catalunya, Espanya i els països europeus del grup UE-15, en les quals s'observa una evolució creixent des del 2003 fins al 2009, i un clar canvi de tendència a partir d'aleshores, amb un acusat descens en només dos anys, entre el 2009 i el 2011. Finalment,

provarem de veure fins a quin punt els desafiaments que enfronta actualment l'estat del benestar són totalment nous o ja en el passat es plantejaven algunes de les preguntes que ara ens fem. Concloem amb un breu apartat final.

2. El difícil equilibri entre responsabilitat social i responsabilitat individual

En economia, el concepte d'equitat remet a la teoria de la justícia distributiva, és a dir, de quina manera una societat o grup hauria d'assignar el seu producte escàs entre diferents individus amb diferents necessitats, mèrits o drets sobre aquest. Com que la definició de qualsevol d'aquests tres termes és en ella mateixa difícil i controvertida, no ha d'estranyar que la noció d'equitat i el que és just i injust no hagi aconseguit el consens que sí que han assolit altres conceptes econòmics com, per exemple, el d'eficiència.

Alguns dels principis distributius que han gaudit de més popularitat són el principi de la diferència de Rawls i diversos altres principis que podríem englobar sota la noció d'igualtat d'oportunitats. El principi de la diferència de Rawls posa èmfasi en la condició d'aquells individus de la societat que estan pitjor i propugna la distribució de la renda i la riquesa (a més d'altres béns que va anomenar primaris) de manera que es minimitzi la pitjor de les alternatives que poden esdevenir. Així, en un món en el qual hi hagués persones altes i persones nanes, l'aplicació d'aquest criteri, i la regla del maximin que l'acompanya, exigiria que les polítiques es dirigissin a aconseguir que els nans fossin al més alts possible. Malgrat que la regla del maximin introdueixi l'aversion a la desigualtat i sembli conduir directament a la reclamació de distribucions igualitàries, el mateix Rawls adverteix que aquesta pot albergar grans desigualtats, ja que es pot complir el requisit que l'equitat millori si millora la situació dels que estan pitjor, però això no impedeix que la situació dels més afavorits millori encara més. Aquesta situació de desigualtat justa a la Rawls seria desitjable perquè possiblement els pobres estaran millor en una societat que permeti certes desigualtats que en una altra que s'entossudeixi a redistribuir per igual. En la primera els més aptes, els més hàbils, els més emprenedors tindran un al·licient per treballar i produir més (amb la qual cosa hi haurà més per repartir) mentre que la segona menyscaba els incentius per treballar durament, de manera que la societat en conjunt s'empobreix, el producte es redueix i tots, inclosos els pobres, estaran pitjor. Vist des d'aquest punt de vista, el clamor actual per l'increment de les desigualtats, atribuïble sobretot als exorbitants guanys de l'1% més ric de la població, no seria jutjat tan negativament si no fos

“Davant l'alternativa sobre el que s'ha d'igualar, si els resultats o les oportunitats, aquí es col·loca l'accent en les oportunitats, i amb això es posa també èmfasi en la responsabilitat individual”

perquè alhora els més pobres s'han empobrit encara més (sí més no, en alguns països).

La defensa del principi d'igualtat d'oportunitats es basa en la bondat del mecanisme de repartiment i justifica l'equitat del resultat adduint que sorgeix d'un procés equitatiu pel qual s'intenta assegurar que tots entren en la competició (de la vida) amb igualtat d'oportunitats. En les seves versions més modernes, sota aquest principi hi ha subjacent una tensió entre dos ideals: el d'igualtat i el de llibertat o, dit d'una altra manera, entre la responsabilitat social i la responsabilitat individual. Són diversos els filòsofs morals de la fi del segle XX que han escrit sobre el tema de la justícia i l'equitat en aquests termes. Tots ells advoquen per igualar els recursos (Dworkin, 1981), les oportunitats (Roemer, 1998) o les capacitats bàsiques (Sen, 1980), que no són sinó *inputs* per a una vida fructífera (les capacitats bàsiques s'han d'entendre com allò que confereix llibertat als individus per triar entre diferents modes de vida, diu Sen). Però, en última instància, els individus són els responsables de transformar els esmentats *inputs* en aquesta vida fructífera.

Cal dir que el principi d'igualtat d'oportunitats així entès té un significat molt més radical que la mera igualtat d'oportunitat formal d'accés a alguna cosa (no-discriminació); implica compensar els individus per aquelles circumstàncies o fets moralment arbitraris (atzar, genètica, etcètera) que els col·loquen en condicions desavantatjoses de partida. Per tant, la idea és igualar –mitjançant l'acció pública– aquelles circumstàncies que cauen fora del control de l'individu i que no poden ser atribuïdes al seu esforç personal; però més enllà d'això, cal deixar que els individus assoleixin una posició o una altra en la societat a través de les seves eleccions lliures i voluntàries. Per tant, davant l'alternativa sobre el que s'ha d'igualar, si els resultats (*outcomes*) o les oportunitats, aquí es col·loca l'accent en les oportunitats, i amb això es posa també èmfasi en la responsabilitat individual: ajudar qui s'ajuda. Naturalment, la qüestió més difícil en tots aquests criteris normatius és decidir quines són aquestes cir-

cumstàncies que no són responsabilitat de l'individu i que caldria igualar. I el costat més negatiu de l'èmfasi en la responsabilitat individual és la disminució de l'estat del benestar.

D'acord amb aquesta evolució cap a una coresponsabilització més alta de l'individu, els mecanismes per decidir qui accedeix a què i en quina quantia també han variat. En molts serveis s'ha passat del simple dret o la pura comprovació dels recursos (*means-testing*) a l'adopció de mecanismes de copagament o transferències monetàries condicionades (*conditional cash transfers*). En ambdós casos, el que es busca és la modificació d'algun comportament de l'individu.

3. Evolució recent de la despesa pública social: protecció social i educació

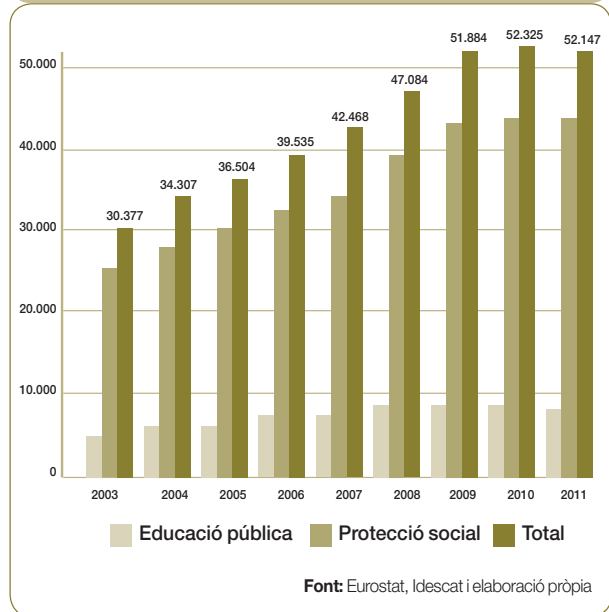
Aquesta secció recull l'evolució de la despesa pública social durant els anys 2003-2011, que és el període de temps per al qual disposem d'informació completa i comparable entre països. Les principals fonts d'informació són Eurostat, l'Idescat i el Ministeri d'Educació, Cultura i Esport.

Desglossem la despesa social en dues categories. Primer, allò que les estadístiques internacionals denominen *despesa en protecció social*, que comprèn sanitat, dependència, pensions, desocupació, ajuts a les famílies, habitatge i exclusió social. A aquesta despesa, hi hem sumat la despesa pública en educació¹ ja que, per conveni, el Sistema Europeu d'Estadístiques Integrades de Protecció Social (SEEPROS) no la inclou, malgrat que la seva naturalesa de despesa social ens sembla indubtable.

Els gràfics 1 i 2 mostren la quantia, a preus corrents, de la despesa en protecció social, en educació i la despesa social total, durant el període 2003-2011 per a Catalunya i Espanya. Tant a Catalunya com a Espanya, és notori l'augment sostingut de la despesa en les

¹ Les xifres de la despesa en protecció social s'han obtingut directament de les estadístiques SEEPROS (Eurostat, Idescat). Les magnituds relatives a la despesa pública en educació s'han obtingut de les estadístiques del Ministeri d'Educació, Cultura i Esports (MECD), que contenen les xifres (pressupostos liquidats), corresponents al total d'Espanya i les comunitats autònomes. Per tal de fer comparables les magnituds relatives a Espanya i Catalunya, s'han tingut en compte els ajustos següents: eliminació de la despesa en educació privada universitària i imputació a Catalunya d'un percentatge de cotitzacions socials i de la pròpia estructura del Ministeri tenint en compte el pes relatiu de la despesa pública en educació de Catalunya respecte al total de les comunitats autònomes.

Gràfic 1
Catalunya: despesa social en educació, protecció social i total (milions d'euros)

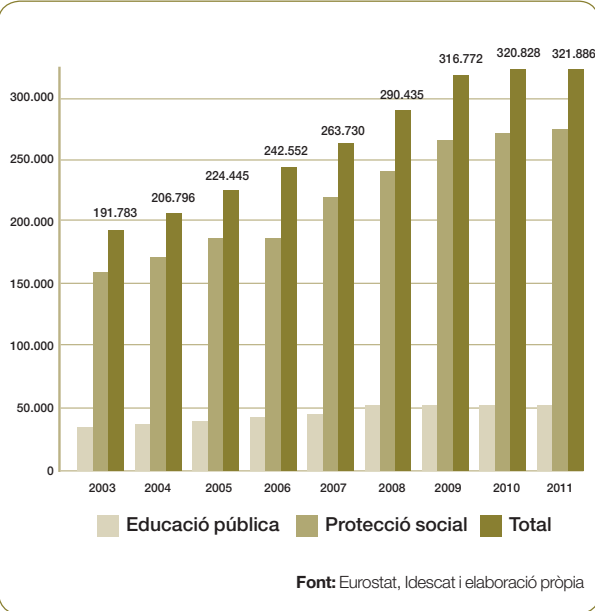


tres categories representades fins a l'any 2009 (any en què, recordem, el PIB va caure un 3,9%); el 2010 hi ha una frenada (però la variació encara és positiva) i el 2011 la despesa cau lleugerament. Al llarg d'aquells nou anys, la despesa en protecció social va créixer un 73,2% a Catalunya i un 71,9% a Espanya (les taxes de variació anual mitjana van ser del 7,1 i del 7,0%, respectivament). Per la seva part, la despesa total va augmentar un 71,7% a Catalunya, i un 67,8% a Espanya (taxes de variació mitjana igual al 7,0 i al 6,7%, respectivament). La diferència més gran entre Catalunya i Espanya es dona en l'avenç de la despesa en educació, que va créixer a Catalunya un 64,2% entre el 2003 i el 2011, mentre que a Espanya l'augment va ser del 48,3% (taxes de variació del 6,4 i del 5,1%). Aquestes xifres, comparades amb la variació anual mitjana del PIB (3,5% a Catalunya i 3,7% a Espanya), posen de manifest que la despesa social va créixer per sobre del creixement de l'economia durant el conjunt del període. Tot i que hi ha alguna evidència que en els dos anys següents, 2012-2013, s'han produït retallades importants en algunes partides –per exemple, en educació i sanitat– les fonts que estem fent servir encara no les recullen.

Finalment, destaquem que el pes de la despesa social de Catalunya respecte del conjunt d'Espanya va ser durant gairebé tots aquests anys de l'ordre del 17%, percentatge similar al pes de la

Gràfic 2

Espanya: despesa social en educació, protecció social i total (milions d'euros)



seva població, però inferior al pes del PIB català sobre l'espanyol: un 19,7% aproximadament.

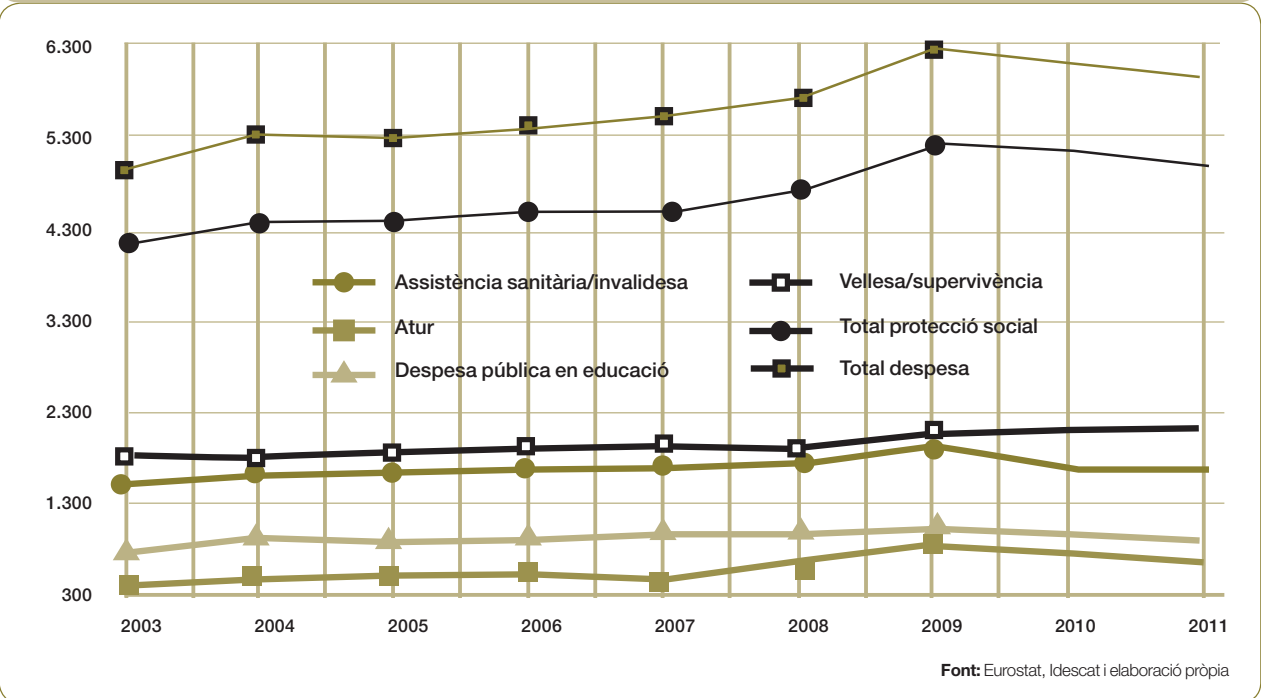
Descomposició de la despesa social

Els gràfics 3 i 4 proporcionen una estimació de la despesa social per habitant a preus constants durant el període 2003-2011 (any base = 2005) que reflecteix, així, el consum de serveis socials en termes bruts (sense descomptar els impostos pagats) que fa un individu representatiu de cada economia. Els gràfics mostren només l'evolució de les principals partides: sanitat/invalidesa, educació, pensions/supervivència, desocupació i els dos agregats, despesa total en protecció social i despesa social total (inclosa l'educació).

Si ens fixem en Catalunya, s'observa que la despesa social total per habitant té una evolució temporal creixent fins al 2009, any en què es produeix un màxim per a cinc dels sis epígrafs considerats: la despesa en sanitat/invalidesa, en educació, en desocupació i en els dos agregats. Només la despesa en pensions manté el creixement fins a l'any 2011. De fet, entre el 2009 i el 2011 la despesa en pensions/supervivència augmenta un 5,1%. Tanmateix, en aquells mateixos dos anys la despesa en sanitat/invalidesa baixa un 8,0%;

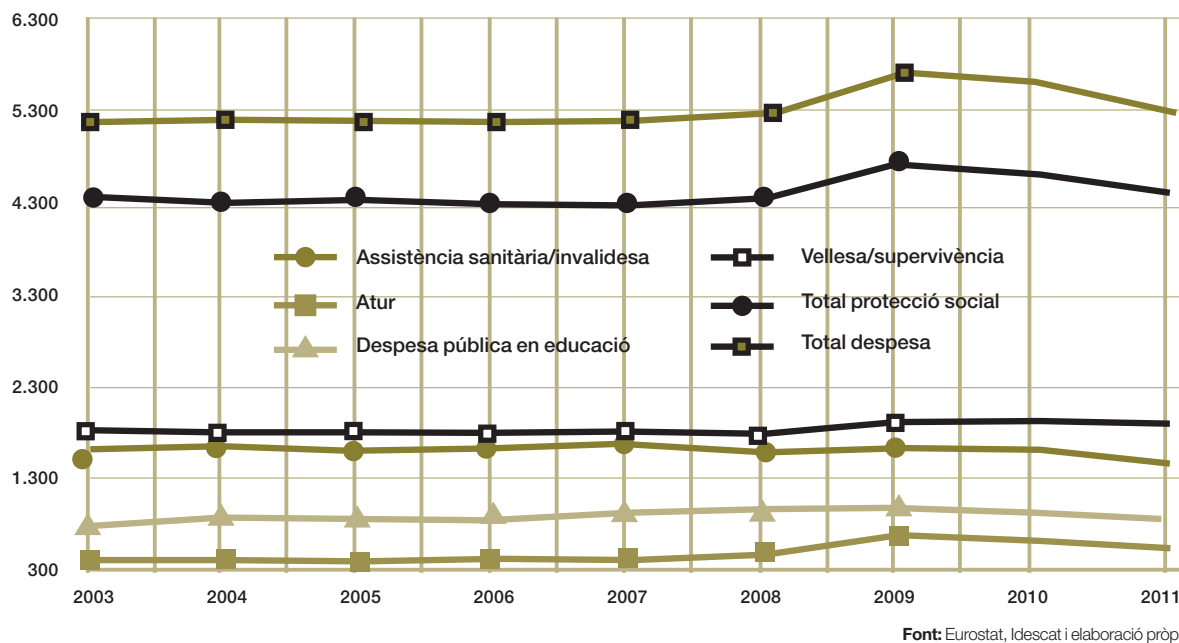
Gràfic 3

Catalunya: despesa social per habitant en euros constants (any base = 2005)



Gràfic 4

Espanya: despesa social per habitant en euros constants (any base = 2005)



la despesa en educació disminueix un 10,2%, i la despesa en prestacions per desocupació cau un sorprenent (tenint en compte la persistència de l'atur) 16,1%. Quant als agregats, el conjunt de la despesa en protecció social baixa un 4,4% i la despesa social total, un 5,4%. Recordem que tot això és en euros constants del 2005.

En el cas d'Espanya, les tendències són pràcticament iguals, sobretot pel que fa a assolir el seu màxim l'any 2009. La principal divergència es produeix en la despesa en pensions/supervivència que, en el conjunt d'Espanya cau un 0,8% entre el 2009 i el 2011, enlloc de continuar creixent com en el cas de Catalunya. Quant a la magnitud de la caiguda en les altres partides, hi ha algunes diferències que es poden assenyalar. Entre el 2009 i el 2011, els descensos en la despesa en sanitat (-12,0%), protecció social (-7,4%) i despesa social total (-7,8%) són més grans a Espanya que a Catalunya, i només la despesa en prestacions per desocupació baixa menys a Espanya que a Catalunya. La retallada en la despesa en educació és similar (descens d'un 9,7% a Catalunya).

Comparació internacional

Considerem convenient dirigir ara la nostra mirada a l'evolució que han tingut alguns d'aquests epígrafs als països del nostre entorn

més immediat. La taula 1 mostra el percentatge que representa la despesa social total, la despesa en protecció social i la despesa pública en educació sobre el PIB de Catalunya, Espanya i la resta de països de la UE-15. A l'hora d'interpretar els resultats, cal esmentar que aquestes magnituds depenen del model social, però també del nivell de renda del país, del cicle econòmic i d'altres factors que incideixen sobre els recursos destinats a la despesa social, per exemple, la taxa de desocupació, el valor mitjà de les pensions, la cobertura de l'educació pública, entre d'altres. A més, la definició de les diferents categories de despesa social no és completament comparable, malgrat l'esforç d'homogeneïtzació que comporta el SEEPROS.

Amb relació a la despesa social total, durant el període 2003-2010 el seu pes respecte al PIB va passar del 19,5 al 25,5% a Catalunya, mentre que per al conjunt d'Espanya la variació va ser del 24,5 al 30,8%. Aquestes xifres estan ostensiblement per sota dels valors mitjans de la UE-15 (32,8% el 2003 i 35,8% el 2010), sobretot a Catalunya. L'esforç de despesa feta abans de la crisi ha aconseguit reduir només lleugerament la diferència que hi havia el 2003 (13,3 punts percentuals en el cas de Catalunya i 8,3 punts en el cas d'Espanya), que passa el 2010 a diferències de

10,2 i 5,1 punts percentuals, respectivament. D'altra banda, observem que la distància en despesa social amb la mitjana dels països de la UE-15 té el seu paral·lelisme en la diferència en la pressió fiscal. No obstant això, és interessant assenyalar que el 2003 la divergència en despesa social entre Espanya i la UE-15 era més gran que la que hi havia en pressió fiscal, mentre que el 2010 la situació s'havia revertit: la distància en pressió fiscal (6,1 punts percentuals) era més gran que la diferència en despesa social. Això apunta al fet que la forta caiguda en la recaptació d'ingressos esdevinguda a Espanya arran de la crisi no es va traslladar proporcionalment a la disminució de la despesa (social, en aquest cas) sinó que inicialment aquesta caiguda es va compensar amb increment del deute.

Cal subratllar, de tota manera, que el conjunt de països analitzats no formen un grup homogeni; la diversitat entre els diferents països en termes de despesa social és bastant significativa. En destaquen Dinamarca, França i els Països Baixos, on els percentatges de la despesa social sobre el PIB, per a l'any 2010, van ser del 43,1, el 39,7 i el 38,1%, respectivament. Però també cal assenyalar que alguns països amb una menor renda per càpita que Catalunya i Espanya, com per exemple Portugal, tenen una major despesa social respecte al PIB que nosaltres.

També en despesa en educació pública Espanya i Catalunya estan per sota de la mitjana de la UE-15. El 2010, la diferència d'Espanya respecte a la mitjana era de 0,3 punts percentuals i d'1,2 punts en el cas de Catalunya. Les diferències són molt més grans si ens comparem amb els països nòrdics, que amb freqüència són citats com a referència del model social europeu i èxit en educació. El pes de l'educació sobre el PIB (any 2010) per a Dinamarca, Suècia i Finlàndia va ser del 8,8, el 7,0 i el 6,9%, respectivament.

La funció redistributiva de l'estat del benestar

Com hem esmentat més amunt, la capacitat de fer despesa social està, lògicament, condicionada pels recursos financers (impostos) de què disposa un país. La funció redistributiva de la despesa social s'ha de considerar aleshores de manera global, tenint en compte l'efecte conjunt d'impostos i prestacions. És a dir, s'ha d'avaluar mitjançant el càlcul del seu efecte net, ja que els individus reben prestacions i contribueixen, d'altra banda, a finançar-les pagant impostos. Mitjançant aquest exercici, Calonge i Manresa (1997, 2001) posen de manifest que les polítiques de benestar tenen una funció redistributiva indubtable a Espanya. Segons els seus càlculs, el 1990 un 28,66% del total de despesa en prestacions es redistribuïa, fonamentalment perquè els més rics aporten

més del que consumeixen i els més pobres reben (en termes de despesa) més del que aporten. El desè decil (el més ric) acabava aportant el 56% del finançament del conjunt de prestacions (la qual cosa suposa una incidència negativa d'un -20,5% de la renda final); els principals beneficiaris nets eren el primer i el segon decils, per als quals la incidència de les prestacions netes superava el 60 i el 50% de la seva renda final. Un impacte segurament crucial per a la vida de les persones que componen aquests decils. Per al sisè decil, tanmateix, el saldo net era pràcticament nul.

És important remarcar que l'efecte redistributiu s'aconsegueix, fonamentalment, a través de la despesa ja que, almenys en les dades d'aquests estudis, els impostos i cotitzacions socials en el seu conjunt eren pràcticament proporcionals a la renda. Les polítiques socials es revelen, per tant, com el mecanisme més potent de redistribució de la renda, cohesió social i igualtat d'oportunitats que tenen les administracions públiques. És una llàstima que aquests treballs no s'hagin replicat i que no puguem oferir dades més actuals. Possiblement, els canvis recents en les lleis impositives hagin deteriorat aquesta situació. En qualsevol cas, el que es desprèn és que qualsevol reforma de l'estat del benestar ha de considerar dues vessants, les prestacions i els impostos. Actualment, la reforma del sistema impositiu a Espanya no té espera. El sistema fiscal actual és complex, poc eficient i està farcit d'inequitat. Es fa difícil argumentar canvis en el sistema de prestacions si, d'altra banda, els ciutadans no perceben un sistema fiscal equitatiu.

4. Reptes, vells i nous, de l'estat del benestar

Vells

No és la primera vegada que l'estat del benestar es veu sotmès a escrutini. Al voltant dels anys 80 i primera part dels 90 es va generar abundant bibliografia, tant en espanyol com en anglès, que tenia com a paraules clau "crisi de l'estat del benestar" i "futur de l'estat del benestar". També en aquesta època es dona una confluència entre teories econòmiques i tendències polítiques. En l'àmbit econòmic, les dues primeres crisis importants de les economies occidentals que es van produir després de la Segona Guerra Mundial (xoc del petroli del 1973 i crisi del 1979) suposen el començament del declivi de la teoria econòmica keynesiana i la seva substitució pel paradigma monetarista i l'economia de l'oferta (en contraposició amb l'èmfasi keynesià en els estímuls a la demanda). En l'esfera política, aquest període va estar marcat per l'arribada al poder de diversos governs conservadors, entre els quals destaquen el de Margaret Thatcher al Regne Unit i el de Ronald Reagan als Estats Units. Cal sumar-hi les aportacions dels filòsofs morals que hem vist en el primer apartat, la majoria publicades aquells mateixos anys.

Taula 1

Percentatge de la despesa social sobre el PIB

PAÍS	TIPUS DE DESPESA	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
CATALUNYA	Protecció social	16,0	16,4	16,4	16,3	17,4	19,0	22,1	22,1	21,6
	Educació	3,2	3,8	3,4	3,5	3,6	3,9	4,2	4,2	4,0
	Total	19,5	20,5	20,1	20,1	20,4	22,1	25,4	25,6	25,5
ESPANYA	Protecció social	20,3	20,3	20,6	20,5	20,8	22,2	25,4	25,8	26,1
	Educació	4,2	4,2	4,1	4,1	4,2	4,5	4,9	4,8	4,7
	Total	24,5	24,6	24,7	24,6	25,0	26,7	30,3	30,7	30,8
	Pressió fiscal	34,3	35,1	36,3	37,3	37,6	33,5	31,6	33,0	32,2
BÈLGICA	Protecció social	27,4	27,4	27,3	27,0	26,9	28,3	30,6	30,1	30,4
	Educació	6,0	6,0	5,9	6,0	6,0	6,4	6,6	6,6	6,6
	Total	33,4	33,4	33,2	33,0	32,9	34,7	37,2	36,7	37,0
DINAMARCA	Protecció social	30,9	30,7	30,2	29,2	30,7	30,7	34,7	34,3	34,2
	Educació	8,3	8,4	8,3	8,0	7,8	7,7	8,7	8,8	8,8
	Total	39,2	39,1	38,5	37,2	38,5	38,4	43,4	43,1	43,0
ALEMANYA	Protecció social	30,8	30,1	30,1	29,0	27,8	28,0	31,5	30,6	29,4
	Educació	4,7	4,6	4,6	4,4	4,5	4,6	5,1	5,1	5,0
	Total	35,5	34,7	34,7	33,4	32,3	32,6	36,6	35,7	34,4
IRLANDA	Protecció social	17,2	17,4	17,5	17,8	18,3	21,5	26,5	28,5	29,6
	Educació	4,4	4,7	4,7	4,7	4,9	5,7	6,4	6,4	6,2
	Total	21,6	22,1	22,2	22,5	23,2	27,2	32,9	34,9	35,8
GRÈCIA	Protecció social	23,5	23,6	24,9	24,8	24,8	26,2	28,0	29,1	30,2
	Educació	3,6	3,8	4,1	—	—	—	—	—	—
	Total	27,1	27,4	29,0	—	—	—	—	—	—
FRANÇA	Protecció social	31,0	31,4	31,5	31,2	30,9	31,3	33,6	33,8	33,6
	Educació	5,9	5,8	5,7	5,6	5,6	5,6	5,9	5,9	5,7
	Total	36,9	37,2	37,2	36,8	36,5	36,9	39,5	39,7	39,3
ITÀLIA	Protecció social	25,7	25,9	26,3	26,6	26,6	27,7	29,9	29,9	29,7
	Educació	4,7	4,6	4,4	4,7	4,3	4,6	4,7	4,5	4,3
	Total	30,4	30,5	30,7	31,3	30,9	32,3	34,6	34,4	34,0
LUXEMBURG	Protecció social	22,1	22,3	21,7	20,4	19,3	21,4	24,3	23,1	22,5
	Educació	3,8	3,9	3,8	3,4	3,2	—	—	—	—
	Total	25,9	26,2	25,5	23,8	22,5	—	—	—	—
PAÏSOS BAIXOS	Protecció social	28,3	28,3	27,9	28,8	28,3	28,5	31,6	32,1	32,3
	Educació	5,5	5,5	5,5	5,5	5,3	5,5	6,0	6,0	5,9
	Total	33,8	33,8	33,4	34,3	33,6	34,0	37,6	38,1	38,2
ÀUSTRIA	Protecció social	29,4	29,1	28,8	28,3	27,8	28,5	30,7	30,6	29,5
	Educació	5,5	5,5	5,4	5,4	5,3	5,5	6,0	5,9	5,8
	Total	34,9	34,6	34,2	33,7	33,1	34,0	36,7	36,5	35,3
PORTUGAL	Protecció social	23,2	23,8	24,5	24,5	23,9	24,3	26,8	26,8	26,5
	Educació	5,4	5,1	5,2	5,1	5,1	4,9	5,8	5,6	5,3
	Total	28,6	28,9	29,7	29,6	29,0	29,2	32,6	32,4	31,8
FINLÀNDIA	Protecció social	26,6	26,7	26,7	26,4	25,4	26,2	30,4	30,6	30,0
	Educació	6,4	6,4	6,3	6,2	5,9	6,1	6,8	6,9	6,8
	Total	33,0	33,1	33,0	32,6	31,3	32,3	37,2	37,5	36,8
SUÈCIA	Protecció social	32,2	31,6	31,1	30,3	29,2	29,5	32,0	30,4	29,6
	Educació	7,2	7,1	6,9	6,8	6,6	6,8	7,3	7,0	6,8
	Total	39,4	38,7	38,0	37,1	35,8	36,3	39,3	37,4	36,4
REGNE UNIT	Protecció social	25,5	25,7	25,8	25,6	24,7	25,8	28,6	27,4	27,3
	Educació	5,3	5,2	5,4	5,4	5,4	5,3	5,6	6,2	5,9
	Total	30,8	30,9	31,2	31,0	30,1	31,1	34,2	33,6	33,2
UE-15	Protecció social	27,8	27,7	27,7	27,4	27,0	27,7	30,5	30,5	30,1
	Educació	5,0	5,0	4,9	4,9	4,8	5,0	5,4	5,3	—
	Total	32,8	32,7	32,6	32,3	31,8	32,7	35,9	35,8	—
	Pressió fiscal	39,6	39,3	39,5	40,1	40,1	39,8	39,2	39,1	39,6

Font: Eurostat, Idescat i elaboració pròpia

La pregunta més repetida en aquella època era, segons Caramés Viéitez (1994): "Estan les economies actuals en condicions de sostenir els nivells de despesa pública assolits en els diferents estats occidentals?" En clara referència als voluminosos dèficits públics que es van produir entre el 1985 i el 1993, amb greus conseqüències per al deute públic i el tipus d'interès. Altres preguntes que també es formula Caramés i que convé transcriure per comprovar-ne l'extraordinària vigència són: "És equitatiu que l'educació universitària estigui fortament subvencionada amb generalitat? L'oferta de treball és afectada negativament per l'assegurança de desocupació? Els programes a favor dels més desafortunats generen o no *trampes de la pobresa*, generalitzant els desincentius al treball i ancorant en la marginalitat certs segments socials? Finalment, és compatible un grau elevat de redistribució amb el creixement econòmic?"

Aquesta última pregunta fa referència al conegut *trade-off* entre creixement i redistribució, que ve a dir que no es poden aconseguir ambdues coses alhora i potser primer cal créixer i després repartir. Aquest saber convencional ha tingut el suport sobretot de dos supòsits: els impostos i les subvencions que comporten una redistribució disminueixen els incentius al treball i a la inversió; i la taxa d'estalvi i inversió dels rics és més gran que la dels pobres, per la qual cosa la redistribució perjudicaria aquesta via cap al creixement. Tanmateix, l'existència d'aquest *trade-off* ja va ser qüestionada per autors com Alesina i Rodrik (1994) i, més recentment, per alguns economistes del Fons Monetari Internacional (Ostry *et al.*, 2014) que, utilitzant un panell de dades corresponent a 173 països i 50 anys, conclouen que una desigualtat més petita (menys índex de Gini de la renda neta, això és, després d'impostos i transferències) està positivament i robustament correlacionada amb un creixement més ràpid i més durador, per a un nivell de redistribució donat (canvi de renda de mercat a renda neta). Les raons d'aquesta relació serien, segons aquests autors, que la desigualtat soccava els progressos en salut i educació, provoca inestabilitat política i econòmica que desincentiva la inversió, i obstaculitza el consens social necessari per prendre mesures d'ajust en el cas de xocs negatius.

Nous

Des de mitjan anys 90 fins a la gran crisi del 2008 les economies desenvolupades van experimentar un llarg període de creixement sense grans sobresalts i el tema de la reforma de l'estat del benestar va passar a un segon pla. Tanmateix, la crisi actual i l'acusat descens dels ingressos (i augment del dèficit) han suscitat de nou la inquietud. La raó entre deute públic i PIB s'ha disparat i, encara que els tipus d'interès mundials estan ara en nivells extraordinà-

riament baixos, el Tresor públic espanyol sovint ha hagut de pagar un sobrecost notable per finançar-se.

Als vells reptes se n'han afegit ara d'altres. La llista de nous reptes pot començar precisament amb la relació entre creixement i redistribució. Si la correlació entre ambdues variables és en realitat positiva en lloc de negativa, el problema ara pot ser que l'excés de desigualtat estigui obstaculitzant el creixement i la sortida de la crisi. Stiglitz (2012) exposa diverses vies per les quals l'excessiva concentració de renda i riquesa és perjudicial per al creixement: en primer lloc, es produeix una disminució de la igualtat d'oportunitats, la qual cosa descoratja l'esforç; en segon lloc, augmenten les distorsions associades al poder monopolístic i el tractament fiscal preferencial dels rics (per exemple, eliminació de l'impost de successions i de l'impost sobre el patrimoni), i en tercer lloc i potser més important, disminueix la inversió en capital públic i R+D bàsica. De fet, la concentració –en molts casos hereditària– de la riquesa en uns quants, posada de manifest per l'aclamat llibre de Piketty (2014), és un cop considerable contra el mite de la meritocràcia i la igualtat d'oportunitats de les societats occidentals.

Un repte que no és totalment nou, però que cobra diferent perspectiva, és el de l'envelliment demogràfic. Si ens fixem en la relació de dependència entre cotitzants a la Seguretat Social i perceptors de rendes procedents d'aquesta es constata que, si bé el 1980 cada cotitzant sostenia 0,46 pensionistes o aturats (suma de pensionistes més aturats dividit pel total d'afiliats en alta), el 1993 aquest quocient havia passat a ser del 0,62, per descendir al 0,58 el 2011 (Ministeri d'Ocupació i Seguretat Social, 2011). Diversos factors explicarien aquesta evolució, el principal dels quals és que el nombre de pensionistes ha crescut molt més lentament que el nombre total d'afiliats, fenomen al qual no ha estat aliena la immigració (encara que aquesta presenti altres reptes).

L'ocupació, i la seva qualitat, és un altre dels grans reptes a què s'enfronta l'estat del benestar, sobretot a Espanya i Catalunya. És possible que el PIB es recuperi, però que no ho faci, o no en la mateixa mesura, l'ocupació. L'acceleració dels avenços tecnològics no solament suposa un canvi en les habilitats requerides, sinó també un increment molt important de la productivitat en alguns dels serveis, el principal sector econòmic de recepció de població activa. És paradigmàtic el cas de WhatsApp, una empresa amb 450 milions de clients i només 55 empleats.

La globalització, que afecta tots els àmbits de l'economia, també té implicacions per a l'estat del benestar. Entre altres raons, perquè

ens enfrontem a la competència de països que produeixen amb estàndards més baixos de protecció dels treballadors i graven amb una menor fiscalitat les empreses. És difícil dir fins a quin punt la Unió Europea actuarà decididament en aquests àmbits per preservar les dades d'identitat del model social europeu (Bilbao Ubillos, 2014).

Finalment, la gravíssima crisi institucional que pateixen Espanya i Catalunya (més gran que a la majoria dels nostres socis europeus), amb els seus ingredients de corrupció i desconfiança de la classe política, no constitueix el millor entorn per fer front a tots els reptes esmentats.

5. Conclusió

A manera de conclusió obtinguda a partir de la informació anterior, ens agradaria subratllar els punts següents: l'esforç en la realització de la despesa social duta a terme a Catalunya i Espanya és menor que el de països del nostre entorn (UE-15), en concret entre 8,2 i 5 punts percentuals menys l'any 2010, respectivament. Aquestes diferències poden ser explicades, òbviament, pel nivell de renda i el nivell de recaptació impositiva, però també es poden explicar per altres factors relacionats amb el disseny del sistema de benestar: l'extensió de les cobertures de riscos i necessitats de la població, la quantia mitjana dels subsidis, l'abast i accés a l'educació pública, el sistema de copagaments establerts, costos administratius, entre d'altres.

Si estandarditzem la informació calculant la quantia de la despesa social per habitant (preus constants de l'any 2005), l'evolució temporal de la despesa mostra un patró positiu fins al 2008. Tanmateix, els ajustos duts a terme com a conseqüència de la crisi econòmica han suposat una reducció molt significativa i, en tan sols dos anys, de la despesa social, sobretot en sanitat, educació i desocupació.

El debat sobre l'estat del benestar i la seva sostenibilitat és intens. Les posicions són molt diverses, des d'aquells que advoquen per la seva mera eliminació fins a d'altres que argumenten la necessitat de repensar l'estat del benestar i la seva universalitat. La tendència cap a una coresponsabilitat més gran de l'individu és clara, com ho són també els desafiaments que enfronta. El procés de globalització no es pot parar, així que caldrà gestionar-lo provant de preservar les fites assolides en les dècades passades. La legitimitat d'allò que és públic, inqüestionable quan va néixer l'estat del benestar, és ara quelcom que cal defensar, naturalment des dels fets. ■

Referències

- Alesina, A.; Rodrik, Sr.** (1994). "Distributive politics and economic growth". *Quarterly Journal of Economics* (vol. 109 (2), p. 465-90).
- Bilbao Ubillos, J.** (2014). *El modelo social europeo: elementos constitutivos y viabilidad en un contexto adverso*. XII Premio de Investigación Francisco Javier de Landaburu Universitas 2013, Eurobask.
- Calonge, S.; Manresa, A.** (1977). "Consecuencias redistributivas del Estado del bienestar en España: Un análisis empírico desagregado". *Moneda y Crédito* (núm. 204, p. 13-65).
- Calonge, S.; Manresa, A.** (2001). *Incidencias fiscal y del gasto público social sobre la distribución de la renta en España y sus CC. AA*. Madrid: Fundación BBVA.
- Caramés Viéitez, L.** (1994). "Introducción". A: *La crisis del Estado del bienestar*. Segundas Jornadas, Asociación Galega de Estudios de Economía do Sector Público, Santiago de Compostela.
- Castells, A.** (1986). "L'Esquerra i la reacció conservadora en la crisi de l'estat del benestar". *L'Opinió Socialista* (núm. 2, p. 17-44).
- Dworkin, R.** (1981): "What is inequality?" Part 1: "Equality of welfare". Part 2: "Equality of resources". *Philosophy and public affairs* (núm. 10, p. 185-246 i 283-345).
- Ministeri d'Ocupació i Seguretat Social** (2011). *Anexo al Informe Económico Financiero a los Presupuestos de la Seguridad Social de 2012*. Secretaria d'Estat de la Seguretat Social. Accessible a www.seg-social.es/prdi00/groups/public/documents/binario/169364.pdf.
- Ostry, J. D.; Berg, A.; Tsangarides, Ch.** (2014, abril). "Redistribution, inequality and growth". *IMF Discussion Note*. Accessible a www.imf.org/external/pubs/ft/sdn/2014/sdn1402.pdf.
- Piketty, T.** (2014). *Capital in the XXI century*. Harvard University Press.
- Rawls, J.** (1971). *A theory of justice*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.
- Roemer, J.** (1998). *Equality of opportunity*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.
- Sen, A. (1980)**. "Equality of what?". A: S. McMurrin (ed.) *The Tanner lectures on human values 1*. Salt Lake City: University of Utah Press.
- Stiglitz, J.** (2012): "Democracia y desigualdad: del 1%, por el 1%, para el 1%". *Política Exterior* (núm. 150).