

El redisseny de la política social en una etapa de crisi econòmica

Guillem López-Casasnovas, *catedràtic d'economia de la Universitat Pompeu Fabra*

Abstract

Demographic trends, with the relevant ageing of the population, are affecting the orientation of social policy (in terms of health, social services, pensions, future proposals to cover dependence, etc.). This is unfortunate as the social policy agenda should be much more focused on poverty, equal opportunities, employment opportunities, combating social exclusion and guaranteeing the basic rights of all citizens. If current trends do not change, an increasing proportion of social expenditure in terms of GDP will have the elderly as its main beneficiary.

Resum

L'evolució demogràfica, amb el relatiu envelliment de la població, està marcant l'orientació de la política social (en sanitat, serveis socials, pensions, propostes futures de cobertura de dependència, etc.). Això és desafortunat, ja que l'agenda de la política social hauria d'estar molt més centrada en la pobresa, la igualtat d'oportunitats, la inserció laboral, la lluita contra l'exclusió social i la garantia dels drets bàsics de tot ciutadà. Si no varien les tendències actuals, una part cada vegada més gran de la participació de la despesa social en el PIB tindrà en la gent gran la seva principal beneficiària.

Introducció

L'etapa de crisi econòmica que vivim i que probablement mantindrà una durada prou significativa per a modificar la vella manera de fer les coses ens porta a plantejar aquestes reflexions per fer algunes propostes d'actuació que informin la política social. És sabut que fins avui aquesta havia focalitzat en més mesura el benestar en els aspectes intrageneracionals (la variància entre rics/pobres, educats/analfabets, professionalment formats / menys formats, sans/malalts..., i possiblement en el futur entre ciutadans endeutats i estalviadors!) i en els intergeneracionals, donant per bo que el que feia la política social per als més grans compensava el que feia la tecnologia per al capital humà, la productivitat i la millora salarial per als més joves. Aquest balanç s'està trencant avui en vista de l'evolució del mercat de treball (són els joves qui pateixen en més mesura l'atur, veuen la seva formació estancada i el treball en precari per sota del mileurisme) i de l'evolució de la demografia. La següent reflexió vol mostrar, a manera de resum, els efectes de l'envelliment demogràfic tenint en compte el comportament del mercat de treball, i la seva incidència sobre distints aspectes de les nostres vides. Val a dir per endavant que l'augment de l'esperança de vida és un fet social valuós en si mateix, i que del

que es tracta és que amb la reorientació de la política pública es trobi un equilibri acceptable per al benestar conjunt.

Efectes del nou estat de coses viscut. L'envelliment poblacional

L'envelliment afecta aquests elements de la política econòmica:

— Impacte en renda/patrimoni tenint en compte l'efecte de la inversió primer i la liquidació després d'actius al llarg del cycle vital: la distinta acumulació de cada generació i els efectes en el temps de la seva liquidació sobre el tipus de interès i/o de la inflació.

— Equilibri entre el consum i l'estalvi.

— Components de consum: lleure, habitatge, transport, serveis personals, etc.

— Finalment, la composició consum públic / consum privat.

L'envelliment afecta aquests elements de la política social: pensions, sanitat, guariments de dependència i altres serveis socials, pels seus impactes en els pressupostos ordinaris; per l'efecte substitució exercit sobre altres polítiques públiques si es pretén mantenir l'equilibri pressupostari; sobre el deute públic si es finança per aquesta via; o sobre el creixement de la pressió fiscal si es mantinguessin la resta de polítiques sense dèficit públic. I, en tot cas, per la dependència de les rendes de la gent gran dels beneficis públics en els seus equilibris intergeneracionals de rendes.

Per al conjunt d'Espanya el 2040, es doblarà el pes dels més grans de seixanta anys dintre de la població total. Sense canvis a les polítiques, el manteniment de les actuals implicarà que el pes de la despesa pública del qual és beneficiari aquell col·lectiu passi del 12,6 % al 33,1 % del PIB. A igual despesa pública total, això desplaçaria les polítiques públiques (actuals o pendents) destinades a altres col·lectius, des del 68 % actual fins a només un 28 %. Si s'incrementés la despesa pública total de manera que s'evités l'efecte substitució, la pressió fiscal hauria de passar del 38,2 % actual al 57,2 % l'any 2040. Si el finançament es realitzés mitjançant dèficit i deute, ja l'any 2029 entràrem en l'anomenat efecte «bola de neu» (150 % del PIB). Finalment, des d'un altre punt de vista: les nostres persones grans tindrien les seves rendes netes, que dependrien en el 68 % de la despesa social. A més, netes de impostos, les retribucions de les classes passives fins i tot superarien les dels actius ocupats (pel pes de impostos i cotitzacions sobre aquests).

Notem, finalment, que al ritme actual el complement de les pensions privades abastaria tan sols un efecte compensatori de tres punts de PIB (una tercera part, per exemple, del del Regne Unit o el Canadà). Així mateix, el «matalàs» de la cohabitació de la nostra gent gran amb els seus fills adults continuaria essent fonamental: el 40 % enfront del 6 % d'alguns països nòrdics, i en aquest sentit, les noves prestacions per a la dependència haurien d'equilibrar el terreny de joc en la decisió d'institucionalitzar o no els afectats. Les polítiques haurien de ser neutres envers la institucionalització fora de les llars.

Tot això obliga a: 1) mantenir una perspectiva global en la despesa social resultat del canvi demogràfic: qui rep què i qui finança què. Cal alhora recuperar una visió més horitzontal —i menys «departamentalitzada»— de l'impacte de l'envelliment a les polítiques públiques focalit-

zant-les en els seus destinataris: no qui fa què, sinó per a quina finalitat serveix aquest què; 2) mantenir una regla justa de distribució intergeneracional en resposta a l'evolució que experimenten el vector demogràfic (tercera edat) i el mercat de treball (mileuristes) de manera integrada. Altrament, existeix el perill d'un efecte desplaçament (*crowding out*) dels beneficis d'un col·lectiu respecte d'altres; 3) actuar sobre polítiques selectives. Les persones grans no són avui en termes mitjans els pobres del país. Ho poden ser en renda, però no en patrimoni. Sovint la seva capacitat adquisitiva real és més alta, tenen menys despesa substitutiva i les prestacions públiques coadjuven millor en el seu benestar. Però la variància importa. Hi ha borses de pobresa en la vellesa molt importants. Si això és així, la política pública més que de tall universal hauria de ser selectiva, més lligada a la prova de necessitats i a la de mitjans.

En resum, l'evolució demogràfica, amb el relatiu envelliment de la població, està marcant l'orientació de la política social (en sanitat, serveis socials, pensions, propostes futures de cobertura de dependència...). Això és desafortunat, ja que l'agenda de la política social hauria d'estar molt més centrada en la pobresa, la igualtat d'oportunitats, la inserció laboral, la lluita contra l'exclusió social i la garantia dels drets bàsics de tot ciutadà.

Si no varien les tendències actuals, una part cada vegada més gran de la participació de la despesa social en el PIB tindrà en la gent gran (col·lectiu electoralment important i de dimensions polítiques més concentrades) la seva principal beneficiària. L'evolució de les pensions i les taxes internes de rendibilitat (TIR) derivades per als jubilats actuals, la dinàmica de les pensions no contributives, una sanitat sense equitat amb la discriminació d'assignació de recursos (*fair innings*) i l'evolució del valor de la propietat, o la dinàmica dels nous contractes de treball desvinculats de la productivitat, en seran causes importants.

Contrasta això amb la necessitat de noves polítiques *workfare*, reorientar la pressió fiscal (avui molt centrada en determinats col·lectius de treballadors): reinserció social, habitatge, polítiques actives de formació en capital humà, salaris eficients, de mercat laboral... Tots aquests tipus de polítiques perden rellevància relativa.

D'altra banda, convé considerar la necessitat de coordinar la pensió pública amb la privada incorporant la regressivitat de les despeses fiscals als fons privats; com considerar el diferencial de preus relatius en vista de la diferent cistella que presenten els dos grans col·lectius etaris, o valorar la importància del retard de la jubilació, ja que afecta tant contribucions com pensions, o considerar el retard de l'entrada al mercat de treball i una cursa més reduïda de cotització (més probable en els menys formats i menys qualificats, amb una esperança de vida més curta pel fet que la major longevitat afavoreix avui els més rics).

Assegurar la jubilació futura avui depèn sobretot de la qualitat, quantitat i distribució dels actius productius —físics, humans i de l'entorn— que les noves generacions heretaran. Més polítiques centrades en el benestar dels infants per a garantir un millor futur.

Posposar l'emancipació, estendre l'educació i la formació durant més temps i retardar l'aparellament estable porten a una reducció de la natalitat, amb menys oportunitats en general d'estalviar a les etapes inicials de la vida.

Notem també el previsible millor futur (pel que fa a les pensions) per a parelles en què tots dos treballen, més formades, en un context que afavoreix una més gran «endogàmia» de monogàmia entre parelles d'educació similar. Altrament, més renda i més formació impliquen menys fills, i així més concentració de riquesa.

Malgrat tot això, la precarietat financera de les famílies és preocupant, no tant per la càrrega financera del seu endeutament com per la distribució d'actius per decils de renda i per l'afectació d'aquesta al cicle econòmic (comptes financers, 2004, Banc d'Espanya).

Per a la correcció de la desigualtat d'oportunitats, com més aviat millor: en la infància, també des de la família, amb reconciliació de la vida laboral —tant de les dones com dels homes—, amb ajuts familiars que evitin la «penalització» de tenir fills (anivellar incentius) en la incertesa de la pobresa (nombre d'infants), en el trencament familiar (famílies monoparentals)... S'ha demostrat la importància de la formació de capital humà des dels primers anys (habilitats cognitives, disciplina, salut, motivació d'aprenentatge, factors tots aquests molt lligats a la família i a l'entorn cultural) i la seva incidència en l'ocupació (probabilitats d'atur), la renda (salaris) i la riquesa i la seva acumulació.

Cal fer atenció, per tant, a les desigualtats en el terreny de la inversió en àrees molt lligades a la pobresa (famílies monoparentals, immigrants...), i al repte de fer compatibles les mesures amb la incorporació massiva de la dona al mercat de treball: cal centrar-se en «el primer any» de mares amb llocs de treball mínimament qualitatiu; evitar concentracions en escoles vinculades a l'habitatge o a altres formes de segregació; saber entendre el que és just com quelcom distint de l'igualitarisme, i aplicar-ho en una perspectiva generacional (al llarg de la vida d'un individu tenint en compte la dinàmica de la renda).

La *comptabilitat intergeneracional* ens dona la connexió entre el deute públic d'avui i el necessari superàvit financer futur (restricció pressupostària intertemporal). És una transferència neta *per capita* de cada generació (en valor actual), donades les perspectives demogràfiques i els perfils tributaris i de despesa pública. És a dir, quant haurà de renunciar en despesa pública (o privada, acceptant una pujada d'impostos) un nadó avui, si al llarg de la seva vida acabés sanejant els comptes públics.

Els tractaments per al reequilibri del benestar intergeneracional

Regla de Musgrave. Sobre la base de la ràtio actius-passius (treballadors/pensionistes), cal establir un referent, un coeficient predeterminat de posicions relatives,¹ de manera que la variació contribucions (cotitzacions) / beneficis (pensions) mantinguin constant el coeficient de ingressos (nets) *per capita* de la població activa amb els beneficis (nets) *per capita* dels jubilats. Una volta fixada la ràtio, els impostos s'ajustarien periòdicament per recollir els canvis demogràfics (en negatiu) i de productivitat (en positiu). Si la població envelleix puja la fiscalitat, però baixen les

1. Una bona descripció es troba a G. ESPING-ANDERSEN, D. GALLIE, A. HEMERICK i J. MYLES (2002), *Why we Need a New Welfare State*, Oxford, Oxford University Press.

pensions, de manera que tots «perden» en la mateixa proporció. Conserva, per tant, la distribució de renda del passat.

Entre reformes estructurals i consolidacions fiscals, analitzables com a substitutives més que com a complements. El deute sobirà és imposició posposada. Les no reformes estructurals són rendes d'avui dintre d'una mateixa generació. La introducció d'una barrera d'entrada és equivalent a una riquesa que es trasllada de generacions futures cap a generacions presents. I a l'inrevés: s'ha d'entendre remoure aquestes regulacions restrictives. L'abast amb el qual la legislació protegeix l'ocupació i el control de lloguers permet avui extraure en favor de generacions actuals rendes de generacions futures. La consolidació fiscal és pitjor que les reformes estructurals, ja que, tot i que a ambdós casos es recuperen els equilibris generacionals, la primera, en la mesura que augmenti la tributació, genera un cost d'excés de gravamen que expandeix les conseqüències tant actuals com futures. Si bé les mesures són substitutives, no són alternatives, de manera que s'ha de poder analitzar la composició òptima combinant aquests dos fronts.

En els efectes de l'acumulació, primer, i la liquidació, després, del patrimoni dels *baby boomers*. De fet, es diu a la literatura que els moviments a la ràtio de preus/guany de les accions segueix bé el del coeficient entre la població d'edat mitjana i la gent gran. Quan els pensionistes completen la seva pensió venent actius, posen pressió sobre el preu de les accions per a tots i dificulten aquesta forma d'accés a la riquesa per als més joves.

També en vista del TIR o de les transferències netes esperables per a cada cohort entrant; o del pes del deute tant en el seu efecte Kotlikoff² per a l'esforç per al sanejament com per l'impacte que el deute públic té en el creixement econòmic, tota la resta de coses iguals (amb pes del 90 % del PIB, s'estima una reducció mitjana de la taxa de creixement una mica per sobre de l'1 % (regla de Reinhart/Rogoff).³ Finalment, amb contextos de tipus d'interès quasi zero com són els actuals, el clam que cal inflació perjudica de manera desigual segons el grau d'endeutament dels col·lectius i la protecció per indexació de les pensions o condicions del crèdit.

2. Una bona descripció de la seva aplicació a Espanya es troba a C. PATXOT i R. FARRÉ (2007), *Evaluación de la sostenibilidad del estado del bienestar en España*, Barcelona, Universitat Abat Oliba, Fundació pel Desenvolupament Humà i Social.

3. C. M. REINHART i K. S. ROGOFF (2008), «This Time is Different: A Panoramic View of Eight Centuries of Financial Crises», *NBER Working Paper*, núm. 13882 (març).