

La dinàmica de la despesa social a Espanya cap a Maastricht (*)

Jacint Ros Hombravella

Abstract

Social expenditure is an economic policy objective which builds up cohesion and stability by affecting the quality of life through health and education and influencing social values. On the other hand there are also financial and economic growth costs. In Spain redistribution 1985-1993 has taken place mainly through social expenditure and to a lesser degree through fiscal measures. In 1975 the public sector was underdeveloped and the private sector highly intervened. Since the end of the dictatorship Spain's public sector has recovered 14 points, doubling in size, although it is still below the European average. Indirect social salary is composed of 60% monetary transfers and 40% public services at political prices below cost. The level of fraud affects 25% of beneficiaries, the result of building up a Welfare State without reforming first the public sector. Social expenditure has a high fiscal cost. Social expenditures are maintained at the expense of growth, lower employment, less personal saving, higher interest rates, crowding out, a brake on competition and reduced public investment. Redistribution to the middle classes is a redundant policy. However social expenditure is the safety net to a stable social and political evolution of Spanish society.

Evolució de la distribució personal de la renda

Estem quedant en una certa minoria els preocupats encara per l'evolució de la distribució personal de la renda. Aquí ens referirem a la distribució territorial, si bé aquesta està solapada en certa manera, i només ho fem tangencialment a la distribució factorial. També passa el mateix amb els que valorem com beneficis, a contrastar amb els seus costos, l'augment de la cohesió social que comporta una millora progressiva en la distribució de la renda (tampoc incidim en la distribució de la riquesa), en termes d'estabilitat social i política, de designis àdhuc productivistes (millora de capital humà a través de millor educació i sanitat), i també d'estabilitat econòmica derivat del tipus d'*estabilitzador inscrit* en la demanda de consum en fases recessives (el sol i ràpida reacció a l'aguda crisi de 1993 poden ser una il·lustració).

L'objectiu d'aquest paper radica potser en airejar i treure conclusions d'una sèrie d'indagacions solvents ja disponibles sobre aquest tema i que segurament no han arribat encara a un suficient domini públic. La tesi que proposo és la següent: A Espanya, sobretot en el període 1984-1994, ha tingut lloc una sensible redistribució personal de la renda per via del creixement real de la despesa social, en conjunt amb un bon potencial redistributiu, i molt menys per l'incidència tributària (finançament) efectiva, amb costos rellevants en els equilibris macroeconòmics, competitivitat i ocupació.

(*) Versió editada per Josep C. Vergés

La clau ha estat doncs en la dinàmica de la despesa social. Una primera aproximació, global i molt per sobre, és la de confrontar el volum total de despesa social amb el PIB en les setetes de cada any, que evita realitzar qualsevulla problemàtica correcció de l'inflació. Cal definir el numerador, ja que es presta a equívocs de conceptualització. El formen per un cantó, i en les seves dues terceres parts, les transferències monetàries com les ingents nòmines de pensions contributives, subsidi d'atur, pensions no contributives, beques, subvencions en esquemes de protecció de vivenda, etc.

Aquestes són les que usualment es denominen prestacions socials. Però en les estimacions més globals i homologables per a la comparació internacional s'inclouen també les dotacions públiques de serveis -les altres dues cinquenes parts de la despesa social a Espanya el 1993- principalment sanitat, educació, assistència social, etc. Les transferències monetàries apareixen en pressupostos familiars com components de la renda personal disponible, mentre que la dotació de serveis planteja la qüestió dels nivells de renda dels seus usuaris/beneficiaris, que es tracta de dilucidar a través dels pressupostos familiars i les enquestes d'usuaris.

Comportament de la despesa social

Des d'aquesta proximitat tan global, què sabem del comportament d'aquesta despesa social conjunta els darrers vint anys? (Gràfic 1):

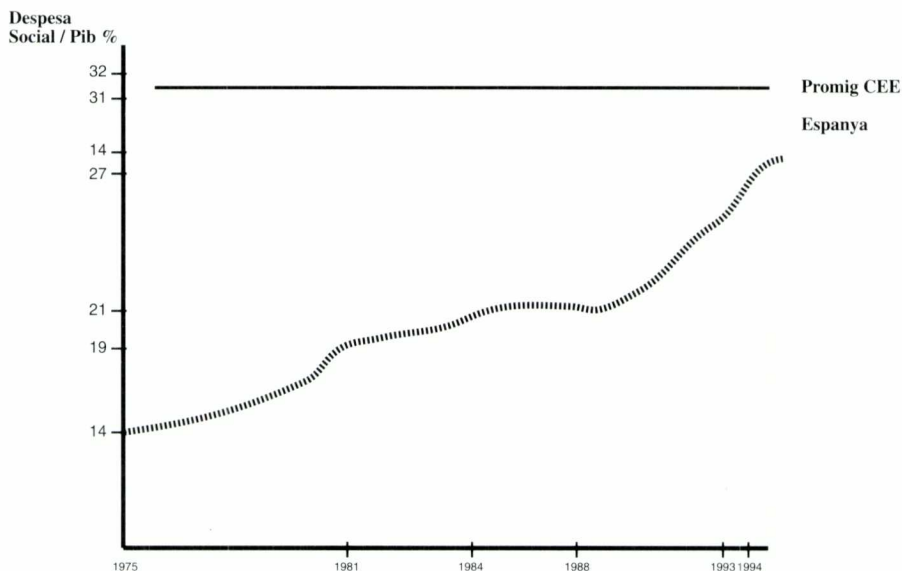
1975: La despesa social era el 14% del PIB. El final de l'economia i la societat franquista estava caracteritzat per un sector públic raquític, tot i després de l'avenç 1971-73 de la mà del III Plan de Desarrollo, sobre la base sobretot de l'ampliació de bases de la seguretat social.

1981: La despesa social era el 18-19% del PIB. Sota una certa orientació social dels programes del president Adolfo Suárez a partir de 1977 s'accentuen les bases d'una certa redistribució de segona generació (Salari social, tal com ha ben analitzat Joan Trúllen) i de l'aparició d'un atur ja elevat a cobrir d'alguna manera.

1988: La despesa social era el 20-21% del PIB. Tot sembla indicar que l'avenç va ser moderat al llarg de "l'ajust Boyer" i anys successius. Apareixen reivindicacions en relació a un cert incompliment de compromisos dels Pactes de la Moncloa: pensions mínimes, grau de cobertura, vivenda, etc., referint-se a un *deute social* des de plataformes sindicals.

1993-94: La despesa social era el 27-28% del PIB. Les mesures més recents de 1994 ho xifren en el 28%. De fet cal recordar la vaga general del desembre de 1988. En aquest últim període es dona una gran concentració en l'augment de l'intensitat relativa de la despesa social, que forçosament va tenir implicacions -per exemple costos en equilibris macroeconòmics (dèficit públic, tipus d'interès, endeutament).

Gràfic 1: Dinàmica de la despesa social relativa al PIB



Font: Bandrés i elaboració pròpia.

Podem convenir algunes observacions:

1) Els salts més importants es produeixen de 1978 a 1981 i de 1988 a 1993-94. Cal tenir en compte que la ratio corresponent als països de la CEE queda pràcticament estabilitzada a partir dels anys de la crisi de 1981-82.

2) El diferencial amb el promig d'aquests països excedia dels 15 punts el 1976, era 13 punts al final dels setanta i acaba el període de govern socialista en uns 4-5 punts del PIB. Cal recordar que el producte espanyol en aquest darrer període presenta taxes de creixement, concretament el 1984-91 properes al 5% de taxa anual cumulativa (10% del producte nominal).

3) En síntesi estem parlant de quantitats absolutes ingents que arriben als 17-18 bilions de pessetes de despesa social per any el 1993-94.

El finançament de la despesa social

Vet aquí doncs un tret bàsic, un perfil estilitzat central en l'evolució de la nostra economia dels darrers temps: aquest intens, i bastant concentrat temporalment, augment de pes d'un ús de producte en principi amb alt potencial redistributiu. Però abans de calibrar una mica aquest producte, preguntem-nos pel seu finançament, amb la seva incidència distributiva.

No disposem de massa literatura sobre aquest tema en quant a la nostra economia fiscal. Es tracta d'imputar o referir als diversos trams de renda (per exemple de l'1 al 10 partint dels nivells inferiors de renda) l'incidència real final de la càrrega tributària i també de la parafiscalitat de càrregues fiscals. Amb una sèrie de supòsits estimatius internacionalment homologables, els professors A. Manresa, E. Berenguer i S. Calonge, de la facultat d'econòmiques de la Universitat de Barcelona, ho han fet per a 1991 basant-se en l'Enquesta de Pressupostos Familiars. La distribució que els resulta es bastant sorprenent (Taula 2).

Taula 2: Incidència real final de la càrrega tributària

<i>Trams població renda</i>	Percentatge 1991				
	<i>Total</i>	<i>IRPF</i>	<i>Patrimoni</i>	<i>IVA</i>	<i>Impostos especials</i>
1	2	0	0	4	2
2	3	0	0	5	4
3	4	2	0	7	6
4	6	3	0	8	8
5	8	5	0	9	9
6	9	7	0	10	11
7	11	10	0	11	12
8	14	14	0	13	14
9	16	19	0	14	15
10	6	41	100	18	18
Total	100	100	100	100	100

Font: Manresa, Berenguer i Calonge

Encara que es prescindeixi de les desigualtats dels diversos tipus de renda respecte al frau resulta una distribució de càrrega ben similar al de la renda dels primers anys 90. Així doncs ens trobem davant d'un patró d'incidència fiscal de tipus proporcional amb les qualificacions següents: Si es reduís la progressivitat per als trams 9 i 10 de l'IRPF i de l'impost sobre el patrimoni, la distribució global es faria ja regressiva. Per altra banda ressalta que l'incidència de l'imposició indirecta té una modulació no molt distant a la proporcionalitat, al menys els trams 5 al 9, que potser dóna un cert marge d'acció sobre aquest tipus de tributació; i concretament els impostos especials als referits trams citats ofereixen també un potencial en aquest sentit.

En tot cas no ha estat la nostra una distribució progressiva del finançament de la despesa; si tinguéssim en compte l'al·ludida desigualtat en el frau, les sorpreses podrien ser majúscules. El potencial redistributiu recau doncs en la distribució per trams de renda dels beneficis de la despesa social. Veiem-ho.

Redistribució de la despesa social

En termes generals cal afirmar que la despesa social ha estat altament redistributiva i que de fet ha canalitzat tota la redistribució produïda. Encara és més així perquè la participació de les rendes de treball -salari reals i nivell d'ocupació- ha quedat estancada i fins i tot descendent al llarg d'aquest període i en especial al llarg de 1978-86.

En quant al pes macroeconòmic de la despesa social es poden oferir les següents estimacions:

1) Pesa ja el 1993 un 34% de tota la renda personal disponible. Un 25% en forma de transferències (BBV 1995) i la resta pel valor utilitzat dels serveis públics. O sigui que s'ha convertit en un component bàsic del circuit de rendes personals i dels consums alimentats.

2) Un 86% procedeix de l'Administració central, la resta autonòmica i local (Jimeno 1994).

3) Dins de la despesa pública central constitueix ja un 56%, i fins un 67% si es prescindeix de la càrrega del deute; o sigui que és difícil referir-se a les dinàmiques de despesa pública i dèficit sense dir alguna cosa sobre aquesta part decisiva.

Diguem quelcom sobre la seva composició. Segons la recent estimació de Jimeno (1994):

1) Un 42% es canalitza per prestacions de la Seguretat Social (nòmines de transferències).

2) Un 15% sanitat.

3) Un 11% educació.

4) Un 5% habitatge.

En termes globals les transferències monetàries s'aproximen a 3/5 del total, essent la resta serveis públics gratuïts o amb baix preu polític. Els diversos autors especialistes en el tema (Bandrés, Estruch, Jimeno) apliquen tècniques d'anàlisi per a calibrar l'importància quantitativa de cada rengló i el seu potencial redistributiu, és a dir la mesura en que a la seva distribució interna pesen més que la participació en la renda del seus respectius trams receptors o usuaris.

Donat l'ample ús social dels serveis públics la dotació pública d'aquests presenta un potencial redistributiu menor que l'atribuïble a les transferències (principalment Estruch 1996). A la franja alta d'aquest es troben:

- pensions no contributives
- rendes mínimes i assistència social
- pensions
- subsidi d'atur
- esquemes subvencionadors d'habitatge
- educació bàsica i mitjana

i en menor grau:

- sanitat
- ensenyament superior (tarifes a nivell del 14% del cost efectiu)
- esquemes d'invalidesa.

Subratllo que aquest gradació només es refereix a la dimensió de la capacitat redistributiva de cada línia. Però els autors referits afinen més i es plantejen qüestions rellevants en quant a eficiència de la despesa, frau (en la despesa) i costos de gestió dels esquemes.

L'eficiència registrada en la despesa i la gestió no pot ser considerada com una dada inamovible, sinó quelcom a millorar constantment, incloses les inversions que molt sovint es treuen del càlcul d'imputació corresponent. En quant el frau de despesa, algunes indagacions (en especial Jimeno 1994) avisen sobre la defraudació sobre la concurrència dels supòsits exigits d'invalidesa que beneficia fins un 25% (!) en esquemes d'invalidesa, i del 10% al 20% en subsidis d'atur, pensions i en els requisits de rendes màximes per a certs beneficis.

Pel que fa a l'eficiència redistributiva s'ha de posar en dubte si els efectes aconseguits es centren realment en l'avenç de participació de la renda dels tres o quatre trams més pobres en la línia de Lindbeck o del mateix Rawls; hi ha indicis d'un cert component de "benestar de classes mitjanes i fins i tot mitjanes altes" que poster no càpiga dins de les nostres restriccions.

Però l'efecte de redistribució de renda per aquesta via de despesa social de fet s'ha produït: El 1975 el 20% més ric concentrava més d'un 60% de la renda i el coeficient de concentració general rondava un 0,45 Gini per a la redistribució total. El 1985 aquest estava en el 0,38, millorant doncs substancialment. El 1991 el cinqué més ric absorbia el 43% de la renda total. Les darreres estimacions situen el nostre coeficient de Gini entorn el 0,34 (Alemanya 0,29, Holanda 0,28). La tèsi aquí defensada és que no s'ha produït paral·lelament en el temps una redistribució factorial o funcional de la renda i, per tant l'efecte registrat s'ha de referir a l'incidència d'una despesa social redistributiva.

Perspectives i propostes

Registrats aquests fets tan rellevants per a conformar àdhuc la nostra societat actual, cal encara els dissenys i restriccions que la política econòmica dels dos propers anys plantejarà en aquest terreny. No es pot eludir aquest desafiament i resumeixo a continuació les principals línies proposades:

a) En primer lloc cal assumir que els governs del PSOE -neoliberals per a IU- són els que han assolit aquests nivells d'Estat de benestar. Amb el seu conseqüent desgast polític, ja que segons una recent enquesta del CIS (setembre 1995) "los ciudadanos españoles son de los más favorables a que el Estado resuelva las desigualdades pero de los menos dispuestos a financiar esta labor con sus impuestos".

b) Tot indica que les tendències per als propers dos o tres anys aniran ineluctablement cap al seu estancament i potser retrocés real relatiu. De fet la despesa social ha de contribuir a la

contenció del sector públic i la reducció del dèficit, donat el seu pes, si tota la tasca no ha de recaure sobre les reduccions d'esquemes incentivadors d'empresa o de l'inversió pública.

c) Penso doncs que la ratio de referència, Despesa Social/PIB, haurà de tendir a disminuir. Això obligarà a una reestructuració en el seu si, amb èmfasi en les línies més clarament redistributives (S'arriba a referir el cost de reduir en un punt la desigualtat a l'habitaclle com una de les més favorables en aquest sentit), reducció o desaparició de programes redundants o superflus i millora del control d'eficiència i contra el frau. L'alternativitat del nivell de despesa social i d'ocupació es presentarà amb claretat i duresa creixents.

d) De fet si aconseguíssim reduir en un 10% l'incidència tributària en el dèficit de la despesa social -uns 2,8 punts del PIB- estariem al final del carrer en quant a les condicions de topall de dèficit.

e) Aquesta correcció sembla viable sense grans traumes contant, a part de la dinàmica del producte nominal, amb les disminucions absolutes derivades de la millora en l'eficència de la despesa, en el control del frau i mitjançant l'introducció de taxes referides al benefici personalitzat de l'usuari dels serveis públics.

f) En aquest darrer terreny, el de les taxes, penso que l'equilibri en la distribució de la renda aconseguida, especialment en els trams 4 al 8, no llunyans del 10% de quota teòrica, permet contemplar un ús més decidit de les taxes com instrument per a reduir una part del cost d'incidència tributària o en el dèficit per serveis amb benefici personalitzat: pensi's en les autovies (Bel, 1996), trens de rodalies, correus, ensenyament superior, samitat, etc. S'obtidrien a més bons efectes limitadors de la demanda.

g) Destaca també la prioritat d'esforços afavoridors del 30% més pobre en detriment dels esquemes de *classes mitjanes* que potser resulten redundants o superflus, i en tot cas potser fora de les nostres possibilitats. En aquesta línia l'exenció o devolució de taxes per aquest tram de rendes inferior pot ser un bon camí, però aixó planteja el problema del control fiscal de rendes, no fóra que resultessin també beneficiaris els professionals, els petits empresaris o els agricultors afluents.

h) En síntesi, em situo en la posició de la necessitat de reforma per a garantir la continuïtat de l'Estat de benestar en la seva entitat troncal, en línia amb veus que han sonat en aquesta camp problemàtic com la d'Andreu Mas Colell, Julio Segura, Ignasi Farreres o Josep Antoni Duran Lleida, el mateix Luis Angel Rojo...

i) Un pot convenir que en el període 1991-93/4 la dinàmica de la despesa social a Espanya va excedir àdhuc a les nostres possibilitats reals. Però saluda la presència d'una societat bastan més cohesionada que a finals dels setanta. Aquesta conquesta gens fàcil permet precisament ara correccions necessàries i s'allunya definitivament dels designis hayekians: "Admeto que sota el meu sistema seria impossible la redistribució de la renda, però no crec que aixó sigui dolent" (Conferència a Barcelona, 1976).

Bibliografía de referència

- Alcaide, Julio: "La distribución de la renta" a *España, Economía* J.L. García Delgado dir., Madrid 1994, pàgs. 835-63.
- Argentaria, Fundación: *Simposio sobre igualdad y distribución de la renta*, Documentación, Madrid 1993.
: *Las desigualdades en España. Síntesis estadística*, Madrid 1995.
- Bandrés, Eduardo: *Los efectos de los gastos sociales sobre la distribución de la renta en España*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid 1992.
: "La eficiencia redistributiva del gasto social" a Fundación Argentaria *Simposio sobre igualdad y distribución de la renta*, Tomo VII Sector público y redistribución, Madrid 1993.
: "Política social y redistribución de la renta en España" a CONC *El Estado de bienestar*, Barcelona 1995, pàgs. 49-72.
- Bel, Germà: *Tasas y precios públicos en infraestructuras*, cicl. Dept. Política econòmica, Universitat de Barcelona 1996.
- CONC/ Comisiones Obreres de Cataluña: *El Estado de bienestar*, Barcelona 1995.
- Estruch, Alejandro. "Los efectos redistributivos del gasto social central y autonómico diez años después" a *Hacienda Pública Española*, extracte de la tèsi doctoral, juny 1996.
- Jimeno, J.: "Los efectos redistributivos del gasto social" a *Jornada Fundación Argentaria*, Barcelona, septiembre 1995.
- Manresa, A., Berenguer, E. i Calonge, S.: "¿Quién paga realmente los impuestos en España?" a *Progresividad y redistribución en los impuestos en España*, cicl. 1995, Universitat de Barcelona.
- Roca Jusmet, Jordi: *Pacte social i política de rendes*, Eumo Editorial, Vic 1991.
- Trullén, Joan: *Fundamentos económicos de la transición política española*, Ministerio de Trabajo, Madrid 1993.