

4.B.4 : EL PRESUPUESTO COMO ELEMENTO DE REDISTRIBUCIÓN. EL ESTADO DE BIENESTAR. INSTRUMENTOS, PROBLEMAS Y REFORMAS. MEDICIÓN E INDICADORES DEL IMPACTO REDISTRIBUTIVO.

INTRODUCCIÓN

▪ **Enganche:**

- ALFRED MARSHALL, en sus *Principios de Economía* (1890) define la economía como *la ciencia de la vida diaria en lo que respecta a las acciones humanas tomadas para alcanzar un nivel máximo de bienestar*.
 - Esta definición nos muestra cómo uno de los principios subyacentes a la reflexión económica, pero particularmente enfatizado en la teoría neoclásica, es el del **individualismo metodológico**¹. Se contempla el objeto de la teoría como una *realidad social compuesta de individuos que se interrelacionan en economías descentralizadas*.
- En su objetivo fundamental de comprender y predecir el funcionamiento de los mercados, la **microeconomía** examina el comportamiento de dos agentes fundamentales: *consumidores y productores*².
- Desde un *punto de vista positivo*, el resultado de la interrelación de los agentes constituye el equilibrio de mercado. Otro análisis adicional sería estudiar no solo cuál es este equilibrio de mercado sino, desde un *enfoque normativo*, **valorar la deseabilidad** del mismo.
- La **economía del bienestar** está ligada a este enfoque normativo.
 - Concretamente, las **funciones** de la economía del bienestar son³:
 - a. *Proporcionar instrumentos para valorar la deseabilidad social* de los estados alternativos, caracterizados por una asignación de recursos y una distribución de la renta. En principio, valorar esos estados alternativos requiere hacer juicios de valor explícitos sobre los mismos.
 - b. *Proporcionar normas de política económica* que permitan maximizar el bienestar social (alcanzar el estado o estados realizables socialmente más preferidos).

▪ **Relevancia:**

- La comparación de diferentes alternativas es algo vital, ya que nos permite:
 - Por un lado, valorar si el resultado al que conduce un sistema económico es apropiado o mejorable.
 - Por otro lado, valorar si una política económica que cambie la situación inicial es deseable.
- Como afirmó ATKINSON, el gran teórico de la desigualdad del siglo XX, la ciencia económica no existe sólo para describir el comportamiento humano y satisfacer la

¹ El *individualismo metodológico* es un método ampliamente utilizado en las ciencias sociales. Sostiene que todos los fenómenos sociales — estructura y cambios — son en principio explicables por elementos individuales, es decir, por las propiedades de los individuos, como pueden ser sus metas, sus creencias y sus acciones. Sus defensores lo ven como una filosofía-método destinada a la explicación y comprensión amplia de la evolución de toda la sociedad como el agregado de las decisiones de los particulares. En principio es un reduccionismo, es decir, una reducción de la explicación de todas las grandes entidades con referencias en las más pequeñas.

² No hay que olvidar que la microeconomía contemporánea contempla esta separación estricta entre consumidores y productores como “una hipersimplificación del proceso por el que los bienes se compran y se consumen” (EKELUND y HÉBERT, 2013). Ejemplos que muestran el desdibujado de esta frontera son las “tecnologías del consumo”, es decir, la aplicación de la teoría de la producción a las decisiones de consumo, como son el enfoque de características de KEVIN LANCASTER, la economía doméstica de GARY BECKER, la producción doméstica de REUBEN GRONAU o la economía de la información de GEORGE J. STIGLER (la información sobre los bienes de consumo, como bien económico o costoso, obliga a un proceso de búsqueda que debe combinarse con el bien de consumo físico).

Además, la microeconomía también estudia a otros agentes como las instituciones financieras o el Estado.

³ Siguiendo a ANNA KOUTSOYANNIS (“Modern Microeconomics”), las tareas de la teoría económica del bienestar son:

- a) Demostrar que en el estado actual $W < W^*$,
- b) Sugerir las formas de elevar W hacia W^* .

curiosidad y la vanidad de los economistas, sino para emitir recomendaciones y diseñar y valorar políticas que contribuyan a mejorar la vida de los ciudadanos⁴.

- Por ello, la economía del bienestar forma parte del “corazón” de la ciencia económica y como tal, debe ocupar un lugar preeminente en la formación de un economista y más aún de un *policy-maker*.

■ **Contextualización:**

- La rama de la teoría económica que estudia la intervención del Estado en la economía, los efectos de dicha intervención sobre el bienestar social y la toma de decisiones del sector público es la **Teoría de la Hacienda Pública** o, como se le denomina cada vez con más frecuencia, la **economía pública**.
- Frente al laissez faire propugnado por los clásicos, la Economía del Bienestar abre la puerta a la intervención pública en la economía para corregir aquellas situaciones en las que el mercado no funciona de forma adecuada. Para MUSGRAVE, la intervención se justifica en base a tres motivos principales que originan a su vez las **3 principales funciones del sector público**:
 - 1) Motivos de eficiencia: Para corregir fallos de mercado como la existencia de externalidades, bienes públicos, información imperfecta o competencia imperfecta. Es decir, en ejercicio de la *función asignativa*.
 - 2) Motivos de equidad: Para conseguir una redistribución más equitativa de la renta. Es decir, en ejercicio de la *función redistributiva*.
 - 3) Motivos de estabilización: Para conseguir una senda de crecimiento estable y reducir las fluctuaciones cíclicas de la economía. Es decir, en ejercicio de la función estabilizadora.
 - Estas 3 funciones no han recibido siempre el mismo grado de atención. De hecho, hasta los años 40 las *funciones redistributiva* y *estabilizadora* fueron, en cierto modo, desatendidas.
 - Sin embargo, a partir de entonces, con el auge del pensamiento keynesiano, tiene lugar en los países desarrollados el desarrollo del Estado del Bienestar.
- Para conseguir sus objetivos de eficiencia, equidad y estabilización el sector público actúa básicamente de 2 formas:
 - *Actividades no financieras*, como la regulación o la producción de bienes y servicios por medio de empresas públicas.
 - *Actividades financieras*:
 - La realización de gastos asociados a las funciones del sector público.
 - La obtención de los ingresos necesarios para hacer frente a esos gastos.

■ **Problemática:**

- El objetivo de esta exposición será analizar la función redistributiva del Estado algo más en profundidad.

⁴ «El principal motivo del análisis económico es contribuir a la mejora social»

ARTHUR CECIL PIGOU (*Economics of Welfare*, 1920)

■ **Estructura:**

1. EL PRESUPUESTO COMO ELEMENTO DE REDISTRIBUCIÓN: JUSTIFICACIÓN E INSTRUMENTOS

- 1.1. Relevancia de la justificación
- 1.2. Debate: ¿es ético?
- 1.3. Justificación: Teoremas Fundamentales de la Economía del Bienestar
- 1.4. Instrumentos

2. INSTRUMENTOS PRESUPUESTARIOS DEL ESTADO DEL BIENESTAR

2.1. Prestaciones económicas

- 2.1.0. Definición, tipos y justificación de prestaciones económicas

Definición

Tipos

Justificación

2.1.1. Programa de sustitución de rentas

Pensiones

Definición

Justificación

Peso económico

Modo de financiación

Problemas de sostenibilidad del sistema de reparto en España

Soluciones y reformas

Prestaciones por desempleo

Definición

Justificación

Peso económico

Problemas

Soluciones y reformas

2.1.2. Programas de reducción de la pobreza

Definición

Justificación

Peso económico

Modo de financiación

Tipos

Impuesto negativo sobre la renta

Renta básica universal (actualmente en debate)

Los programas mínimos garantizados

Problemas de los programas de reducción de la pobreza

2.2. Provisión de bienes preferentes

- 2.2.0. Definición, tipos y justificación de la provisión de bienes preferentes

2.2.1. Sanidad

Concepto

Justificación

Modelos de provisión

Modelos de producción

Problemas generales

2.2.2. Educación

Concepto

Justificación

Modelo

Problemas

2.2.3. Vivienda [ver tema 4.A.11]

Introducción

Medidas

2.2.4. Dependencia

2.2.5. ¿Alimentación?

3. MEDICIÓN E INDICADORES DE IMPACTO REDISTRIBUTIVO

3.1. Indicadores del impacto redistributivo por el lado de los ingresos

Introducción

Metodología

3.2. Indicadores del impacto redistributivo por el lado del gasto

3.3. Medición e indicadores globales del impacto redistributivo: medidas de concentración

Curva de Lorenz

Índice de Gini (IG)

Índice de Reynolds-Smolensky

Índice de Pechman-Okner

Índice de Atkinson

Evidencia empírica para España

1. EL PRESUPUESTO COMO ELEMENTO DE REDISTRIBUCIÓN: JUSTIFICACIÓN E INSTRUMENTOS

1.1. Relevancia de la justificación

- Desde la Segunda Guerra Mundial, la función redistributiva del sector público ha ganado importancia, con la creación del estado de bienestar en muchos países.
 - El término *Welfare State* surge como contraposición al *Warfare State* propio de la 2^a Guerra Mundial.
 - Su desarrollo ha traído consigo un importante *crecimiento del sector público* en los países de la OCDE, pasando de representar en torno al 10 %-15 % del PIB en los años 30, hasta el 30 %-60 % actual.
- Antes de analizar los instrumentos redistributivos con los que cuenta el Estado, quería brevemente examinar hasta qué punto es legítima la redistribución la renta y la riqueza.
 - Se trata ciertamente de una pregunta con carácter normativo y que da pie a distintas visiones.

1.2. Debate: ¿es ético?

- Así, existen varias posturas:
 - a) Por un lado, los pensadores **libertarios**, como NOZICK o HAYEK, sostienen que el sector público no tiene legitimidad moral para redistribuir rentas y riquezas legalmente adquiridas.
 - En su argumentación se basan en el principio liberal *suum cuique*: “*a cada uno lo suyo*”. Los individuos son libres para disponer como quieran sus recursos pero rige el valor de la propiedad y el valor de la voluntariedad.
 - b) Esto será criticado por pensadores de carácter más **socialista**, por la posibilidad de generar una redistribución desigual de la riqueza o incluso por la explotación de algunas clases sociales a otras.
 - Estos pensadores se basan en el principio *socialista*: “*a cada cual según sus capacidades, a cada cual según sus necesidades*”. Por tanto, estos pensadores se preocupan por una distribución igualitaria.
 - Este pensamiento se verá criticado por algunos pensadores como BASTIAT que subrayan la creación de incentivos perversos de los individuos para revelar unas necesidades personales exageradas y tratar de aportar lo mínimo posible a la sociedad, recibiendo lo máximo posible de ella. Incluso BASTIAT llega a escribir que el Estado es la *gran ficción* a través de la cual todo el mundo quiere vivir a costa de los demás.
 - c) Sin embargo, existe una tercera vía: las **teorías socio-liberales**, que son las más extendidas hoy, subyacen a la moderna economía del bienestar y justifican la redistribución bajo determinadas circunstancias.
 - Una de las maneras para justificar esta redistribución es la concepción de un experimento mental (propuesto por autores como HARSANYI y RAWLS, inspirados en la concepción contractualista de la sociedad de LOCKE y ROUSSEAU), consistente en deducir qué principio básico de justicia social habrían pactado los fundadores de un sistema económico antes de saber el nivel relativo de renta que le correspondería en el futuro a cada uno (detrás del velo de la ignorancia en términos rawlsianos).
 - RAWLS sostuvo que dada una *aversión absoluta al riesgo*, el principio pactado sería lograr la mejor situación posible para el miembro de la sociedad más desfavorecido. Es decir, detrás del velo de la ignorancia, los individuos elegirían una redistribución equitativa de la renta.
 - Siguiendo el principio de diferencia de RAWLS, la desigualdad sólo sería legítima si viene derivada de un mayor esfuerzo realizado en condiciones de igualdad de oportunidades o si se beneficia la posición de los más desfavorecidos.

- Por añadidura, diversos estudios empíricos muestran la existencia de los riesgos de la desigualdad sobre el crecimiento económico. En concreto, organismos internacionales como el FMI señalan que la desigualdad reduce el crecimiento tanto en países en desarrollo como en países desarrollados:
 - En el caso de los países en desarrollo esto sucede principalmente a través del *canal político*.
 - En el caso de los países desarrollados se produce a través del *canal financiero* (sobreendeudamiento). Esta teoría es desarrollada por LARRY SUMMERS, quien explica que la acumulación de ahorro presiona a la baja los tipos de interés, estimulando los precios de los activos y alentando el endeudamiento, lo que afecta en especial a los hogares de renta media y baja.

1.3. Justificación: Teoremas Fundamentales de la Economía del Bienestar

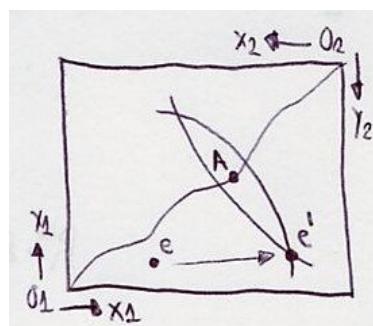
- La principal justificación para la intervención del sector público reside en los **Teoremas Fundamentales de la Economía del Bienestar**.

- Primer Teorema Fundamental de la Economía del Bienestar (1TFEB):

- Si un mercado funciona de forma perfectamente competitiva y no presenta ningún tipo de imperfección, el equilibrio en dicho mercado será Pareto eficiente.

- Segundo Teorema Fundamental de la Economía del Bienestar (2TFEB):

- Cualquier solución óptima de Pareto puede ser alcanzada tras una redistribución apropiada de recursos si el mercado funciona de forma competitiva.
- Por ejemplo, si se parte de la dotación inicial e y la cesta preferida por la sociedad es A , ésta podrá ser alcanzada mediante una redistribución que conduzca a la dotación e' , y dejando a los agentes comerciar libremente a continuación.



- Ahora bien, ¿cómo se lleva a cabo dicha redistribución? Pasamos a comentar los principales **instrumentos** que utiliza el Estado.

1.4. Instrumentos

- El sector público puede llevar a cabo una redistribución a través de 2 tipos de instrumentos:
 - Instrumentos no presupuestarios: Regulación.
 - La mayor presencia de la regulación se encuentra en el mercado de trabajo: salario mínimo, regulación de entrada y salida, distintas modalidades contractuales [ver tema 4.A.16].
 - También existe regulación en otros mercados (p.ej. vivienda o energía).
 - Instrumentos presupuestarios:
 - *Ingresos:* Impuestos (directos e indirectos), cotizaciones sociales...
 - *Gastos:* La relevancia queda de manifiesto en un dato, en los PGE de 2023, el 58,5 % del gasto es gasto social.
 - *Prestaciones económicas* (55,5 %): Se trata de **transferencias monetarias** que pueden ser usadas libremente por el perceptor (pensiones, prestaciones por desempleo, etc.).
 - *Provisión de bienes preferentes* (3 %): Se trata de **transferencias en especie** de bienes o servicios concretos que, aunque no son bienes públicos, se consideran

indispensables para una calidad de vida mínima. Incluyen educación, sanidad, y vivienda, principalmente.

- Comentamos a continuación las **prestaciones económicas y bienes preferentes** más en profundidad.

2. INSTRUMENTOS PRESUPUESTARIOS DEL ESTADO DEL BIENESTAR

2.1. Prestaciones económicas: Actuaciones de protección y promoción social

2.1.0. Definición, tipos y justificación de prestaciones económicas

Definición

- Como decimos, las **prestaciones económicas** son *transferencias monetarias que el receptor puede usar para lo que deseé*, con el objetivo de compensar situaciones de riesgo como la vejez, el desempleo o la exclusión social (p.ej. pensiones, prestaciones por desempleo, ingreso mínimo vital⁵, etc.).
- Suele ser la partida presupuestaria más importante en los países desarrollados.

Tipos

- Existen 2 tipos de prestaciones económicas:

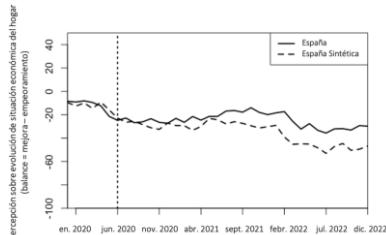
1) Programas de sustitución de rentas (prestaciones contributivas):

- **Definición:** Prestación económica que compensa la pérdida de rentas como consecuencia de determinados acontecimientos (pensiones contributivas, prestaciones por desempleo, etc.)⁶.
- **Tipo de cobertura:** Profesionales, por lo que la cobertura se limita fundamentalmente a los asalariados.
- **Tipo de financiación:** Contributivas, es decir, se financian a través de las cotizaciones de los afiliados (i.e. pagos obligatorios que los beneficiarios potenciales realizan a lo largo de su vida laboral). A su vez, los sistemas contributivos pueden ser:
 - De reparto: Basado en un contrato implícito intergeneracional según el cual las prestaciones del período se cubren con las cotizaciones de ese mismo período.
 - De capitalización: Los trabajadores realizan contribuciones forzosas a una cuenta de ahorro de la cual el trabajador obtendrá su pensión cuando se jubile.

⁵ En junio de 2020, en plena crisis del coronavirus, el gobierno español puso en marcha una nueva renta garantizada – el Ingreso Mínimo Vital (IMV). Esta medida generó grandes expectativas tanto entre la población como entre expertos nacionales e internacionales ya que es la primera prestación estatal no contributiva de carácter general en la historia del país.

Hasta entonces, España se encontraba en una situación particular al ser el único país europeo en no disponer de una renta mínima estatal. Un estudio de BILBAO-GOYOAGA (2023) analiza el impacto de esta medida sobre la percepción que tienen los hogares sobre su propia situación usando datos de 2010 a 2022. Tal y como demuestran varios estudios, el bienestar subjetivo puede ser incluso más relevante que las condiciones materiales objetivas para la vida de las personas, afectando así a su salud, educación, productividad e incluso la toma de decisiones.

Los resultados indican un efecto matizado del IMV en la economía de los hogares españoles. Si bien no se encuentran efectos estadísticamente significativos del IMV entre 2020 y 2021 (debido a (i) el fenómeno de *non take-up*, (ii) criterios de elegibilidad restrictivos y (iii) bajas cuantías), sí se observa que la medida mejoró la percepción de los hogares españoles sobre sus finanzas entre junio de 2020 y diciembre de 2022, llevándolos a considerar que su situación económica no había empeorado tanto durante las crisis del coronavirus y de la inflación (debido a (i) mejoras en el sistema en enero de 2022, (ii) ‘efecto placebo’ mediante el cual los hogares estiman que podrían acceder al IMV en caso de necesitarlo lo que proporciona una sensación de seguridad financiera y reduce la incertidumbre en tiempos de crisis y (iii) ‘efecto indirecto’: la implantación apresurada del IMV en plena crisis del coronavirus, podría haber indicado a la población que las condiciones económicas eran muy adversas para algunas personas, lo que a su vez hizo sentir a los hogares no beneficiarios que su propia situación económica no era tan mala en comparación con otros).



<https://nadaesgratis.es/admin/que-impacto-ha-tenido-el-ingreso-minimo-vital-sobre-la-situacion-economica-de-los-hogares>

⁶ En 1942, WILLIAM BEVERIDGE presentó ante el Parlamento de Inglaterra el informe “Seguridad Social y servicios asociados”, con más de 300 páginas. Su objetivo era conseguir la implicación del legislativo en su lucha contra la miseria. Para conseguirlo, apostaba por la construcción de un sistema de Seguridad Social operado por el Estado.

2) Programas de reducción de la pobreza (prestaciones no contributivas):

- **Definición:** Prestación económica que trata de paliar situaciones de pobreza extrema, proporcionando unos ingresos mínimos a individuos cuyos ingresos son muy bajos o nulos (pensiones no contributivas, subsidios por desempleo, etc.).
- **Tipo de cobertura:** Son universales, es decir, la cobertura se ofrece a toda la población.
- **Tipo de financiación:** Finalistas, es decir, se financian con cargo a los Presupuestos Generales del Estado.

Justificación

- Las prestaciones económicas, requieren la provisión pública y financiación obligatoria del contribuyente, lo que puede ser justificado en base a los siguientes **motivos**:
 - Paternalismo: Se basa en la creencia de que el Estado conoce mejor los beneficios de tener un seguro, pues los individuos suelen subestimar los riesgos de un acontecimiento y podrían no asegurarse ante éste.
 - Eficiencia:
 - *Externalidad negativa:* Una pobreza generalizada puede generar tensión social, inestabilidad, delincuencia, inseguridad, etc.
 - *Información asimétrica:* Las aseguradoras privadas fijan sus primas de riesgo en función del riesgo que represente el asegurado que lleva a 2 problemas:
 - Problema de selección adversa para los agentes con menores probabilidades de pérdida de rentas.
 - Sistema inequitativo al estar los agentes con más riesgo pagando en función de su riesgo y no de su renta disponible.
 - Equidad: La gestión privada ligaría la cuantía de las primas no sólo al capital asegurado, sino también a la probabilidad que tiene cada individuo de sufrir la contingencia. Ello llevaría a que determinados trabajadores (p.ej. construcción) sufrieran significantes mayores primas. La provisión pública asegura en cierta medida un nivel equitativo en la sociedad.
 - Estabilización: Mejor capacidad de gestión ante los *riesgos sociales* (i.e. riesgos que, de producirse, afectan a gran parte de la población, por lo que una aseguradora privada podría verse abocada a la quiebra (p.ej. desempleo)). El sector público sí puede asegurar porque dispone de ingresos adicionales a las primas, fundamentalmente la emisión de deuda. Además, por la ley de grandes números (*risk spreading*), cuanto mayor sea el número de asegurados, menor será el riesgo total (la varianza social es menor que la suma de las varianzas de cada individuo).

2.1.1. Programa de sustitución de rentas

Pensiones

Definición

- Prestación económica periódica que compensa por la pérdida de la capacidad del trabajador para generar rentas laborales.
 - Generalmente nos centramos en el sistema de *pensiones de jubilación* (cuyo objetivo es ofrecer a los individuos un nivel adecuado de rentas tras su jubilación) por su mayor importancia cuantitativa, aunque también hay pensiones por motivo de *incapacidad, maternidad, etc.*

Justificación

Peso económico

- En España, constituyen la prestación económica más importante: cerca del 40 % de los PGE de 2023⁷.

Modo de financiación

De capitalización:

- *Definición:* Los trabajadores realizan contribuciones forzosas a una cuenta de ahorro de la cual el trabajador obtendrá su pensión cuando se jubile (ahorro forzoso, pero no redistribución).
- *Ejemplo:* Chile.

De reparto:

- *Definición:* Basado en un contrato implícito intergeneracional según el cual las prestaciones del período se cubren con las cotizaciones de ese mismo período (ahorro forzoso y redistribución intergeneracional).
- *Ejemplo:* España

- Supongamos un **modelo de generaciones solapadas** [ver tema 3.A.37]:

$$\begin{aligned} & \max_{\{C_t^J, s_t\}} \quad \overbrace{\ln(C_t^J)}^{u(C_t^J)} + \beta \cdot \overbrace{\ln(C_{t+1}^V)}^{u(C_{t+1}^V)} \\ & \text{s.a.} \quad \begin{cases} C_t^J = w_t^J - s_t \\ C_{t+1}^V = (1 + r_{t+1}) \cdot s_t \end{cases} \end{aligned}$$

- Resolviendo el problema de optimización obtenemos:

$$s_t = \frac{\beta}{1 + \beta} \cdot w_t^J$$

Efectos sobre el ahorro del sistema de capitalización:

$$\begin{aligned} & \max_{\{C_t^J, s_t\}} \quad \overbrace{\ln(C_t^J)}^{u(C_t^J)} + \beta \cdot \overbrace{\ln(C_{t+1}^V)}^{u(C_{t+1}^V)} \\ & \text{s.a.} \quad \begin{cases} C_t^J = w_t^J \cdot (1 - \tau) - s_t \\ C_{t+1}^V = (1 + r_{t+1}) \cdot s_t + (1 + r_{t+1}) \cdot \tau \cdot w_t^J \end{cases} \end{aligned}$$

- El ahorro que realizará el agente vendrá dado por:

$$s_t = \frac{\beta}{1 + \beta} \cdot w_t^J - \tau \cdot w_t^J$$

- Esto implica que:

- a) El programa de la seguridad social actúa como ahorro forzoso.
 - b) El rendimiento de la seguridad social y del ahorro privado será el mismo, $(1 + r_{t+1})$, por lo que ambos son sustitutos perfectos.
 - c) El individuo ajusta su ahorro privado, dejando inalterado su consumo en cada período.
- El modelo en esta especificación simple no nos permite argumentar a favor de la intervención del sector público para establecer un sistema de capitalización dada esta equivalencia. Pero teniendo en cuenta otras consideraciones (paternalismo) sí que se podría justificar.

⁷ <https://www.europapress.es/economia/noticia-presupuestos-generales-estado-2023-politicas-dedicara-mas-gasto-cuales-menos-20221004180420.html>

– Efectos sobre el ahorro del sistema de reparto:

$$\max_{\{C_t^J, s_t\}} \frac{u(C_t^J)}{\ln(C_t^J) + \beta \cdot \ln(C_{t+1}^V)}$$

$$\text{s.a. } \begin{cases} C_t^J = w_t^J \cdot (1 - \tau) - s_t \\ C_{t+1}^V = (1 + r_{t+1}) \cdot s_t + (1 + n) \cdot \tau \cdot w_t^J \end{cases}$$

- El ahorro que realizará el agente vendrá dado por:

$$s_t = \frac{\beta}{1 + \beta} \cdot w_t^J - \tau \cdot w_t^J - \frac{n - r_{t+1}}{(1 + \beta) \cdot (1 + r_{t+1})} \cdot \tau \cdot w_t^J$$

- Esto implica que:

- Bajo el sistema de reparto, el rendimiento de la seguridad social, pasa a ser $(1 + n)$, mientras que el rendimiento del ahorro privado es $(1 + r_{t+1})$, por lo que la seguridad social ya no es un sustituto perfecto del ahorro privado.
- Los individuos de la generación t , ajustan su ahorro privado no sólo por la cantidad que contribuyen a la seguridad social, sino también basándose en el rendimiento que ésta proporcionará en un futuro en relación con la rentabilidad del ahorro privado.
 - Si $n > r_{t+1}$:
 - El ahorro privado se reducirá de forma adicional, dado que en el futuro obtendrán un mayor rendimiento por parte de la seguridad social.
 - Si esta condición se cumple de forma persistente, el consumo en ambos períodos será mayor que en el sistema de capitalización.
 - Si $n < r_{t+1}$:
 - El ahorro privado aumentará de forma adicional, dado que en el futuro obtendrán un menor rendimiento por parte de la seguridad social.
 - Si esta condición se cumple de forma persistente, el consumo en ambos períodos será menor que en el sistema de capitalización.

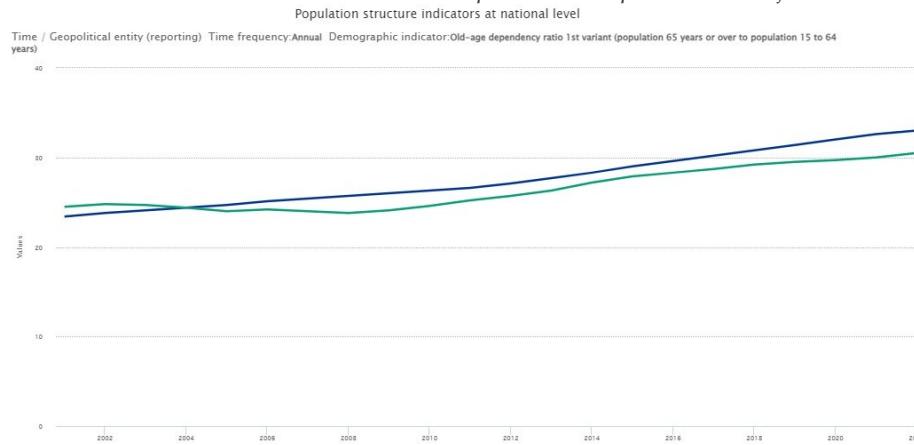
- Por tanto, en función de cómo sea el rendimiento de la seguridad social de reparto en relación con el ahorro privado y el bienestar (medido este por el nivel de consumo de la sociedad) será mayor o menor que en una situación de no sistema o sistema de capitalización.

Problemas de sostenibilidad del sistema de reparto en España

- El problema más importante para las pensiones de jubilación y que en parte puede verse en la anterior fórmula es el problema de **insostenibilidad del sistema**. Este problema se debe a diversas **causas**:

- i) Desempleo (reducción de g): La causa inmediata del problema es la destrucción de 3,5 millones de empleos durante la crisis y, con ello, el fuerte recorte de los ingresos de la SS por las caídas de las cotizaciones sociales.
- ii) Devaluación salarial: Los salarios más bajos de los nuevos empleos reducen la base de cotización sobre la que se aplican los tipos, por lo que disminuye la calidad contributiva de los nuevos trabajadores.
- iii) Demografía (reducción de n): Segundo un informe de BBVA Research de 2016, en **2050 habrá 15 millones de pensionistas**, el **doble** de los que hay ahora (a partir de 2025 se empezarán a jubilar las cohortes del baby boom de los años 60). Ese mismo estudio señala que el actual sistema **sólo será sostenible** en 2050 si para entonces hay **10 millones de afiliados más** (i.e. 10 millones de puestos de trabajo más, esto es, una media de **300.000 nuevos puestos de trabajo anuales hasta 2050**). En otras palabras, la **tasa de dependencia** (índice que mide la proporción de personas que dependen económicamente de la población activa o en edad de trabajar) está aumentando.

IMAGEN 1.– Evolución de la ratio de dependencia de población envejecida



Fuente: https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/DEMO_PIANIND_custom_8271712/default/line?lang=es/ / <https://www.ine.es/prodys/parametros/UE/bloc-1c.html>

- iv) Efecto sustitución: En la actualidad, las pensiones que se dan de alta son, de media, un 30 % más elevadas que las que se dan de baja por fallecimiento.
- v) Transformación de la base productiva: La “Cuarta Revolución Industrial”, que se manifiesta en forma de robotización de la economía, va a disminuir el trabajo asalariado y a aumentar el trabajo autónomo (no asalariado). Un estudio de la Universidad de Oxford de 2016 calcula que, en el medio plazo, el 60 % de los empleos de los países de la OCDE podrían ser robotizados.

Soluciones y reformas

+ Ver Juan Luis: Sistema sueco de cuentas nacionales.

Sistema mixto que cuenta con 3 componentes:

Pensión mínima garantizada (financiada mediante impuestos generales)

Cuenta nocial con aportaciones individuales con rendimientos asociados al PIB o a la inflación salarial.

Aportaciones obligatorias a un plan de pensiones pudiendo elegir perfil de riesgo.

(+) Importancia de la transparencia, lo que reduce la desigualdad intergeneracional y aumenta los incentivos a la oferta de trabajo (evitando la economía sumergida).

– Se pueden adoptar **reformas** en 3 ámbitos:

- i) Reforma por el lado de los gastos (aplicado en 2011 y 2013):
 - Se aumentó la edad de jubilación a los 67 años.
 - Se amplió el cálculo de la base reguladora a 25 años.
 - Se incluyó un *factor de sostenibilidad* para ajustar la cuantía de la pensión a la esperanza de vida⁸.
 - Se previó un *factor de revalorización* que incrementa anualmente las pensiones según las condiciones de sostenibilidad del sistema.
- ii) Reforma por el lado de los ingresos (propuestas):
 - *Supresión de mínimos y máximos de cotización*:
 - Equiparar la base de cotización al salario realmente percibido
 - Los autónomos tienen pagan mensualmente un mínimo de ~240 €/mes, con independencia de sus ingresos.
 - Por otro lado, por arriba, un trabajador que gane más de 45.000 €/año deja de cotizar por el exceso.
 - Comparación internacional
 - Países como Alemania e Italia tienen topes más altos.

⁸ El factor de sostenibilidad es un mecanismo previsto en el sistema público de pensiones de España y de otros países, que interviene en el cálculo de la pensión inicial de jubilación y que trata de adecuar la pensión que se va a cobrar a la esperanza de vida, de tal manera que el alargamiento de la expectativa de vida provoca una disminución de la pensión que se fije en el momento de la jubilación.

→ Otros como Francia o Reino Unido no tienen topes.

- Estudio de CCOO 2016

→ Según un estudio de CCOO de 2016, España tiene cotizaciones sociales más regresivas que Alemania, Reino Unido, Francia e Italia.

→ Según este estudio, eliminar los topes de cotización aumentaría los ingresos en 7.500 M€/año.

- *Nuevos impuestos.*

- Debería hacerse en el contexto de una reforma tributaria de carácter general. En Francia se trata de un impuesto que abonan los trabajadores y empresarios, y se denomina "impuesto de solidaridad".

- En España, desde el 01/01/2023 entró en vigor el Mecanismo de Equidad Intergeneracional (MEI). Se refiere a un incremento del 0,6 % de la cotización a la Seguridad Social por parte de las empresas y de los trabajadores. Concretamente, un 0,5 % a cargo de la empresa y un 0,1 %, del trabajador.

- *Compatibilidad de toda la pensión con un empleo.*

- En la actualidad, la pensión de jubilación se puede compatibilizar con un empleo, pero la pensión se reduce entonces al 50 %. Permitir la plena compatibilidad haría aflorar economía sumergida de quienes ya están cobrando la pensión al tiempo que tienen un trabajo oculto, lo que aumentaría las cotizaciones (aunque frenaría la entrada de jóvenes al mercado laboral).

- *Endurecimiento de los regímenes de jubilación anticipada.*

- Ej. impedir que las empresas con beneficios las utilicen para ajustar sus plantillas.

iii) Reformas estructurales:

- *Complementos privados:*

- Obligar a la empresa a ofrecer al trabajador un plan de pensiones privado complementario, financiado por la empresa y por el trabajador, como ocurre en Reino Unido.

- Esto es un claro ejemplo de la teoría del empujón (*nudge*) introducida por RICHARD THALER. Aboga por una figura de Estado paternalista libertario que "empuje" hacia una correcta decisión individual y social. Ejemplo: Detraer automáticamente de la renta de un individuo renta para invertirla en un fondo privado de pensiones (además de la seguridad social). El agente podrá parar en cualquier momento dicha actuación pero empíricamente se muestra claramente un aumento del ahorro privado en caso de "empujarle" el Estado.

- *Mercado de trabajo:*

- Medidas que aumenten el empleo y la productividad (i.e. los salarios). Esto aumentaría las cotizaciones de la Seguridad Social.

- Aumento de los salarios (p.ej. aumento del SMI).

- *Sistema de capitalización:*

- Paso a un sistema de capitalización, en el que la pensión del futuro corresponda exactamente a la cotización de la vida laboral.

- Los problemas de un sistema de capitalización son 2: *i)* un menor efecto redistributivo; y *ii)* elevados costes de transición de un sistema de reparto a otro de capitalización⁹.

Prestaciones por desempleo

Definición

- Prestación económica periódica que compensa por despido.

Justificación

- Además de los anteriores argumentos debemos introducir uno adicional: Eficiencia: Mejor emparejamiento.

- Tal y como refleja el modelo de la *función de emparejamiento*, una mayor prestación por desempleo podría llevar a una búsqueda más eficiente por parte del desempleado y con ello a un mejor emparejamiento y consiguiente mayor productividad.

Peso económico

- En España, la cuantía de la prestación por desempleo se sitúa en la media europea, pero su duración es bastante superior [ver tema 4.A.16]:

- Prestaciones por desempleo:

- Definición:

- Prestación económica periódica que compensa a un trabajador tras haber estado cotizando a la seguridad social y haber perdido su empleo.

- Requisitos:

- Debe ser involuntaria la pérdida de empleo.
- Debe estar afiliado y en situación de alta en la seguridad social.
- Debe estar en situación legal de desempleo.
- Haber cotizado un mínimo de 360 días.
- No haber cumplido la edad ordinaria de jubilación.
- No trabajar como autónomo.

- Cuantía:

- La base reguladora se calcula en función de las bases de cotización a la seguridad social por contingencias profesionales durante los 180 últimos días trabajados y sin incluir las horas extraordinarias.

- Durante los 180 primeros días, se recibe el 70 % de la base reguladora. A partir del día 181, la prestación baja al 50 %.

- Duración:

- Corresponden 4 meses de prestación por año trabajado hasta un máximo de 24 meses (i.e. si trabajamos durante 6 años o más y nos despiden, cobramos durante 24 meses).

- Subsidios por desempleo:

- Beneficiarios:

- Personas con más de 45 años y con cargas familiares que han agotado la prestación por desempleo.
- Personas que no cumplen con los requisitos para una prestación por desempleo, pero tienen cotizado un tiempo mínimo (3 meses con cargas familiares, ó 6 sin cargas y máximo 12).

⁹ *Costes de transición:* La introducción de un sistema de capitalización implica que, desde que éste se introduce, la población activa ya no financia a los pensionistas. Pero éstos tiene derecho al sistema de pensiones, ya que contribuyeron al mismo cuando fueron población activa. Por lo tanto, el Gobierno debería financiar las pensiones durante la transición, que duraría décadas.

- **Cuantía:**

- 80 % del Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples (IPREM) (~480 €/mes).
- Un problema estructural del mercado laboral español consiste en que las **prestaciones por desempleo pueden actuar como desincentivo a la búsqueda de empleo.**
 - La prestación por desempleo en España se diferencia de la del resto de países europeos en que exige un menor tiempo de cotización para acceder a las prestaciones y la duración de las mismas es sensiblemente superior.
 - Esto tiene efectos positivos sobre la protección, pero puede tener consecuencias negativas sobre la intensidad de la búsqueda del desempleado, pues la prestación por desempleo aumenta su salario de reserva (el salario mínimo por el que aceptaría una oferta).
 - Por ello, es necesario que se refuerce la condicionalidad de la prestación a la búsqueda efectiva de empleo y a la participación en programas de reinserción laboral.
 - En un estudio de BBVA Research, RAFAEL DOMÉNECH defendió que la necesidad de protección de los desempleados no es la misma en todas las fases del ciclo económico, por lo que proponía que en períodos de expansión (en los que la probabilidad de salir del desempleo es mayor) la prestación fuese menor y que aumentase en épocas de recesión.

Problemas

- Pero a su vez este tipo de prestaciones presenta los siguientes **problemas**:

- Aumenta el salario de reserva:
 - Aumenta el salario de reserva (salario mínimo al que el trabajador está dispuesto a volver a trabajar), por lo que aumenta el paro friccional y con ello el desempleo.
- Efecto desmotivación:
 - Puede llevar a alargar el desempleo de forma voluntaria.
 - La evidencia empírica muestra que los países con prestaciones más generosas tienen tasas de desempleo más elevadas. Así si las prestaciones son muy generosas se desincentiva la reincorporación a mundo laboral.
- Reducción del salario de un trabajador ocupado:
 - Debido a las incidencias económicas de las cotizaciones sociales que se introducen para financiar el sistema.
- Efectos secundarios derivados de los problemas anteriores:
 - Pérdida del capital humano y por ende aumento del paro estructural.

Soluciones y reformas

- Entre las principales **soluciones** se encuentran:

- Rediseño de la prestación:
 - Moderación en la duración y/o cuantía.
 - Prestaciones altas en los primeros meses que bajen gradualmente, prestaciones bajas en época de expansión económica y más altas en época de recesión (como propuso BBVA Research en 2016), etc.
- Empresas privadas de colocación.
- Establecimiento de sanciones por no realizar una búsqueda activa de empleo:
 - Reducen la cuantía del subsidio, reducen el salario de reserva y, por tanto, aumentan la predisposición de los desempleados a buscar vacantes y a aceptar puestos de trabajo.
 - Estas sanciones son particularmente altas en algunos países como Holanda o Suiza.
 - En España es muy fácil rechazar una oferta mientras se percibe la prestación y el control sobre si se está buscando empleo es escaso (lo realizan las CCAA, mientras

que la prestación la paga el Estado). Por ello, sería necesario, quizás, reducir la duración de la prestación e incrementar su condicionalidad.

○ *Políticas activas de empleo:*

- Se articulan mediante:
 - Cursos de formación: Es decir, mantener una prestación, pero ligada a la formación con el objetivo doble de luchar contra el paro de larga duración y el objetivo de crear un mercado de trabajo más dinámico. Se habla de *flexiseguridad*: mercado de trabajo flexible y funcional pero garantizar protección frente a la contingencia del desempleo.
 - Incentivos fiscales a empresas que contraten desempleados.
- Sin embargo, existen algunos matices en cuanto a la efectividad y eficiencia de las políticas activas de empleo:
 - Los programas de formación generan efectos desplazamiento: Los trabajos creados por un determinado programa se crean a expensas de otros que quizás se habrían creado. Esto perjudica claramente a parados no participantes en un programa de formación. Si estos efectos desplazamiento no son tenidos en cuenta, se puede sobreestimar claramente el impacto de las medidas adoptadas.
 - Efectos de peso muerto en los programas de subsidios al sector privado: Tienen lugar cuando se ofrecen subsidios a las contrataciones que hubieran tenido lugar también en ausencia del subsidio. Si este “peso muerto” no se tiene en cuenta, se sobreestima claramente el impacto positivo de las medidas adoptadas.

2.1.2. Programas de reducción de la pobreza

<https://nadaesgratis.es/j-ignacio-conde-ruiz/nuevo-ingreso-minimo-vital-contra-la-pobreza-una-primera-valoracion>

Definición

- Prestación económica que trata de paliar situaciones de pobreza extrema, proporcionando unos ingresos mínimos a individuos cuyos ingresos son muy bajos o nulos (pensiones no contributivas, subsidios por desempleo, etc.).

Justificación

- Equidad: Garantizar unos recursos mínimos a la población.
 - Puede ser más necesario en un contexto de mayor automatización, como es la *Cuarta Revolución Industrial*.
 - Un estudio de la Universidad de Oxford de 2016 calcula que en el medio plazo el 57 % de los empleos de los países de la OCDE podrían ser robotizados, lo que provocaría la destrucción de empleos, afectando especialmente a los trabajadores poco cualificados por la dificultad de reciclaje profesional de esos trabajadores.
 - En este contexto, estos instrumentos evitan la caída en la pobreza de muchos estratos de la población.
 - Es el argumento utilizado, por ejemplo, por Finlandia, que ha puesto en marcha en 2017 un proyecto experimental por el que pagará a 2.000 personas 560 €/mes.
 - No obstante, Finlandia se ha visto obligada a retirar dicho experimento adoleciendo que no ha conseguido dar sus frutos.

Peso económico

Modo de financiación

Tipos

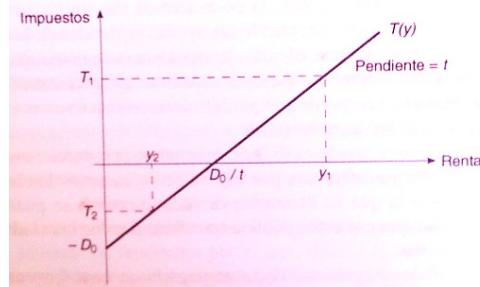
- A menudo las prestaciones no contributivas son las mismas que las contributivas, pero diseñadas para aquellos que no cumplen las condiciones para acceder a las contributivas. No obstante existen otras que comentamos:
 - Impuesto negativo sobre la renta.
 - Renta básica universal.
 - Programas mínimos garantizados.

Impuesto negativo sobre la renta

Definición

- Impuesto proporcional sobre la renta combinado con una transferencia per cápita de D_0 . La transferencia e impuesto pueden ser positivos o negativos.
- Analíticamente y gráficamente el impuesto negativo sobre la riqueza sería:

$$T(y) = t \cdot y - D_0$$



- Si el contribuyente tiene renta 0 recibe una transferencia de D_0 que equivale a un impuesto negativo de $-D_0$.
- Si el contribuyente tiene renta $y_1 > D_0/t$, paga impuestos positivos, T_1 .
- Si el contribuyente tiene renta $y_2 < D_0/t$ recibe una transferencia de, T_2 .
 - En este ejemplo podemos considerar D_0/t el *umbral de la pobreza*.

Ventajas

- Resuelve problemas de trampa de la pobreza.
- $$y^D = y - T(y) \Rightarrow y^D = y - t \cdot y + D_0 \Rightarrow y^D = y \cdot (1 - t) + D_0$$
- Al aumentar y en 1 €, y^D aumenta en $(1 - t)$.
 - Es decir, aumentos de la renta aumentan la renta disponible.
- Resuelve problemas de desincentivos al trabajo.

Problemas

- Dadas estas ventajas ¿por qué ningún país ha establecido un impuesto negativo sobre la rentas?
 - El tipo impositivo necesario para financiar un nivel incluso moderado de D_0 y proveer los ingresos necesarios para financiar el resto del gasto público puede ser muy elevado.
 - Puede ser complejo de implementar.

Estudio de imposición óptima à la MIRRLEES [ver tema 4.B.12].

Renta básica universal (actualmente en debate)

Definición

- La renta básica universal es un instrumento mediante el cual el Estado *concede regularmente a cada ciudadano una suma de dinero sin condiciones*.

Ventajas

- Cuenta con las siguientes **ventajas**:

- Sencillez: La renta básica universal podría sustituir la compleja maraña actual de prestaciones no contributivas, y, en la medida en que es universal, su gestión por parte de las Administraciones Públicas sería mucho más sencilla que la del sistema actual.
- Se evita la trampa de pobreza de la prestación por desempleo: Esto es, se evitan los incentivos a rechazar ofertas de empleo, pues la renta básica universal no se retira si el individuo está empleado.

Problemas

- Sin embargo, presenta los siguientes **problemas**:

- Efecto llamada: Una renta básica universal puede atraer a ciudadanos de otros países y complicar la sostenibilidad del sistema.
- Financiación: Los costes de financiación de una renta universal serían probablemente inasumibles, salvo que:
 - Sustituya a los sistemas de Seguridad Social actuales.
 - Se financie con una subida de impuestos.

- *Caso Español: BBVA Research*

- Calcula que una renta básica universal en España de 7.500 € anuales por adulto y 1.500 € anuales por menor, que sustituya cualquier otro tipo de prestación, pensión o ayuda pública, costaría 280.000 M€, a lo que habría que restar el ahorro en prestaciones y subsidios (de 170.000 M€ entre pensiones contributivas y no contributivas y prestaciones por desempleo en el Proyecto de PGE consolidados de 2017).
- Por lo tanto, el coste adicional para las Administraciones públicas sería de 110.000 M€, esto es, un aumento de la presión fiscal del 35 % del PIB actual al 49 %, lo que situaría a España en una presión fiscal superior a la media comunitaria (45 %).

Los programas mínimos garantizados

<https://www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/notasprensa/inclusion/Paginas/2023/030323-que-es-ingreso-minimo-vital-imv.aspx>

<https://youtu.be/lQoh-uvu7L8>

Definición

- Garantiza una *renta de subsistencia* a colectivos que tienen ingresos muy bajos o nulos.
- Si las familias no alcanzan dicho nivel mínimo de renta garantizado, se les realizará una transferencia por la diferencia¹⁰.

Problemas

- Sin embargo, presenta evidentes problemas:

- Tipo marginal impositivo del 100 %
 - Si la familia aumenta los ingresos del trabajo en un euro, la cuantía de la subvención se reduce en exactamente un euro.

$$y_M = y + TR$$

¹⁰ La cuantía del Ingreso Mínimo Vital para el beneficiario individual o la unidad de convivencia es la diferencia entre la renta garantizada y el conjunto de rentas e ingresos de tales personas. La cuantía mensual de la renta garantizada en 2023 es:

- Para un beneficiario individual: 565,37 €.
- Para la unidad de convivencia: la cuantía anterior incrementada en un 30 % por miembro adicional a partir del segundo, con un máximo del 220 %.
- La cuantía señalada en el punto anterior se incrementa con un complemento del 22 % cuando se trata de una unidad de convivencia monoparental.
- A la cuantía mensual que corresponda a la unidad de convivencia se sumará un complemento equivalente a un 22 % en el supuesto de que en la unidad de convivencia esté incluida alguna persona con un grado de discapacidad reconocida igual o superior al 65 %.
- Además, se abonará un complemento mensual de ayuda para la infancia por cada menor de edad miembro de la unidad de convivencia.

donde y_M representa el mínimo de renta garantizado. Si $y_M > y$, se les realizará una transferencia TR por la diferencia. Por lo tanto en cuanto y aumente en 1 €, TR se reducirá en 1 € llevando a los efectos anteriormente mencionados.

- Por lo tanto no desaparece la trampa de pobreza, pues no hay incentivo para trabajar.
- Medida con horizonte a corto plazo:
 - No atacan las causas de la pobreza si no los efectos.

Problemas de los programas de reducción de la pobreza

- Los mismos que en la prestación por desempleo más uno adicional: este tipo de prestaciones no contributivas no atacan la raíz del problema, pues no mejoran la empleabilidad o la capacidad para generar rentas de los colectivos afectados.

2.2. Provisión de bienes preferentes

2.2.0. Definición, tipos y justificación de la provisión de bienes preferentes

- Pasamos a ver la otra forma en que el Estado del Bienestar asegura la equidad y la redistribución: la **provisión de los llamados “bienes preferentes”**, esto es, sanidad, educación y vivienda.
 - Se trata de **transferencias en especie** de bienes o servicios concretos que, aunque no son bienes públicos, se consideran indispensables para una calidad de vida mínima. Incluyen educación, sanidad, y vivienda, principalmente.
 - Pueden utilizarse **los mismos argumentos para justificar** la provisión de bienes preferentes que para las prestaciones económicas más algunos adicionales que iremos introduciendo.

2.2.1. Sanidad

<https://nadaesgratis.es/jose-luis-ferreira/el-papel-del-gobierno-en-la-financiacion-del-sistema-de-salud-1>

Concepto

- Consiste en la transferencia en especie de servicios y productos sanitarios.

Justificación

- La intervención en términos sanitarios se puede **justificar** por diversos motivos:
 - Eficiencia:
 - Genera *externalidades positivas* sobre el resto de la economía:
 - Por ejemplo, las vacunas. Dado que las personas podrían pasar por alto estos spillovers positivos, bajo libre mercado podría haber una cantidad deseable de vacunados.
 - Otra externalidad positiva está relacionada con la información obtenida a partir de la investigación en tratamientos.
 - *Información asimétrica:*
 - Los seguros sanitarios están sujetos a problemas de información asimétrica, tanto por selección adversa como por riesgo moral [ver tema 3.A.13]:
 - Selección adversa:
 - Los consumidores son distintos (p.ej. hay personas con enfermedades crónicas que tienen un mayor riesgo de necesitar asistencia). Las empresas de seguros conocen estas diferencias, pero no conocen qué consumidores conllevan un mayor riesgo. Siguiendo el modelo propuesto por AKERLOF (*“The Market for Lemons”*, 1970) el mercado de seguros podría desaparecer, llevando a una situación subóptima. Así, los seguros ofrecidos podrían no proporcionar una cobertura completa y no cubrir los tratamientos más caros o, si es posible la discriminación, podrían impedir el acceso al aseguramiento a los individuos de mayor riesgo.

○ El *Affordable Care Act* (también conocido como *ObamaCare*) buscaba reducir el problema de selección adversa, al requerir que todos los estadounidenses adquirieran un seguro médico o pagaran una penalización.

- ♦ Esta medida es controvertida y su éxito es objeto de debate. Por un lado, más personas han contratado un seguro médico y evitó que las compañías de seguros establecieran precios superiores para cubrir a las personas con afecciones médicas preexistentes. Sin embargo, entorno al 12 % de adultos entre 18 y 64 años no han contratado seguro médico.
- ♦ En cualquier caso, la existencia de una ley a nivel federal de este tipo nos muestra lo especial que es el mercado de los servicios de salud.

→ Riesgo moral:

○ Al garantizarse el servicio sanitario, los agentes podrían tener menos incentivos a operar con la diligencia debida para preservar el estado posible de salud. Además, podría existir un consumo excesivo, al existir menos incentivos a ser precavidos. Puede dar lugar a seguro incompleto. Las compañías de seguros buscarían que los agentes se comporten bien.

○ Equidad:

- Se considera moralmente inaceptable que una persona no pueda ser atendida médicaicamente por falta de recursos.



Modelos de provisión

▪ La provisión de la sanidad puede ser:

- Provisión privada, que es menos común (p.ej. Estados Unidos).
- Provisión pública, consistente en la garantía de que el sector público proveerá un determinado servicio a la población. Puede ser profesional o universal:

○ *Sistema profesional* (Bismarck):

- *Idea*: Cubre sólo a los trabajadores y a sus familias. Se trata de un sistema que, aunque público, es relativamente similar a los seguros privados, con la diferencia de que las primas son en función de la renta y no del riesgo.
- *Financiación*: Se financia, pues, con contribuciones de los trabajadores.
- *Ventajas*:

- Mayor conciencia sobre el coste de la sanidad, pues éste es más visible al financiarse a través de contribuciones específicas;
- Favorece la contención del gasto.

- *Ejemplos*: Alemania o Suiza.

○ *Sistema universal* (Beveridge):

- *Idea*: Cubre a todos los residentes legales.
- *Financiación*: Se financia, pues, con cargo a los presupuestos del Estado.
- *Ventajas*:

- Mayor equidad.

- Más redistributivo al financiarse con todos los impuestos, y no sólo con las cotizaciones sociales (que suelen recaer en mayor medida en las clases medias).
- *Ejemplos:* España desde la Ley General de Sanidad de 1986.

Modelos de producción

- En un sistema sanitario de provisión pública, la producción puede ser privada o pública.

- Producción privada:

- *Idea:*

- El sector privado es propietario de las instalaciones y empleador del personal médico.
- El usuario acude a consultas y hospitales privados que el elija.
- La factura es pagada, total o parcialmente, por el sector público (que reembolsa la factura a los usuarios o paga directamente a las consultas y hospitales privados).

- *Ventaja:*

- **Libertad de elección** por parte de los usuarios, lo que incentiva la competencia entre profesionales (aumento de la calidad y la eficiencia, reducción de precios, etc.)
- Si el coste del servicio es adelantado por el usuario, aumenta la visibilidad del coste de la sanidad, conduciendo a un uso más racionalizado.

- *Problemas:*

- Reducción excesiva de costes lo que podría afectar a la calidad de provisión del servicio.
- Desabastecimiento de las zonas menos pobladas, donde no es rentable para el sector privado establecer consultas y centros de salud.

- *Ejemplo:* Francia.

- Producción pública:

- *Idea:*

- El sector público es propietario de las instalaciones y empleador del personal médico.
- El usuario acude a consultas y hospitales públicos.
- Normalmente con producción pública se suele asignar al usuario un centro concreto.

- *Ventaja:*

- Es más equitativo y no conlleva a los problemas anteriores de la producción privada.

- *Problema:*

- Falta de eficiencia al no someterse a la competencia. Dicha falta de eficiencia se puede traducir en sobrecostes, falta de calidad, listas de espera, etc.
- Solución: No obstante, autonomías como la Comunidad de Madrid están implantando el “área única”, que permite la elección de centro y de médico.

- *Ejemplo:* España.

Problemas generales

- Demanda excesiva:

- Podría estar dándose una situación de demanda “excesiva” por 2 razones:

- Percepción nula del coste de la asistencia sanitaria.
- Envejecimiento de la población.

- *Solución:*

- Una posible solución que se ha planteado es introducir un sistema de copago (como p.ej. en Francia), de manera que se haga pagar al usuario un porcentaje del coste de la asistencia sanitaria o de los medicamentos evitando un sobreuso de la misma.

- *Problemas del copago:*

- Regresivo: Afecta a los individuos con independencia de su renta

- Inefectivo: La demanda sanitaria y de medicamentos es en gran medida inelástica e inducida.
- Mayor coste a largo plazo: Algunos individuos podrían dejar de ir al médico por cuestiones económicas, y, cuando finalmente acudieran, las enfermedades podrían haber empeorado (requiriendo un tratamiento más complejo y caro).

– Gasto farmacéutico alto:

- En España, el gasto farmacéutico del Estado y las CCAA representa el 25 % del gasto en sanidad, frente al 16 % de Francia o el 15 % de Alemania.
- *Soluciones:*
 - Centralización de las compras para ganar poder de mercado y conseguir mejores precios.
 - Copago: en Cataluña, por ejemplo, se paga 1€/receta.

– Seguros para el personal médico (España):

- Los 17 sistemas de salud autonómicos pagan facturas cada vez más elevadas para asegurar a sus profesionales y afrontar las indemnizaciones que provocan los errores involuntarios y negligencias.
 - Hasta 2002, cuando el servicio nacional de salud Insalud se disgregó en 17, el Ministerio de Sanidad pagaba una póliza de 18,5 millones anuales a la aseguradora Zurich.
 - Desde entonces, la escalada ha sido imparable y en los últimos años ha pasado de 50 a 65 millones debido al aumento en un 27 % del coste de las pólizas.
- Razones:
 - Indemnizaciones más altas para los casos graves.
 - Mayor conciencia del paciente para litigar.
 - Mayores costes judiciales.

2.2.2. Educación

Concepto

- Consiste en la provisión por parte de las autoridades de un sistema de educación público.

Justificación

- Además de los anteriormente mencionados cabe mencionar la importancia del *capital humano* sobre el crecimiento económico.

Modelo

– Modelos de provisión y producción:

- *Provisión pública* (garantía del servicio):
 - Producción pública (propietario y empleador público).
 - (+) Garantiza el acceso universal.
 - (-) Posible falta de adecuación en muchos casos a las demandas educativas de las empresas.
 - Producción privada (concertado: propietario y empleador privado pero factura pagada por el sector público).
- *Provisión privada:*
 - Producción privada.
 - (+) Facilita la elección del consumidor y permite servir de baremo para evaluar la enseñanza pública e incentivar la mejora de la calidad de la enseñanza de los centros públicos.

- (-) La coexistencia de centros públicos y privados puede ser una fuente de desigualdad y segregación.

– Modelos de enseñanza:

- *Enseñanza primaria y secundaria:* Suele ser obligatoria. Es la que tiene unas externalidades más potentes. Por ejemplo, para firmar contratos o entender el pago de impuestos es necesario tener capacidades de lectura y escritura y capacidades numéricas básicas. Por eso, la educación primaria es gratuita y obligatoria en la mayoría de países. Una persona sin estas habilidades tendría muy pocas posibilidades en el mercado de trabajo.
 - Centros públicos (70 % de los alumnos):
 - España es el 3^{er} país de Europa con menor porcentaje de alumnos en escuelas puramente públicas.
 - Concertados (25 %).
 - Privados (5 %).
- *Enseñanza superior (preuniversitaria, universitaria y formación profesional):*
 - Universidades públicas (90 % de los alumnos).
 - En la enseñanza universitaria pública, a diferencia de lo que ocurre en la primaria y en la secundaria, los alumnos pagan una matrícula que es, de media, unos 1.000 €/año (lo que equivale a un 11 % del coste total estimado de 9.000 €/alumno/año).
 - También es importante mencionar que un componente son las becas en función del origen socioeconómico de los alumnos y del rendimiento escolar, que permiten garantizar la igualdad de oportunidades. En este sentido las becas suponen un 0,1 % del PIB en España frente a un 0,25 % de media en la UE.
 - Privadas (10 %).

Problemas

– Educación primaria y secundaria.

- Existe un debate actual acerca de cuál es el modelo por el que debe apostar el sector público: ¿escuelas puramente públicas o concertadas?
 - Gasto por alumno superior en centros públicos
 - Los datos muestran que el gasto por alumno es notablemente superior en los centros públicos que en los concertados, por lo que podría pensarse que es mejor decantarse por estos centros.
 - Sin embargo, esto debe **matizarse**, ya que:
 - En la concertada hay más alumnos por clase.
 - En la concertada los profesores cobran algo menos y trabajan más horas.
 - En la pública se concentran los estudiantes con más problemas (y, por tanto, los más “caros”).
 - La escuela pública llega a todos los puntos de la geografía española, incluyendo las zonas más despobladas (que son menos “rentables”).
- La solución pasa por seguir apostando por la coexistencia de ambos tipos de centros, pero impulsar reformas que:
 - Más mercado en las escuelas públicas:
 - Por ejemplo establecer un ranking de escuelas en función de las notas en selectividad, que es una prueba homogénea y objetiva para todos los centros –y corrigiendo por factores como origen socioeconómico de los alumnos, etc.–).
 - Más Estado en las escuelas concertadas:
 - Por ejemplo más control para evitar la selección de alumnos o la autoselección a través de cuotas.

– Educación universitaria:

- **Tasas regresivas:** Las tasas uniformes para todos los alumnos son regresivas.
 - Posibles soluciones:
 - Tasas variables en función de la capacidad de pago del alumno.
 - Impulso de las becas (0,10 % del PIB en España, frente al 0,25 % de la media comunitaria).
- **Coste de provisión elevado:**
 - Posibles soluciones:
 - Impulsar los préstamos.
 - Aumentar las tasas de la 2^a convocatoria adelante.
- **Informe de la Comisión Europea:**
 - *Fuerte desempleo juvenil:* España es con una tasa de más del 35 %, el segundo país de Europa con mayor porcentaje de jóvenes en situación de desempleo.
 - *Mayor porcentaje de universitarios:* Es uno de los países del continente con mayor porcentaje de universitarios.
 - *Menor número de licenciados trabajando:* Sin embargo es la tercera nación de la Unión con menor número de licenciados trabajando.
 - *Importantes asimetrías entre demandantes y oferentes:* Según diferentes directivos de multinacionales el mercado laboral español se caracteriza por una fuerte discrepancia entre lo que se enseña en las aulas y lo que las empresas necesitan.
 - Solución: Potenciar la formación profesional dual:
 - En este sentido, aseguran, la FP dual es la respuesta perfecta para reducir esa distancia y para aumentar la empleabilidad juvenil.
 - Solo el 12 % de los alumnos españoles están matriculados en FP, lo que supone menos de la mitad de la media europea (26 %), pero además solo un 0,4 % de ellos reciben el modelo dual, que combina enseñanza y trabajo.
 - Ejemplo FP Dual en España
 - Dualidad entre educación y trabajo
 - Como ejemplo y sistema pionero en dicho sistema en España se encuentra el sistema ofrecido por la empresa SEAT.
 - Ofrece 5.000 horas lectivas y divide en partes iguales el tiempo dedicado a la formación y el dedicado a la práctica durante los tres años que dura la enseñanza.
 - Así, el sistema de SEAT ofrece asignaturas focalizadas, entre otros conceptos, en la industria 4.0 en la tecnología ligada a la digitalización o en la gestión de proyectos.
 - Contrato laboral
 - Ofrece a los alumnos, desde el primer momento de su ingreso en la Escuela, un contrato laboral de formación y aprendizaje que les permite cotizar y percibir una remuneración mensual por el trabajo que realizan.

2.2.3. Vivienda [ver tema 4.A.11]

Introducción

- Otro derecho considerado preferente en los PD es el acceso a una vivienda digna. En España, por ejemplo, la Constitución recoge este derecho en su artículo 47.

Medidas

- El sector público puede facilitar el acceso a la vivienda por 2 vías:
 - *Actuando por el lado de la demanda:*
 - Compra: Incentivos fiscales a la compra de vivienda.
 - El problema es que como la oferta es muy inelástica en el corto plazo, los beneficiados en última instancia serán los constructores y promotores. Además, apostar por la propiedad es reducir la movilidad de la mano de obra, aumentando el paro estructural.
 - Alquiler: Ayudas directas al arrendatario.
 - *Actuando por el lado de la oferta.*
 - Compra: Provisión de viviendas de construcción oficial.
 - El número de vivienda de protección oficial como porcentaje del parque total de viviendas es bajo: 15 %, frente a, por ejemplo, el 32 % de Holanda.
 - Alquiler: Incentivos fiscales a los arrendadores.
 - (+) Aumento de la oferta de suelo urbanizable.

2.2.4. Dependencia

- Importancia: Envejecimiento de la población, aumento de la esperanza de vida y la incorporación de la mujer al mercado laboral.
- Cuando se gestó el Sistema de Autonomía Personal y Atención a la Dependencia (SAAD) en 2007 fue rápidamente etiquetado como el 4º pilar del estado del bienestar.
- En los años previos a la ley, el gasto en atención a la dependencia tenía niveles ciertamente modestos. La Ley de Dependencia se planteó como una vía para, por un lado, racionalizar y promover los servicios de atención al dependiente, ofreciendo una prestación monetaria o en especie para facilitar el acceso a servicios (cuidados formales) y, por otro lado, ofrecer un marco financiero estable fundamentado en 3 pilares: aportación de la Administración Central, aportación de las CCAA y finalmente copago de los usuarios.
- El sistema ha alcanzado un tamaño considerable en un periodo relativamente corto, aunque, en términos de la fracción de población mayor de 65 años en el sistema, estamos aun por debajo de la OCDE y lejos de los países del centro y norte de Europa.
 - La proporción de las personas de 65 años o más que realmente recibe ayudas para la dependencia en España es del 9 %, muy por debajo de la media de la OCDE (11,4 %) y de otros países como Suiza, Holanda, Noruega y Suecia (donde oscila entre el 16 % y el 20 %).
 - Además, estas ayudas varían mucho entre CCAA, siendo más importante en Andalucía, Murcia y Cantabria.

2.2.5. ¿Alimentación?

- ¿Es la alimentación un bien preferente que deba ser provisto por el sector público?
 - *Over time, the price of food has risen more slowly than incomes, and so affording an adequate diet has taken up declining share of the typical household's budget. By contrast, because the cost of state-of-the-art healthcare has risen rapidly, affording it has required an increasing share of the typical household's budget.*

3. MEDICIÓN E INDICADORES DE IMPACTO REDISTRIBUTIVO

- A través de todos los instrumentos anteriores, el presupuesto cumple una función de redistribución.
 - Ahora pasamos a plantearnos cómo se puede medir el impacto redistributivo.

3.1. Indicadores del impacto redistributivo por el lado de los ingresos

Introducción

- Una de las principales vías para lograr la redistribución de la renta por el lado de los ingresos es la progresividad impositiva.
 - Con impuestos progresivos, los individuos con mayor renta pagan un tipo más alto (i.e. una proporción mayor de su renta). En el caso contrario diremos que los impuestos son regresivos.
 - Por tanto, para estudiar el impacto redistributivo, definiremos si los impuestos son progresivos, neutrales o regresivos, y en qué grado lo son.

Metodología

- De la definición anterior, se deriva que un impuesto será progresivo si la elasticidad de la recaudación respecto a la base imponible, $\varepsilon_{T,BI}$ (que es siempre positiva), es mayor que 1:

$$\varepsilon_{T,BI} = \frac{\Delta T}{\Delta BI} \cdot \frac{BI}{T} = \frac{\Delta T/T}{\Delta BI/BI} = \frac{\overbrace{\Delta T/\Delta BI}^{t_{mg}}}{\underbrace{T/BI}_{t_{me}}}$$

- *Impuesto de suma fija*: Aquel con $\varepsilon_{T,BI} = 0$.
- *Impuesto progresivo*: Aquel con $\varepsilon_{T,BI} > 1$, es decir, con tipo medio creciente (tipo marginal > tipo medio). Distinguimos entre progresividad media y progresividad marginal:
 - *Progresividad media*: analiza cómo evoluciona el tipo *medio* cuando varía la renta:
$$\frac{\partial(T/Y)}{\partial Y} > 0$$
 - *Progresividad marginal*: analiza cómo evoluciona el tipo *marginal* cuando varía la renta.
$$\frac{\partial(\partial T/\partial Y)}{\partial Y} = \frac{\partial^2 T(Y)}{\partial Y^2} > 0$$
 - La progresividad media no implica progresividad marginal: puede haber progresividad (media) y que no haya progresividad marginal. Es el caso de los impuestos proporcionales con reducciones:
$$T(Y) = t \cdot Y - R$$

$$\frac{\partial(T/Y)}{\partial Y} = \frac{\partial(t - R/Y)}{\partial Y} = \frac{R}{Y^2} > 0$$

$$\frac{\partial^2 T(Y)}{\partial Y^2} = \frac{\partial t}{\partial Y} = 0$$
- *Impuesto proporcional*: Aquel con $\varepsilon_{T,BI} = 1$, es decir, con tipo medio constante (tipo marginal = tipo medio).
- *Impuesto regresivo*: Aquel con $\varepsilon_{T,BI} < 1$, es decir, con tipo medio decreciente (tipo marginal < tipo medio).
- En la OCDE, $\varepsilon_{T,BI} \approx 1,4$ (sistema progresivo).

Ver por Juan Luis

3.2. Indicadores del impacto redistributivo por el lado del gasto

Ver Juan Luis

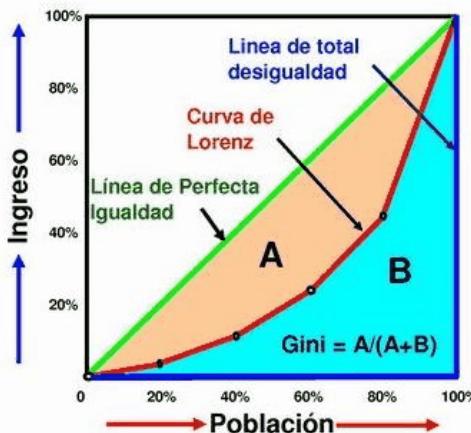
3.3. Medición e indicadores globales del impacto redistributivo: medidas de concentración

Curva de Lorenz

- Definición:

- En el eje de abscisas, se ordena la población por percentiles de menor a mayor renta.
- En el eje de ordenadas, se representa el porcentaje de renta acumulada.
- La curva muestra, para cada porcentaje de población, cuál es su porcentaje de renta acumulada.

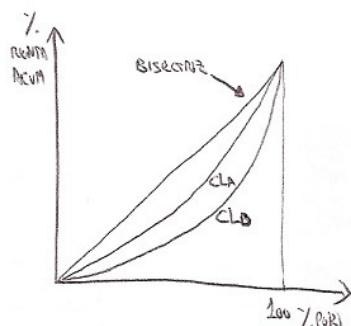
IMAGEN 2.– Curva de Lorenz e índice de Gini



Fuente: https://lacartadelabolsa.com/leer/articulo/que_es_el_coeficiente_de_gini

– Interpretación:

- Cuanto más cercana esté dicha curva a la bisectriz del gráfico, más igualitaria será la distribución de la renta.
- Por tanto, si la curva de Lorenz tras impuestos (CL_D) está más cercana a la bisectriz que la curva de antes de impuestos (CL_A), los impuestos cumplirán una función de redistribución. Si las curvas coinciden, los impuestos no producirán redistribución.
 - Por ejemplo, en el siguiente gráfico la distribución de la renta empeora tras los impuestos.



Índice de Gini (IG)

- Es el área entre la Curva de Lorenz y la bisectriz, multiplicada por 2, de manera que el Índice de Gini estará entre 1 (área de un triángulo * 2 = área de un cuadrado, que equivale a desigualdad máxima) y 0 (igualdad máxima).

$$IG = 2(\text{área entre curva Lorenz y bisectriz})$$

- Interpretación: si el Índice de Gini se reduce tras los impuestos y el gasto público, entonces el presupuesto estará cumpliendo una función de redistribución.

Índice de Reynolds-Smolensky

https://www.funcas.es/wp-content/uploads/Migracion/Articulos/FUNCAS_PEE/135art12.pdf

Índice de Pechman-Okner

- En cualquier caso, los índices de este tipos son muy numerosos y en ningún caso nuestro objetivo ha sido ser exhaustivos.

Índice de Atkinson

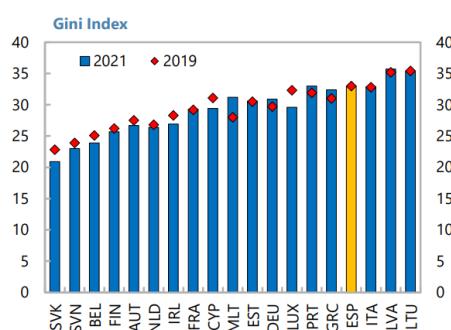
- A diferencia del índice de Gini, incorpora un parámetro para valorar el grado de aversión de la sociedad (o del investigador) a la desigualdad.

- Cuanto mayor es el parámetro mayor es la preocupación por las desigualdades en la parte baja de la distribución de la renta, de forma que el país con mayor desigualdad en este tramo sale reflejado con un índice peor.

Evidencia empírica para España

- El índice de Gini en España en **antes de impuestos, prestaciones económicas y provisión de bienes públicos** es **aproximadamente un 0,52**. Los impuestos y las prestaciones económicas consiguen reducirlo hasta el **0,33**, y la provisión de bienes públicos lo reduce hasta el **0,29**. Por lo tanto, podemos decir que:
 - El presupuesto español tiene un importante efecto redistributivo (reducción de la desigualdad en un 36,1 %)¹¹.
 - En España, el efecto redistributivo de los impuestos y las transferencias es mayor que el de provisión de bienes públicos (26 % vs. 18 %).
 - Esto es lógico, pues las transferencias suelen concentrarse en los grupos con menor renta, mientras que los bienes preferentes son consumidos, en mayor o menor medida, por todos los ciudadanos (con independencia de su renta).

Income inequality in 2021 remained broadly stable relative to 2019 and is still one of the highest in region.



Fuente: <https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2023/01/19/Spain-2022-Article-IV-Consultation-Press-Release-Staff-Report-and-Statement-by-the-528338>

- La desigualdad de la renta en España aumentó un 33 % tras la pandemia, pero las transferencias públicas lograron compensar casi un 80 % de dicho aumento.

CONCLUSIÓN

▪ Recapitulación (Ideas clave):

- A lo largo de esta exposición hemos analizado la función redistributiva del sector público, que constituye la principal justificación del Estado del Bienestar y hemos pasado revista a algunos instrumentos como las prestaciones económicas y la provisión de bienes preferentes. Hemos intentado ver problemas y propuestas de reformas.

–

▪ Relevancia:

–

▪ Extensiones y relación con otras partes del temario:

- Estos instrumentos redistributivos, además de lograr una mayor equidad y una mayor inclusión social han limitado notablemente los efectos sociales de la crisis económica articulados en gran medida en forma de estabilizadores automáticos.

¹¹ <https://ourworldindata.org/income-inequality-before-and-after-taxes> / <https://ourworldindata.org/grapher/inequality-of-incomes-before-and-after-taxes-and-transfers-scatter?time=latest&country=~ESP/>

■ **Opinión:**

- A mi juicio, el grado de redistribución óptimo está abierto a debate y depende de preferencias políticas legítimas. Lo que sí que es relevante son 2 cuestiones:
 - *Políticas redistributivas:* Otorgando un mayor protagonismo a políticas de empleo y de educación como medios para reducir la desigualdad vía garantizar mayor igualdad de oportunidades y permitir el acceso a la actividad productiva y al consumo.
 - *Mejor fiscalización del gasto:* Hacer un esfuerzo para que todos los instrumentos posibles para ejercer una redistribución de la renta sean verdaderamente eficaces y sostenibles en un contexto de niveles récord de deuda pública. En este contexto, como corolario -papel fundamental agencias control de gasto-.

■ **Idea final (Salida o cierre):**

- Todo ello, se hace especialmente relevante en un escenario post-pandemia, ya que después de la Covid-19 la desigualdad de la renta en España aumentó notablemente. La efectividad de las transferencias públicas logró compensar notablemente estos efectos.

Bibliografía

Tema María Palacios Carrere

Tema Juan Luis Cordero Tarifa

Preguntas de otros exámenes

Anexos

A.1. Anexo 1: