



Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales

# **Impacto de las herramientas redistributivas y del mercado laboral en España y Alemania durante el periodo 2007-2017**

Autor: Elena Ferre Vilches  
Director: Gonzalo Gómez Bengoechea

MADRID | Abril 2019

Elena  
Ferre  
Vilches

# **Impacto de las herramientas redistributivas y del mercado laboral en España y Alemania durante el periodo 2007-2017**



## **RESUMEN**

El objetivo de este trabajo es analizar el impacto que tienen las intervenciones estatales redistributivas y del mercado laboral en la desigualdad de ingresos de España y Alemania durante el periodo 2007-2017.

La importancia del trabajo está justificada por la gran relevancia que tiene la mitigación de la desigualdad en el desarrollo económico y social de los países. Además, la lucha contra la desigualdad es especialmente importante en la actualidad porque este lastre lleva décadas creciendo y se espera que siga haciéndolo en los próximos años.

El trabajo consta de dos partes: primero, una revisión de literatura económica y, segundo, un análisis empírico de los casos de España y Alemania durante el periodo. Esto se hace a partir de indicadores económicos, laborales y sociales extraídos de las bases de datos de la OCDE. En primer lugar, se analiza el impacto del desempeño económico y la regulación del mercado laboral en la desigualdad de ingresos de mercado. En segundo lugar, se estudia la eficacia redistributiva de las transferencias e impuestos. Esto se hace a través de la comparación entre la desigualdad de ingresos de mercado y la desigualdad de ingresos disponibles.

Del análisis y comparación de los casos se concluye que la regulación laboral y el sistema redistributivo son más eficientes en Alemania que en España tanto para disminuir la desigualdad como para fomentar el crecimiento económico.

La principal conclusión del trabajo es la necesidad de aprovechar la complementariedad entre los sistemas laboral y redistributivo para lograr simultáneamente eficiencia económica y equidad social. Por tanto, el enfoque propuesto es una regulación laboral flexible que priorice el desarrollo económico y cuya falta de protección sea compensada por un sistema redistributivo eficiente en garantizar niveles de vida adecuados. Este es, a grandes rasgos, el modelo en Alemania. Así, se propone explorar la posibilidad de aplicar en España las herramientas utilizadas en Alemania, teniendo en cuenta que esto requiere mayor investigación para adaptar el modelo alemán a las particularidades del sistema económico y productivo español.

**Palabras clave:** desigualdad de ingresos disponibles, desigualdad de ingresos de mercado, mercado laboral, redistribución, transferencias, impuestos.

## **ABSTRACT**

The objective of this paper is to analyze the impact of government's redistributive interventions and labor market regulations on income inequality in Spain and Germany during the period 2007-2017.

The importance of the paper is justified by the relevance that mitigating inequality has on the social and economic development of every country. Moreover, tackling inequality is particularly vital nowadays given that it has been growing continuously over the last decades and, more importantly, it is expected to continue increasing in the years to come.

The paper consists of two differentiated parts: first, a section of literature review and, second, an empirical analysis of the cases of Spain and Germany during the period. This study is based on the exploration of economic, labor market and social indicators obtained from the OECD database and it is structured in two parts. First, there is an analysis of the impact that both the economic functioning and the labor market regulation have on market income inequality. Second, the redistributive effect of transfers and taxes is studied by comparing market income inequality and disposable income inequality.

From the analysis and comparison of the cases, it can be concluded that both the labor market and the redistributive system are more efficient in Germany than in Spain: not only in terms of combating inequality but also in promoting economic growth.

The main conclusion of the paper is that it is essential to take advantage of the complementarity between both systems to simultaneously achieve the double objective of economic efficiency and social equity. Thus, the approach supported in the paper is the implementation of a flexible labor market that prioritizes economic growth and whose lack of protection is offset by an efficient redistributive system that ensures adequate living standards. This is the type of model established in Germany. Consequently, it is suggested that Spain implements a similar system to that in Germany. However, this would require further research to adapt the German model to the economic and productive particularities in Spain.

**Keywords:** disposable income inequality, market income inequality, labor market, redistribution, transfers, taxes.

## ÍNDICE DE CONTENIDO

RESUMEN.....	I
ABSTRACT.....	II
ÍNDICE DE CONTENIDOS.....	III
ÍNDICE DE GRÁFICOS .....	V
ÍNDICE DE TABLAS E ILUSTRACIONES.....	VII
ÍNDICE DE ACRÓNIMOS.....	IX
1. INTRODUCCIÓN.....	1
1.1 Objetivos y justificación de la importancia del tema.....	1
1.2 Metodología.....	4
2. MARCO TEÓRICO.....	8
2.1 ¿Qué es la desigualdad? .....	8
2.2 Mercado laboral.....	9
2.2.1 Legislación.....	11
2.2.1.1 Protección al empleo.....	12
2.2.1.2 Salario mínimo.....	13
2.2.2 Políticas Activas de Empleo (PAE) .....	14
2.3 Intervención estatal redistributiva .....	14
2.3.1 Transferencias.....	16
2.3.2 Impuestos y contribuciones a la Seguridad Social.....	19
3. ESTUDIO DE CASOS.....	21
3.1 España.....	21
3.1.1 Evolución económica.....	21
3.1.1.1 Producto Interior Bruto (PIB) .....	21
3.1.1.2 Inflación .....	23
3.1.1.3 Balanza de pagos.....	24
3.1.1.4 Deuda pública .....	25
3.1.2 Mercado laboral.....	26
3.1.2.1 Tasa de Desempleo.....	26
3.1.2.2 Nivel de Salarios.....	29
3.1.2.3 Contratos indefinidos y temporales.....	30
3.1.2.4 Contratos a tiempo completo y a tiempo parcial.....	32
3.1.2.5 Intervención regulatoria.....	34
3.1.2.5.1 Protección al empleo.....	34
3.1.2.5.2 Salario mínimo.....	35
3.1.2.5.3 Políticas Activas de Empleo (PAE) .....	36
3.1.3 Análisis del impacto en la desigualdad de mercado.....	37
3.1.4 Intervención estatal redistributiva.....	38
3.1.4.1 Gasto social y recaudación fiscal.....	38
3.1.4.2 Transferencias.....	40

3.1.4.2.1	Prestación de desempleo.....	40
3.1.4.2.2	Subsidio de garantía de ingresos mínimos.....	42
3.1.4.3	Impuestos y contribuciones a la Seguridad Social.....	44
3.1.5	Análisis del impacto en la desigualdad de ingresos disponibles.....	47
3.2	Alemania .....	50
3.2.1	Evolución económica.....	50
3.2.1.1	Producto Interior Bruto (PIB) .....	50
3.2.1.2	Inflación .....	52
3.2.1.3	Balanza de pagos.....	53
3.2.1.4	Deuda pública .....	54
3.2.2	Mercado laboral.....	55
3.2.2.1	Tasa de Desempleo.....	55
3.2.2.2	Nivel de Salarios.....	58
3.2.2.3	Contratos indefinidos y temporales.....	59
3.2.2.4	Contratos a tiempo completo y a tiempo parcial.....	61
3.2.2.5	Intervención regulatoria.....	63
3.2.2.5.1	Protección al empleo.....	63
3.2.2.5.2	Salario mínimo.....	65
3.2.2.5.3	Políticas Activas de Empleo (PAE) .....	66
3.2.3	Análisis del impacto en la desigualdad de mercado.....	67
3.2.4	Intervención estatal redistributiva.....	69
3.2.4.1	Gasto social y recaudación fiscal.....	69
3.2.4.2	Transferencias.....	71
3.2.4.2.1	Prestación de desempleo.....	71
3.2.4.2.2	Subsidio de garantía de ingresos mínimos.....	74
3.2.4.3	Impuestos y contribuciones a la Seguridad Social.....	76
3.2.5	Análisis del impacto en la desigualdad de ingresos disponibles.....	80
4.	COMPARACIÓN Y ANÁLISIS .....	83
4.1	Evolución económica.....	83
4.2	Mercado laboral.....	84
4.3	Desigualdad de ingresos de mercado.....	85
4.4	Impacto de la actividad económica y el mercado laboral en la desigualdad de mercado.....	85
4.5	Intervención estatal redistributiva.....	86
4.6	Desigualdad de ingresos disponibles.....	88
4.7	Impacto de las herramientas redistributivas en la desigualdad de ingresos disponibles .....	90
5.	CONCLUSIONES.....	91
6.	BIBLIOGRAFÍA.....	96

## ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1.1: Evolución del PIB a precios del año base 2010 en España .....	22
Gráfico 1.2: Evolución de la tasa de crecimiento del PIB en España.....	23
Gráfico 1.3: Evolución de la inflación en España.....	24
Gráfico 1.4: Evolución de la balanza de pagos corrientes en España.....	25
Gráfico 1.5: Evolución de la deuda pública en España.....	26
Gráfico 1.6: Evolución de la tasa de desempleo en España .....	27
Gráfico 1.7: Evolución total desempleados según la duración en España.....	28
Gráfico 1.8: Evolución de la proporción de desempleados de más de un año en España.....	29
Gráfico 1.9: Evolución de los salarios medios anuales a precios constantes y corrientes en España.....	30
Gráfico 1.10: Evolución del número de contratos permanentes y temporales en España.....	31
Gráfico 1.11: Evolución de la proporción de contratos permanentes y temporales en España.....	32
Gráfico 1.12: Evolución del número de trabajadores a tiempo completo y a tiempo parcial en España.....	33
Gráfico 1.13: Evolución de la proporción de trabajos a tiempo completo y a tiempo parcial en España.....	33
Gráfico 1.14: Evolución del salario mínimo mensual en España.....	36
Gráfico 1.15: Proporción del PIB invertido en PAE en España .....	37
Gráfico 1.16: Evolución de la desigualdad de ingresos de mercado en España.....	38
Gráfico 1.17: Evolución del gasto social en España.....	39
Gráfico 1.18: Evolución de la recaudación fiscal en España .....	40
Gráfico 1.19: Evolución del número de beneficiarios de prestaciones por desempleo en España.....	41
Gráfico 1.20: Evolución del importe total de prestaciones por desempleo en España.....	42
Gráfico 1.21: Evolución del número de beneficiarios de subsidios de garantía de ingresos mínimos en España .....	43
Gráfico 1.22: Evolución del importe total de subsidios para mantener el nivel mínimo de ingresos en España.....	43

Gráfico 1.23: Evolución de la recaudación fiscal total en España desglosada en IRPF y CSS.....	44
Gráfico 1.24: Evolución de las variaciones en el total recaudado por IRPF y CSS.....	45
Gráfico 1.25: Evolución del tamaño y la progresividad del IRPF y CSS según el nivel de salario.....	47
Gráfico 1.26: Evolución de la desigualdad de ingresos de mercado y disponibles en España.....	49
Gráfico 1.27: Evolución de la variación entre la desigualdad de ingresos disponibles y la desigualdad de ingresos de mercado.....	49
Gráfico 2.1: Evolución del PIB a precios del año base 2010 en Alemania .....	51
Gráfico 2.2: Evolución de la tasa de crecimiento del PIB en Alemania.....	52
Gráfico 2.3: Evolución de la Inflación en Alemania.....	53
Gráfico 2.4: Evolución de la balanza de pagos en Alemania.....	54
Gráfico 2.5: Evolución de la deuda pública en Alemania.....	55
Gráfico 2.6: Evolución de la tasa de desempleo en Alemania.....	56
Gráfico 2.7: Evolución total desempleados según la duración en Alemania.....	57
Gráfico 2.8: Evolución de la proporción de desempleados de más de un año en Alemania.....	58
Gráfico 2.9: Evolución de los salarios medios anuales a precios constantes y corrientes en Alemania .....	59
Gráfico 2.10: Evolución del número de contratos permanentes y temporales en Alemania.....	60
Gráfico 2.11: Evolución de la proporción de contratos permanentes y temporales en Alemania.....	61
Gráfico 2.12: Evolución del número de trabajadores a tiempo completo y a tiempo parcial en Alemania.....	62
Gráfico 2.13: Evolución de la proporción de trabajos a tiempo completo y a tiempo parcial en Alemania.....	62
Gráfico 2.14: Proporción del PIB invertido en PAE en Alemania .....	67
Gráfico 2.15: Evolución de la desigualdad de ingresos de mercado en Alemania.....	69
Gráfico 2.16: Evolución del gasto social en Alemania.....	70



Gráfico 2.17: Evolución de la recaudación fiscal en Alemania .....	71
Gráfico 2.18: Evolución del número de beneficiarios de prestaciones por desempleo y subsidios de renta básica para solicitantes de empleo en Alemania.....	73
Gráfico 2.19: Evolución del importe total del sistema por desempleo en Alemania.....	74
Gráfico 2.20: Evolución del número de beneficiarios de subsidios de garantía de ingresos mínimos en Alemania .....	75
Gráfico 2.21: Evolución del importe total de subsidios para mantener el nivel mínimo de ingresos en Alemania.....	76
Gráfico 2.22: Evolución de la recaudación fiscal total en Alemania desglosada en IRPF y CSS.....	78
Gráfico 2.23: Evolución de las variaciones en el total recaudado por IRPF y CSS.....	78
Gráfico 2.24: Evolución del tamaño y la progresividad del IRPF y CSS según el nivel de salario.....	80
Gráfico 2.25: Evolución de la desigualdad de ingresos de mercado y disponibles en Alemania.....	81
Gráfico 2.26: Evolución de la variación entre la desigualdad de ingresos disponibles y la desigualdad de ingresos de mercado.....	82
Gráfico 3.1: Comparación de la evolución de la desigualdad de ingresos de mercado y disponibles en España y Alemania.....	89

## **ÍNDICE DE ILUSTRACIONES Y TABLAS**

Ilustración 1: Esquema de la interrelación entre la economía, el mercado laboral, la redistribución y la desigualdad.....	5
Tabla 1.1: Comparación del porcentaje de variación en el número de personas y el importe total destinado a prestaciones por desempleo en España .....	42
Tabla 1.2: Comparación del porcentaje de variación en el número de personas y el importe total destinado a subsidios para mantener ingresos mínimos en España .....	44
Tabla 2.1: Comparación del porcentaje de variación en el número de personas y el importe total destinado al sistema por desempleo en Alemania .....	74

Tabla 2.2: Comparación del porcentaje de variación en el número de personas y el importe total destinado a subsidios para mantener ingresos mínimos en Alemania.....	76
Tabla 3.1: Variación desigualdad de ingresos de mercado y disponibles en Alemania y España.....	89

## **ÍNDICE DE ACRÓNIMOS**

AAPP: Administraciones Públicas

CSS: Contribuciones a la Seguridad Social

IRPF: Impuesto sobre la Renta de Personas Físicas

OCDE: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos

PAE: Políticas Activas de Empleo

PIB: Producto Interior Bruto

UE: Unión Europea

## **1. INTRODUCCIÓN**

En esta sección se define el objetivo general del trabajo y se explica su importancia para el estudio económico y social. Además, esta primera parte incluye también la metodología empleada y la estructura seguida.

### **1.1 Objetivos y justificación de la importancia del tema**

El objetivo de este trabajo es analizar el impacto de los instrumentos gubernamentales de mercado laboral y redistribución en la evolución de la desigualdad de ingresos en España y Alemania durante el periodo 2007-2017.

El trabajo es útil porque permite identificar la eficiencia de las diferentes herramientas de reducción de la desigualdad económica y esta es, a su vez, una tarea clave en toda sociedad. La mitigación de la desigualdad es de gran relevancia porque es una obligación ética (McKay, 2002) y, aún más importante, porque la ausencia de igualdad supone una traba para el desarrollo económico y social de los países (Bubbico, Freytag, 2018).

La desigualdad de ingresos obstaculiza el desarrollo social de los países principalmente porque conduce a menores niveles de confianza política y social, al incremento de la corrupción y a la menor participación política (Goubin, 2018). Además, en los casos en los que la desigualdad está más acentuada, ésta puede ser origen de criminalidad, revueltas y conflictos violentos (Bubbico, Freytag, 2018). Todo lo anterior genera importantes costes sociales que hacen que prevenir la desigualdad, con instrumentos como los analizados en este trabajo, sea mejor y más eficiente que intentar de arreglar las consecuencias que genera (Perrons, Plomien, 2010).

El segundo motivo que explica la relevancia de la mitigación de la desigualdad y, por tanto, la utilidad del trabajo es que es necesaria para el crecimiento económico. Se entiende que las consecuencias económicas, financieras y socioculturales en las que desemboca la desigualdad de ingresos frenan u obstaculizan el crecimiento económico (Bubbico, Freytag, 2018).

Desde una perspectiva puramente económica, la mayor desigualdad genera inestabilidad porque reduce el consumo y, por tanto, la demanda agregada provocando así la contracción de la actividad económica (Tridico, 2018).

Desde el punto de vista del sector financiero, éste se ve perjudicado por la desigualdad porque hace que se desequilibre la balanza entre los recursos disponibles y las necesidades a cubrir. Esto lleva a mayores niveles de endeudamiento que pueden resultar en la formación de burbujas y crisis económicas y financieras (Bubbico, Freytag, 2018).

Asimismo, algunas de las consecuencias socioculturales que genera la desigualdad económica obstaculizan el crecimiento de las economías en el largo plazo. Entre estas consecuencias destaca que la desigualdad resulta en menor movilidad social y limita el acceso a la educación de las clases más bajas. En consecuencia, se reducen las capacidades colectivas de la economía (OECD, 2014a).

Además, el objeto de este trabajo es especialmente importante en la actualidad porque la desigualdad económica lleva décadas aumentando. De esta manera, la desigualdad de ingresos en los países más desarrollados ha aumentado progresivamente desde 1980. Como resultado, actualmente el 10% de hogares más ricos de los países de la OCDE tienen un nivel de ingresos disponibles más de 9 veces superior al del decil más pobre (OECD Centre for Opportunity and Equality, 2017). Esto es especialmente preocupante teniendo en cuenta las negativas consecuencias socioeconómicas de la desigualdad ya mencionadas.

Entre los responsables de este crecimiento de la desigualdad están el capitalismo financiero y la liberalización económica que se están consolidando desde los años 80. Como consecuencia del primero, y en líneas muy generales, las economías priorizan las ganancias de los propietarios de capital y, para maximizarlas, reducen las retribuciones a la mano de obra. Esto resulta en el aumento de la desigualdad entre unos y otros (Tridico, Pariboni, 2018). Por su parte, la liberalización económica resulta, entre otras consecuencias, en la desregulación de los mercados de productos, de crédito y de mano de obra y esto, a su vez, aumenta la desigualdad en el corto plazo (Tridico, 2018; Pérez-Moreno, Angulo-Guerrero, 2016).

En el caso concreto de Europa, este incremento en las diferencias entre los hogares con más y menos ingresos se ve acentuado con el comienzo de la crisis económica en 2007. Es más, desde entonces y tras unos años de lenta recuperación económica, los altos niveles de desigualdad alcanzados en la crisis no han disminuido significativamente. Esto

es principalmente porque la recuperación está generando un crecimiento no inclusivo en el que los ingresos de las personas más ricas crecen más que proporcionalmente que los del resto de la sociedad (OECD Centre for Opportunity and Equality, 2017).

Por último, las nuevas corrientes económicas, demográficas y socioculturales parecen indicar que la tendencia creciente en la desigualdad se mantendrá en los próximos años. Por tanto, el trabajo es relevante no sólo en la actualidad sino también con vistas al medio y largo plazo. Entre las tendencias de carácter económico destacan la consolidación de la automatización y el desarrollo de la inteligencia artificial. Ambos fenómenos eliminarán los trabajos que requieran menos cualificación y esto incrementará la desigualdad entre los trabajadores con y sin formación (Perrons, Plomien, 2010). Esta dinámica está también motivada por fenómenos demográficos y sociales como la creciente migración, la tendencia sociocultural a la homogamia<sup>1</sup> y, particularmente, el envejecimiento de la población (Bubbico, Freytag, 2018).

Por consiguiente, la mitigación de la desigualdad de ingresos en Europa es de máxima actualidad y, por esta razón, el objeto de este trabajo de analizar los medios utilizados para ello adquiere una gran relevancia. Los principales instrumentos, y en los que se centra este estudio, son las regulaciones del mercado laboral y las intervenciones estatales redistributivas (Anghel, et al., 2018).

Para realizar el análisis de estos instrumentos en Europa se eligen los casos de Alemania y España por varias razones. En primer lugar, son seleccionados porque, de manera conjunta, suponen el 40% del total del PIB de la Eurozona y el 28% del de la Unión Europea (UE) (European Commission, 2018). Así, Alemania y España son, respectivamente, la primera y quinta economía de la UE y, en consecuencia, tienen gran peso en Europa. Por tanto, su comportamiento frente a la desigualdad puede servir de aproximación para entender el funcionamiento de otros países europeos. En segundo lugar, y apoyando el motivo anterior, estos países son representativos de dos modelos típicos de estado de bienestar y mercado laboral<sup>2</sup> en Europa: el modelo conservador y el

---

<sup>1</sup> La orientación sociocultural a la homogamia supone que, cada vez más, los individuos se agrupan en familias con personas de sus mismos niveles económicos y sociales, aumentando así las diferencias entre unos y otros

<sup>2</sup> Se considera que las formas de intervención que adoptan los Estados en términos de regulaciones laborales y medidas de redistribución están significativamente vinculadas con el desarrollo histórico del estado de bienestar que cada país ha tenido. Así, se dividen los países en diferentes grupos que tienen ideas o modelos similares de estado de bienestar. Los principales cuatro modelos identificados son los siguientes: el liberal (propio de países anglosajones como Estados Unidos o Reino Unido), el socialdemócrata

modelo del Sur de Europa (Halaskova, Mikusova Merickova, 2017; Kahn, 2011). Por consiguiente, el estudio de las formas de intervenir en Alemania y España puede permitir conocer, indirectamente y a grandes rasgos, los modelos del resto de países de cada grupo.

La última razón que justifica la elección de estos países es que, durante el periodo 2007-2017, tienen desempeños económicos muy diferentes y esto permite obtener una visión más amplia del funcionamiento de los distintos instrumentos. Además, la pertenencia de ambos a la unión monetaria facilita la comparación.

Por último, el análisis se extiende desde 2007 a 2017 para poder englobar el periodo de crisis y primeros años de recuperación que fue distinto en cada caso. Esto es interesante porque permite ver la eficacia de los sistemas laborales y redistributivos ante situaciones de contracción económica e incremento de la desigualdad de ingresos que son precisamente el tipo de coyuntura para el que han sido creados.

## 1.2 **Metodología**

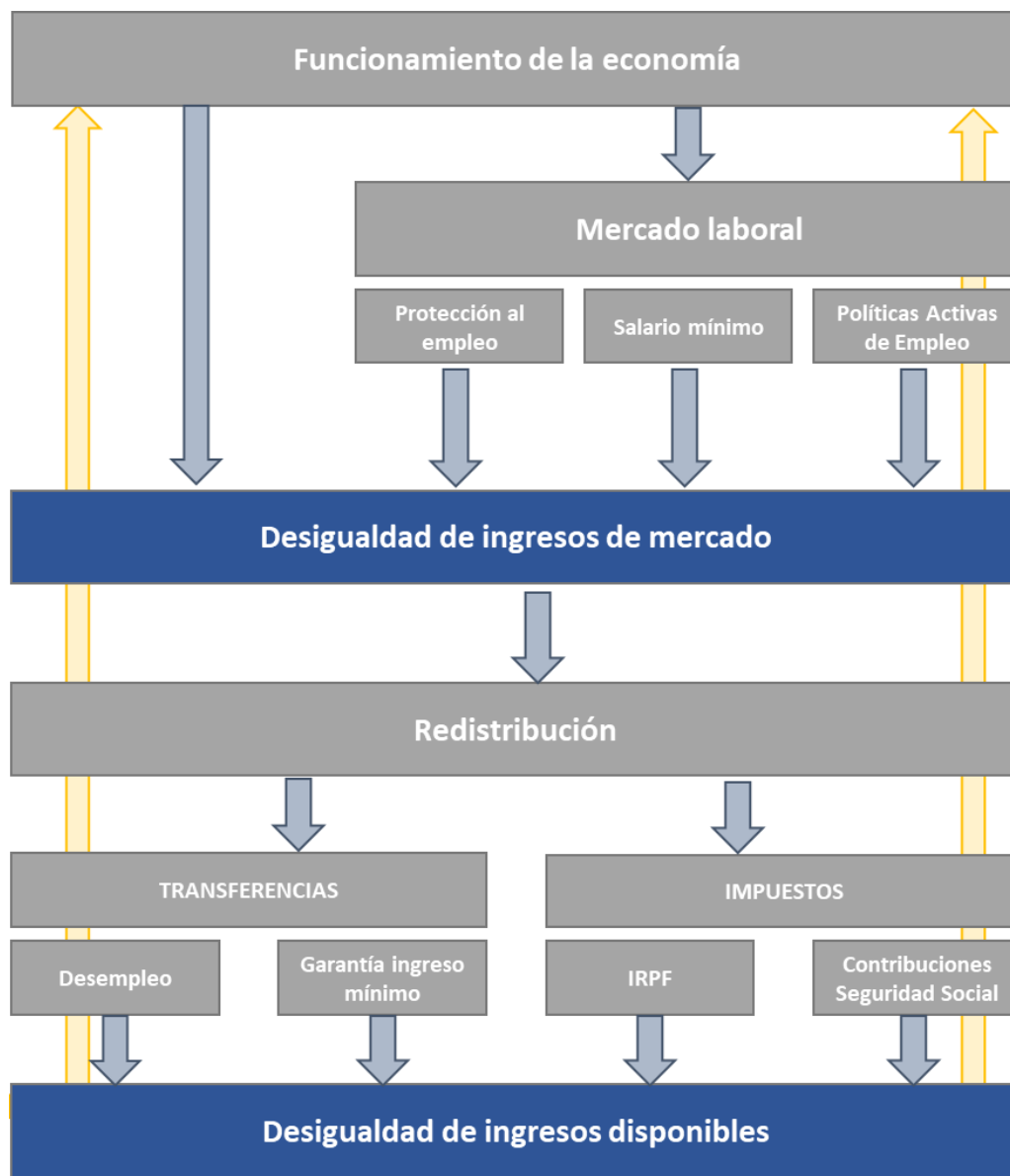
El trabajo se divide en dos partes: primero, el marco teórico y, después, un análisis de los casos de España y Alemania. El marco teórico se basa en el análisis cualitativo del efecto que, desde la perspectiva de la teoría económica, tienen las principales medidas laborales y redistributivas tanto en la desigualdad como en el crecimiento económico. Esta primera parte se construye a través de la técnica de revisión de literatura y sirve de base para el análisis de casos a continuación.

El segundo bloque del trabajo consiste en el estudio del impacto que las regulaciones laborales y los sistemas de redistribución de Alemania y España han tenido en la evolución de la desigualdad. Para cada país, el análisis de caso se divide en cinco secciones cuya estructura se basa en el mapa conceptual presentado en la ilustración 1. Además, los datos empíricos para cada sección proceden de las bases de datos de la OCDE y el Eurostat.

---

(característico de los países nórdicos), el conservador o continental (con representantes como Alemania o Austria) y el meridional que corresponde a los países del Sur de Europa (con España o Italia entre sus componentes) (Causa, Hermansen, 2017).

Ilustración 1: Esquema de la interrelación entre la economía, el mercado laboral, la redistribución y la desigualdad



Fuente: Elaboración propia

Por tanto, y en base al mapa conceptual, el análisis comienza con la descripción de la evolución de la situación económica de cada país entre 2007 y 2017. Esto es para entender el contexto existente en estas economías antes de ninguna forma de intervención estatal. Los indicadores económicos analizados son el PIB, la inflación, la balanza de pagos y el nivel de deuda pública.

En segundo lugar, se analiza el comportamiento del mercado laboral de Alemania y España. Para ello se lleva a cabo, en primer lugar, la descripción de algunas de las



variables de mercado laboral más influyentes en la desigualdad: la tasa de desempleo y la duración media del mismo, el nivel de salarios medios y la proporción de contratos temporales y a tiempo parcial. Además, se estudia el tipo de sistema regulatorio establecido en el mercado laboral de cada país, así como los cambios que se han producido en él durante el periodo. Para ello se analiza el nivel de protección de los distintos tipos de contrato (indefinido, temporal y a tiempo parcial), el salario mínimo y la inversión en medidas de intervención activa en los mercados laborales. Estas medidas también son conocidas como Políticas Activas de Empleo (PAE).

A continuación, y formando la tercera sección de cada caso, se analiza la evolución de la desigualdad de ingresos de mercado en España y Alemania. Esta desigualdad es la resultante de las desiguales ganancias que obtienen los individuos en los mercados de trabajo y de capital (Filauro, 2018). Por tanto, es la desigualdad antes de transferencias e impuestos y está determinada únicamente por el libre funcionamiento de la economía y del mercado laboral. Para analizar su evolución se hace uso del Índice de Gini<sup>3</sup> sobre los ingresos de mercado.

La cuarta sección de cada caso se centra en los sistemas de redistribución empleados para mitigar la desigualdad de mercado durante el periodo 2007-2017. Primero, se describen los cambios en el total del gasto social y de recaudación fiscal y, después, se estudia la evolución de las distintas formas de transferencias e impuestos. Para simplificar el análisis, se estudian sólo las transferencias e impuestos que se consideran más relevantes en la mitigación de la desigualdad. Estas son, en el caso de las transferencias, las prestaciones por desempleo y los subsidios de garantía de ingresos mínimos. Por su parte, en términos de impuestos, el análisis se centra en el Impuesto sobre la Renta (IRPF) y las contribuciones a la Seguridad Social (CSS).

Por último, se estudia la eficacia de las medidas redistributivas en cada caso. Para ello, se analizan los niveles de desigualdad en ingresos disponibles frente a la que existía antes de la redistribución. Los ingresos disponibles son la renta neta que le queda al

---

<sup>3</sup> El Índice de Gini es la medida de desigualdad más habitual y también la que se va a utilizar en este trabajo. Está construido a partir de las Curvas de Lorenz y toma valores entre el 0 y el 1. El 0 hace referencia a una situación de plena igualdad en la que todo el mundo tiene el mismo nivel de ingresos y el 1 a la situación de máxima desigualdad, es decir, que sólo una persona gane el total de ingresos de la economía (McKay, 2002).

individuo para vivir después de transferencias e impuestos y son, por tanto, los que determinan el nivel de vida del individuo (Filauro, 2018).

El análisis de casos finaliza con la comparación de las herramientas estatales utilizadas en España y Alemania y, a partir de ellas, se extraen conclusiones. Sin embargo, como el análisis no es exhaustivo estas conclusiones no son absolutas o definitivas sino simplemente orientativas.

## 2. MARCO TEÓRICO

### 2.1 ¿Qué es la desigualdad?

La desigualdad en la sociedad se refiere, en su sentido más básico, a la existencia de personas con diferentes niveles vida y/o distintos derechos y oportunidades. Se trata de un concepto muy amplio porque, por un lado, se puede distinguir entre desigualdad de oportunidad o de resultado y; por otro, la desigualdad está compuesta por muy diversas dimensiones.

En primer lugar, se diferencia entre desigualdad de oportunidades y de resultados. La desigualdad de oportunidades se refiere a las circunstancias que rodean a una persona y que, estando fuera de su control, determinan (o influyen en) su capacidad de decidir o en el nivel de vida que es capaz de alcanzar. Es consecuencia de factores exógenos al individuo como la raza, el género o el contexto familiar y social (Alfonso, et al., 2015). La desigualdad de resultados, por su parte, se refiere a situaciones o niveles de vida diferentes para cada persona que son consecuencia tanto de factores que no están bajo el control del individuo como de decisiones de cada uno, entre ellas el trabajo y el esfuerzo (Alfonso, LaFleur, Alarcón, 2015).

Lógicamente, existe relación entre estos dos tipos de desigualdad, siendo la desigualdad de oportunidades responsable parcial de la desigualdad de resultados. Esto es porque los diferentes niveles de vida son consecuencia no sólo de decisiones personales sino también de desiguales oportunidades en el origen. Así, el conocimiento de la desigualdad de oportunidades se convierte en parte esencial de la lucha contra toda forma de desigualdad final (McKay, 2002).

En segundo lugar, el concepto de desigualdad es multidimensional y, en consecuencia, puede ser estudiado desde muchas perspectivas: desigualdad de educación, salud, nutrición, consumo, ingresos, inclusión social o propiedad de activos, entre otros (McKay, 2002). El estudio económico pone su foco en la desigualdad económica que se refiere a cómo están distribuidas las distintas variables económicas entre individuos, grupos sociales o países y que hacen que las personas disfruten de distintos niveles de vida o riqueza (Alfonso, et al., 2015). En este trabajo, se considera la desigualdad de ingresos como una buena aproximación de la desigualdad económica porque son los

ingresos del individuo los que determinan el nivel de vida que puede llevar (Raitano, 2016).

## **2.2 Mercado laboral**

El mercado laboral de una economía es el “lugar” en el que se encuentran la oferta de trabajo por parte de los individuos y la demanda de mano de obra por parte de las empresas. Desde un punto de vista económico, el buen funcionamiento del mercado laboral es clave para la competitividad de la economía del país. Desde una perspectiva social, tiene un rol muy importante porque el empleo que se genera de la interacción en este mercado supone la principal fuente de ingresos de individuos y familias (Checchi, García-Peñalosa, 2008). Por tanto, el mercado laboral determina el nivel de vida de los diferentes grupos de la sociedad (Espínola, 2016).

La relevancia económica y social que tiene el buen funcionamiento del mercado laboral explica que los gobiernos intervengan en él a través de regulaciones que hacen que la interacción entre la oferta y demanda laboral esté complementada por factores institucionales (Crocì Angelini, Farina, 2007). Estas intervenciones tienen dos metas: primero, mejorar los rendimientos o niveles de producción agregados de la actividad económica y, segundo, disminuir la desigualdad en la sociedad limitando el papel que las fuerzas del mercado tienen sobre los ingresos del trabajo (Bertola, 2009). Esto es especialmente relevante teniendo en cuenta que el mercado laboral es ineficiente y, por sí mismo, se queda corto en intentar maximizar el bienestar para todos los agentes (Bertola, 2009).

Además, la profunda transformación que se está produciendo en el mercado laboral como consecuencia de las nuevas corrientes sociales, políticas, tecnológicas y demográficas hace que sea muy necesario replantear el nivel de rigidez o flexibilidad de la regulación. Entre estas tendencias, destacan procesos como el cambio tecnológico, que ha alterado la naturaleza de determinados trabajos y sus retribuciones; o la globalización, que ha reducido el poder de negociación de los trabajadores. La adaptación de la regulación es necesaria porque, hasta ahora, estas corrientes han resultado en mayor desigualdad de ingresos del trabajo (ILO, IMF, OECD, World Bank, 2015).

Las herramientas que emplean los gobiernos para intervenir directa o indirectamente en el mercado laboral y lograr su doble objetivo de competitividad

económica y bienestar social se pueden estructurar en cuatro grupos. Primero, las legislaciones puramente laborales (como los salarios mínimos, las normas para la protección del empleo y los sistemas para asegurar el cumplimiento de la legalidad). Segundo, el desarrollo de políticas activas del mercado laboral para fomentar la formación y recolocación de la mano de obra. Tercero, el apoyo a la participación de los trabajadores en sindicatos y procesos de negociación colectiva. Cuarto y último, los sistemas de protección social entre los que destacan las prestaciones por desempleo o jubilación temprana y otras formas de apoyo a los ingresos de las familias (Obadic, Simurina. Sonora, 2014).

El foco de este trabajo es la intervención gubernamental en la reducción de la desigualdad y, por esta razón, el análisis no incluye a los sindicatos y formas de negociación colectiva. A pesar de que sean excluidos, es importante destacar que la participación y liderazgo de los sindicatos en la defensa y negociación de los derechos de los trabajadores es muy positiva para la mitigación de la desigualdad (Checchi, García-Peñalosa, 2008). Además, en esta parte del análisis, no se incluyen los sistemas de protección social del mercado laboral porque, al tener por objetivo la redistribución de los ingresos, son estudiadas en el apartado dedicado al estado de bienestar.

Por último, antes de iniciar el análisis es necesario señalar que todas las medidas del mercado laboral implican balancear sus dos objetivos. Esto es porque pueden ser contrapuestos en el corto plazo: por un lado, la eficiencia económica exige mayor flexibilidad y, por otro, el mayor bienestar social requiere de rigidez para garantizar estabilidad, igualdad y seguridad de los trabajadores (Bertola, 2009). La elección entre estos dos objetivos define las características del sistema regulatorio del mercado laboral.

También es importante destacar que, en ningún caso, se van a poder extraer conclusiones absolutas del análisis del mercado laboral (a continuación) y de las herramientas redistributivas (más adelante). Esto es por varios motivos. La primera razón es que es complicado medir el impacto de estas medidas sobre la desigualdad porque existe endogeneidad entre ellas. Es decir, la regulación laboral es, al mismo tiempo, causa y consecuencia de la desigualdad y esto hace que sea difícil saber el efecto concreto de cada medida (Calderón, Chong, 2008). En segundo lugar, la eficiencia de las herramientas depende de las características socioeconómicas del mercado en el que se aplican (Bertola,

2009) y, por tanto, no hay un modelo único que funcione en todo caso (Berg, 2015). Por último, es difícil extraer conclusiones porque la eficacia de estas herramientas depende mucho de cómo interactúan con otras medidas de mercado laboral y estado de bienestar. De hecho, es importante coordinar la implementación de las diferentes medidas laborales y redistributivas para evitar que una medida deshaga los efectos de la otra (ILO, et al., 2015).

### **2.2.1 Legislación**

El primer paso en la definición de la regulación laboral de un país es determinar el nivel de flexibilidad o rigidez. Es decir, definir la capacidad de adaptación de las empresas a los cambios en la situación económica (Dreger, et al., 2015).

La mayor flexibilidad laboral implica dar libertad a los empresarios para contratar y despedir trabajadores, así como para fijar los sueldos con total independencia. El mayor argumento a favor de sistemas regulatorios flexibles es que permiten a los empresarios maximizar su beneficio y reinvertirlo, generando así mayor crecimiento económico. A la larga, este crecimiento genera empleo y mejora el bienestar del conjunto de la sociedad. Además, la mayor flexibilidad hace que el mercado laboral sea más accesible para grupos tradicionalmente desempleados (Kahn, 2011) mejorando, en consecuencia, su bienestar.

En contra de la mayor flexibilidad o desregulación está el argumento de que convierte a los trabajadores y sus salarios en un coste que minimizar y, por tanto, resulta en menor protección y más desigualdad (Tridico, Pariboni, 2018). Además, el efecto positivo de la desregulación está cuestionado porque el crecimiento económico en un marco laboral mínimamente regulado no implica necesariamente la expansión del empleo y, por el contrario, sí resulta en mayor precariedad laboral (Perrons, Plomien, 2010).

Por otro lado, el establecimiento de una legislación laboral rígida implica mayor protección de los trabajadores. Esto es así porque, entre otras cosas, supone el establecimiento de salarios mínimos y limitaciones legislativas que evitan despidos. Estas restricciones en la flexibilidad empresarial mejoran el bienestar social en el corto plazo, pero pueden limitar el crecimiento económico. Esto se debe a que reduce la competición en sueldos y, más importante, limita la capacidad de los empresarios para adaptar la mano de obra a sus necesidades. En consecuencia, las empresas contratan menos por la

incapacidad de adaptarse a los cambios de ciclo. Esto aumenta el desempleo que, a su vez, incrementa considerablemente la desigualdad (Checchi, García-Peñalosa, 2008).

Se pueden distinguir dos tipos de medidas en la legislación laboral. Una parte de ellas enfocadas a garantizar la protección del empleo de los trabajadores y su calidad. La otra parte centrada en determinar los niveles de salario equilibrados.

### ***2.2.1.1 Protección al empleo***

La protección al empleo está determinada por el nivel de rigidez en la regulación de los contratos temporales, indefinidos y a tiempo parcial. Estas legislaciones determinan las facilidades (o dificultades) que se dan a los empresarios para contratar o despedir gente en función de sus necesidades productivas. El objetivo fundamental de estas medidas es, como su propio nombre indica, proteger los trabajos en tiempos en los que baja la demanda de mano de obra. Para ello se implementan obligaciones legales como el pago de indemnizaciones, la justificación de los motivos de despido o el avisar en un plazo predeterminado por la ley (Tridico, Pariboni, 2018).

Sin embargo, estas medidas tienen que equilibrar el objetivo social con la necesidad de flexibilidad de las empresas. Cuanto más exigentes son estas obligaciones más complicado y costoso es para las empresas despedir trabajadores y, por tanto, adaptarse eficientemente a los cambios económicos. En estos casos, las empresas tienden a no contratar nuevos trabajadores en periodos de expansión y esto complica la situación de las personas desempleadas. Además, la excesiva rigidez en estas medidas disminuye el nivel de producción y la productividad de los trabajadores porque obstaculiza su recolocación en puestos adecuados para sus habilidades (Bertola, 2009).

Una dimensión importante del nivel de protección al empleo es cómo de diferentes son las condiciones o requisitos legales de los contratos temporales y/o a tiempo parcial frente a los contratos regulares. Este tipo de contratos atípicos tienen cada vez más relevancia como consecuencia del desarrollo de nuevas formas de trabajo. De hecho, se considera que el aumento de este tipo de contratos, temporales y a tiempo parcial, es uno de los motivos detrás del aumento de la desigualdad en los últimos años (ILO, et al., 2015).

Las personas con contratos de trabajos por horas o temporales están en peligro de quedarse en los tramos más bajos de la distribución de ingresos porque sus contratos están

sujetos a regulaciones más laxas que los regulares y esto implica mayor precariedad laboral. Además, los sindicatos tienen también menor capacidad de protegerles con sus negociaciones (Perrons, Plomien, 2010). En consecuencia, los trabajadores con contratos atípicos ganan por hora menos que los empleados con contratos regulares aun en condiciones de igualdad en horas, educación, edad y género (Dreger, et al., 2015; OECD, 2012a). Además, este tipo de empleo es el primero en ser destruido en situaciones de contracción económica porque al estar menos regulados su eliminación supone un menor coste para las empresas (Espínola, 2016). Esto acentúa la situación laboral precaria de este tipo de trabajadores.

Por último, y como se ha planteado anteriormente, los resultados de los instrumentos de regulación en el mercado laboral son muy dependientes de la interacción y complementariedad de unos con otros. En este caso, un alto nivel de rigidez regulatoria que dificulta los despidos tiene que estar acompañado de políticas de salario mínimo. Esto es necesario para evitar que las empresas mantengan trabajadores en periodos de recesión con salarios muy bajos porque, en este caso, la legislación fracasaría en su objetivo de proteger a los trabajadores. También es necesaria la complementariedad con medidas del estado bienestar. Por ejemplo, las subvenciones por desempleo son especialmente necesarias cuando las restricciones para despedir y, por tanto, contratar son altas. Esto es necesario para que las personas en desempleo puedan mantener cierto nivel de vida (Bertola, 2009).

#### ***2.2.1.2 Salario mínimo***

Por último, otro elemento esencial de la legislación laboral para disminuir la desigualdad es el establecimiento o no del salario mínimo y el nivel al que se fija. El salario mínimo se considera una herramienta útil para fomentar la igualdad porque tiene efectos positivos para las personas con salarios más bajos mientras que, en principio, no perjudica a las personas con mejores niveles de ingresos (OECD, 2012a). Además de disminuir la desigualdad en los salarios, el salario mínimo tiende a aumentar el salario medio también (Bertola, 2009).

Sin embargo, el salario mínimo puede tener efectos negativos y esto hace que su cuantía sea muy debatida. Como ocurre con el resto de las herramientas de protección del mercado laboral, el principal efecto negativo del salario mínimo es que limita la eficiencia



y competitividad de las empresas al limitar su capacidad de adaptación (Bertola, 2009). En consecuencia, el salario mínimo puede generar mayores niveles de desempleo en el largo plazo que incrementan la desigualdad (Meyer, 2015).

Además, se puede considerar que el salario mínimo tiene un efecto negativo en la distribución de ingresos. Esto se debe a que traslada las rentas de los más formados a los menos formados, pero también de las personas con situación más humilde a las personas de la clase media baja. Esto último se debe al mayor desempleo que el salario mínimo puede generar (Calderón, Chong, 2008). Por tanto, igual que en los casos anteriores, el salario mínimo no puede ser considerado positivo o negativo de manera absoluta, sino que depende de la situación concreta.

### **2.2.2 Políticas Activas de Empleo (PAE)**

Otra forma de intervención gubernamental para reducir la desigualdad en el mercado laboral es la utilización de políticas activas de empleo (PAE). Su componente principal son los programas de formación de la mano de obra desempleada. El objetivo de estas políticas es adaptar la oferta de trabajo que suponen los desempleados a las necesidades productivas de las empresas. Así, estos proyectos mejoran la eficiencia productiva de la mano de obra (Bertola, 2009) y disminuyen el desempleo mitigando, a su vez, la desigualdad (Bubbico, Freytag, 2018; Perrons, Plomien, 2010).

Las PAE son herramientas particularmente constructivas porque se centran en la mejora de la igualdad en el largo plazo y, además, tienen efectos positivos tanto para el crecimiento económico como para el bienestar social. Sin embargo, esta herramienta de intervención tiene dos dificultades. La primera es que es complicado identificar y seleccionar a los beneficiarios más apropiados para estos programas y esto limita su eficiencia. La segunda dificultad es que son programas que implican un alto coste, y sin retorno directo, que muchos gobiernos no pueden asumir (Bertola, 2009).

### **2.3 Intervención estatal redistributiva**

Además del mercado laboral, el otro elemento que influye decisivamente en la disminución de la desigualdad de ingresos es el sistema del estado de bienestar y, concretamente, las herramientas redistributivas. El estado de bienestar está basado en la idea de que el Estado tiene la obligación de garantizar igualdad de oportunidades, así como un determinado nivel de bienestar para todos los ciudadanos a través de su

intervención con políticas económicas y sociales (Halaskova, Mikusova Merickova, 2017). Así, el sistema redistributivo, que lleva a cabo la transferencia de recursos de los ciudadanos que más tienen a los que menos, es un pilar esencial del estado de bienestar (Causa, Hermansen, 2017).

La redistribución, que se lleva a cabo principalmente a través de impuestos y transferencias, es la herramienta más directa y eficiente para paliar la desigualdad. Además, la redistribución no tiene un impacto negativo en el crecimiento económico como sí ocurre con algunas formas de protección laboral. Así, siempre que estén diseñadas de manera eficiente para evitar el malgasto de recursos, las herramientas de redistribución son positivas para el crecimiento económico. Esto es porque fomentan el nivel de vida de toda la sociedad y, por tanto, el gasto y la actividad económica (Halaskova, Mikusova Merickova, 2017). Además, gracias a las medidas redistributivas se alcanza un crecimiento más inclusivo (Causa, Hermansen, 2017). Por tanto, para maximizar el impacto positivo que la redistribución tiene en el desempeño económico estas medidas son diseñadas con el doble objetivo de eficiencia y equidad (Halaskova, Mikusova Merickova, 2017).

Adicionalmente, y de la misma manera que la redistribución influye en el crecimiento económico, el modelo macroeconómico y financiero establecido también afecta al funcionamiento y eficacia del sistema de redistribución. Así, las medidas de redistribución han de estar apoyadas y complementadas por un modelo económico equitativo (Pérez-Moreno, Angulo-Guerrero 2016). Esta coordinación es especialmente necesaria en el caso del mercado laboral y las medidas redistributivas tal y como se ha mencionado anteriormente. Así, es importante que las herramientas de redistribución complementen el papel de la intervención laboral para conseguir de manera común la reducción de la desigualdad y el crecimiento económico (Berg, 2015).

En el caso de las herramientas de redistribución también es complicado obtener conclusiones absolutas, análogamente a lo que ocurría en la sección anterior con las distintas formas de regulación laboral. Esto se debe a que es complicado aislar y determinar con certeza el impacto concreto de cada medida redistributiva. Esto es porque su funcionamiento es muy interdependiente con otras formas de intervención, así como con otros factores y fenómenos políticos y socioeconómicos (Causa, Hermansen, 2017).

El sistema de redistribución de rentas está formado por dos componentes principales: las transferencias y los impuestos. Son dos caras de la misma moneda y, por tanto, están estrechamente interrelacionados tanto en la implementación como en los resultados. Desde la perspectiva de la implementación, un mayor gasto público en transferencias para personas con menos recursos es financiado por una mayor recaudación de impuestos. Desde el punto de vista de los resultados, la capacidad que tienen estas herramientas de reducir la desigualdad depende en gran medida de la interrelación entre el importe que una persona paga en impuestos y el que recibe en transferencias, ya que al ser movimientos contrarios se podrían compensar. Así, las transferencias y los impuestos han de estar coordinados en el tamaño y la progresividad. Por último, las transferencias y los impuestos son, además de redistributivos, importantes estabilizadores automáticos para las economías (Causa, Hermansen, 2017).

### **2.3.1 Transferencias**

Las transferencias, que pueden ser en efectivo o en especie, son la principal forma de redistribución en los países de la OCDE (Causa, Hermansen, 2017). Dependiendo del objetivo fundamental que se busque y de quién es el destinatario se pueden identificar tres tipos de transferencias. La relevancia que se da cada tipo de transferencia depende de la combinación que elige cada país en base a sus factores estructurales, el momento del ciclo económico y el efecto de otras políticas socioeconómicas y laborales (Causa, Hermansen, 2017).

El primer tipo de transferencias son las universales que, como su propio nombre indica, están destinadas a todos los ciudadanos independientemente de su nivel de ingresos. Entre ellas destacan las transferencias en efectivo para la discapacidad o el acceso a la educación, y transferencias en especie como los servicios de sanidad y educación pública. El objetivo clave de estas transferencias es asegurar que todo el mundo accede a unos niveles básicos de educación, salud e ingreso económico (Causa, Hermansen, 2017). Por tanto, su objetivo no es la redistribución entre niveles de ingresos y, por esta razón, este tipo de transferencias no son incluidas en el análisis.

En segundo lugar, están las transferencias de asistencia cuyos destinatarios son los hogares de renta baja y que tienen como principal objetivo garantizar un nivel mínimo de vida a estas familias. Han sido ideadas específicamente para la redistribución entre

niveles de ingresos y, entre ellas, se incluyen transferencias puramente sociales para ayudar a gente de bajo ingreso, así como ayudas a la familia, la educación o el desempleo. Por consiguiente, estas transferencias son de gran importancia porque se encargan de evitar que las personas de ingreso bajo queden aún más relegadas en términos económicos y de acceso a servicios básicos. Así, buscan también mitigar la desigualdad de oportunidades (Cingano, 2014). De este grupo, el análisis se centrará en las transferencias asistenciales en efectivo que garantizan ingresos mínimos.

El tercer tipo de transferencias son las que suponen un seguro social y que tienen por objetivo asegurar un nivel mínimo de ingresos en determinadas situaciones adversas. Por tanto, sus destinatarios son todos los ciudadanos (con distintos niveles de renta) que se encuentran en una situación adversa que pone en peligro su nivel de ingresos. Entre ellas destacan las prestaciones por desempleo, enfermedad, baja maternal o lesión en el trabajo y las pensiones.

De este grupo, sólo las prestaciones por desempleo son analizadas en el trabajo. Las pensiones, por tanto, son excluidas del análisis. Esto se debe a que el objetivo de las pensiones es redistribuir entre las distintas fases de la vida de un individuo y no entre personas con distintos niveles de ingresos (Causa, Hermansen, 2017). Por tanto, son intrapersonales y, en consecuencia, no entran dentro del alcance de este trabajo que es la distribución interpersonal. Sin embargo, conviene destacar que, aunque no están incluidas en el análisis, las pensiones son un elemento fundamental del sistema de protección social. Además, tienen gran influencia en el desarrollo económico y en la desigualdad porque mantienen el nivel de vida de una gran parte de la población. Asimismo, son cada vez más importantes por el envejecimiento poblacional (Causa, Hermansen, 2017).

Por su parte, el sistema de prestaciones por desempleo es un elemento esencial tanto del estado de bienestar como del mercado laboral, en cuyo funcionamiento influye directamente (Bertola, 2009). Su importancia en la reducción de la desigualdad deriva de que es responsable de determinar el salario de los individuos que están más abajo en la distribución de ingresos por no tener trabajo (Checchi, García-Peñalosa, 2008). Además, el sistema de desempleo constituye una de las herramientas mayor impacto redistributivo en todos los países gracias a su tamaño, relativa prolongación en el tiempo y carácter progresivo (Bubbico, Freytag, 2018).

Dada la importancia que tienen las transferencias por desempleo es muy importante que estén correctamente diseñadas y así evitar el malgasto de la gran cantidad de recursos públicos que suponen. Es decir, estas transferencias tienen que tener el tamaño y la duración adecuada para conseguir el doble objetivo de mantener el nivel de vida y consumo de los desempleados y, al mismo tiempo, mantenerles activos en la búsqueda de empleo (Bubbico, Freytag, 2018).

Encontrar el equilibrio entre ambos objetivos es complicado para las Administraciones Públicas (AAPP) porque la priorización de uno puede poner en riesgo al otro. Por ejemplo, hacer que la cuota de desempleo disminuya con el paso del tiempo incentiva la búsqueda de empleo, pero amenaza el objetivo de mantener un nivel de vida mínimo para sus beneficiarios (Bertola, 2009). Otra forma de evitar el mal uso de las prestaciones por desempleo es hacerlas condicionales a determinados comportamientos por parte del desempleado o complementarlas con medidas del mercado laboral como formas de protección del empleo o cursos de formación. El problema de estas dos alternativas es que suponen un gran coste de gestión y administración para las AAPP de los países (Bubbico, Freytag, 2018).

Por último, es importante destacar que el impacto redistributivo de todas las transferencias, pero especialmente aquellas en efectivo, está en gran medida determinado por su tamaño y la focalización en sus destinatarios (el nivel de *targeting*). Entre estos dos, el tamaño es más relevante que el *targeting* en determinar la eficiencia redistributiva de una transferencia. Es decir, aumentar el tamaño de las transferencias es más eficiente que seleccionar con mayor precisión a los destinatarios. Sin embargo, entre transferencias del mismo volumen son más redistributivas aquellas con mayor *targeting* (Causa, Hermansen, 2017).

En base a lo anterior se puede identificar, desde un punto de vista teórico y a grandes rasgos, el impacto redistributivo que tienen las dos formas de transferencia que se analizan en el trabajo. Las transferencias de garantía de ingresos mínimos tienen mayor nivel de *targeting* porque están destinadas sólo a las personas con ingreso más bajo. Por tanto, este tipo de transferencias asistenciales se pueden considerar más eficientes en términos de unidad monetaria invertida (Bubbico, Freytag, 2018). Sin embargo, su tamaño es considerablemente inferior al de las prestaciones por desempleo y, por tanto,

también lo es su impacto total. Así, se concluye que las prestaciones por desempleo tienen mayor impacto redistributivo total, a pesar de estar menos enfocadas en las personas de ingreso bajo (Causa, Hermansen, 2017).

### **2.3.2 Impuestos y contribuciones a la Seguridad Social**

El otro pilar del sistema redistributivo es el formado por los impuestos y las contribuciones a la Seguridad Social. Éstos son relevantes no sólo por su capacidad redistributiva, sino también por su papel financiando todas las formas de transferencia anteriormente descritas.

Por consiguiente, a pesar de que las transferencias son consideradas las principales responsables de la redistribución (por delante de los impuestos), la realidad es que los impuestos son igualmente importantes. Esto se debe no sólo a su papel redistributivo por vía directa, sino también a su rol financiando las transferencias (Causa, Hermansen, 2017). Por tanto, en el caso de los impuestos también es necesario equilibrar los dos objetivos de eficiencia y equidad (Obadic, Simurina, Sonora, 2014). Por consiguiente, la gestión de impuestos requiere equilibrar, por un lado, el afán de maximizar la recaudación (y así financiar, entre otras cosas, la función redistributiva) y, por el otro, evitar que los tipos de gravamen deterioren los ingresos disponibles de los ciudadanos.

Para conseguir estos dos objetivos, las AAPP juegan con los factores que determinan el impacto redistributivo de los impuestos. Estos son el tamaño, la progresividad y la combinación entre ellos. En el diseño de los impuestos también se tiene en cuenta el impacto de cada uno de estos factores en el crecimiento económico (Bubbico, Freytag, 2018).

Como en el caso de las transferencias, el tamaño es el principal determinante del impacto redistributivo de los impuestos y el segundo factor más influyente es la progresividad (Causa, Hermansen, 2017). Así, a igualdad de tamaño, el impacto de los impuestos será mayor cuanto más alta sea su progresividad. Sin embargo, la progresividad ha de mantenerse siempre dentro de unos límites para evitar perjudicar en exceso a los individuos de mayor ingreso que son fundamentales para el crecimiento económico del país (Obadic, Simurina, Sonora, 2014). Además, más allá del tamaño y la progresividad, otra manera eficiente de aumentar la recaudación y la redistribución es implementar

medidas que garanticen un mayor cumplimiento tributario y/o eliminen formas de desgravación fiscal (Cingano, 2014).

El impacto redistributivo de los impuestos está también determinado por el concepto que gravan: las rentas, el consumo, el trabajo o la propiedad, entre otros muchos. Entre los impuestos personales, el IRPF y los diversos impuestos sobre el consumo son los que tienen mayor impacto redistributivo. El IRPF tiene un importante papel tanto en la recaudación total como en la redistribución. Al ser un impuesto muy progresivo, es una de las mejores herramientas redistributivas de las AAPP (Bubbico, Freytag, 2018).

Por su parte, los impuestos que gravan el consumo son regresivos y tienen un impacto mínimo en la desigualdad (Obadic, Simurina, Sonora, 2014). Por su carácter regresivo, su efecto directo en la distribución es negativo, aunque éste sea mínimo. Sin embargo, este tipo de impuestos son relevantes para la redistribución en la medida que son importantes para la recaudación fiscal de las AAPP y, por tanto, para la financiación de las transferencias (Causa, Hermansen, 2014).

Los impuestos sobre la renta y el consumo son los más determinantes en la redistribución, pero otros tipos de impuestos también influyen en menor medida. Por ejemplo, los impuestos sobre el trabajo que son progresivos (Obadic, Simurina, Sonora, 2014) y, en consecuencia, positivos para la redistribución. Otro ejemplo son los impuestos medioambientales o los inmobiliarios que, en este caso, son regresivos y, por tanto, tienen impacto negativo (Bubbico, Freytag, 2018).

Por último, es necesario destacar el papel redistributivo de las contribuciones a la Seguridad Social. La Seguridad Social se paga en función de lo que gana cada persona, pero existe un límite en el extremo superior. En consecuencia, estas contribuciones son de alguna manera regresivas porque no hay mucha diferencia en el importe de Seguridad Social que pagan los individuos situados en distintas partes de la distribución de salarios. Así, se considera que el impacto directo de estas contribuciones en la redistribución es negativo y no significativo (Bubbico, Freytag, 2018; Obadic, Simurina, Sonora, 2014; Calderón, Chong, 2008). Sin embargo, las contribuciones a la Seguridad Social sí son indirectamente muy necesarias e influyentes en la redistribución porque son fuente de financiación esencial de las transferencias redistributivas (Causa, Hermansen, 2017).

### **3. ESTUDIO DE CASOS**

#### **3.1 España**

##### **3.1.1 Evolución económica**

En este apartado se describe la situación económica en España en el periodo entre 2007 y 2017. Durante este periodo, la economía española está marcada por la profunda crisis económica que sufre entre 2008 y 2014. Hasta 2008, la economía española experimentaba un periodo expansivo que hizo que el PIB se aproximara, por primera vez, a la convergencia con otros países de la UE. Los principales causantes de este crecimiento del PIB fueron los sectores de la construcción y los servicios (Espínola, 2016).

Este periodo de crecimiento en España fue completamente sobreestimado llegándose a considerar que el sistema sería capaz de funcionar también en situaciones económicamente adversas. La realidad fue que, en este contexto de crecimiento, se comenzaron a fraguar los desequilibrios macroeconómicos y financieros que conducirían a la crisis y su prolongación en el tiempo. Entre estos desequilibrios destacan el boom inmobiliario, el excesivo endeudamiento y la pérdida de competitividad de la economía española (Ortega, Peñalosa, 2012).

Además, el sistema productivo español está especializado en sectores intensivos en trabajo poco cualificado y de baja productividad como el sector agrario, la construcción o los servicios relacionados con el consumo como el comercio o la hostelería. La poca relevancia y competitividad de los sectores intensivos en capital humano y tecnológico en España supone un importante obstáculo para la solidez y estabilidad del crecimiento (Espínola, 2016).

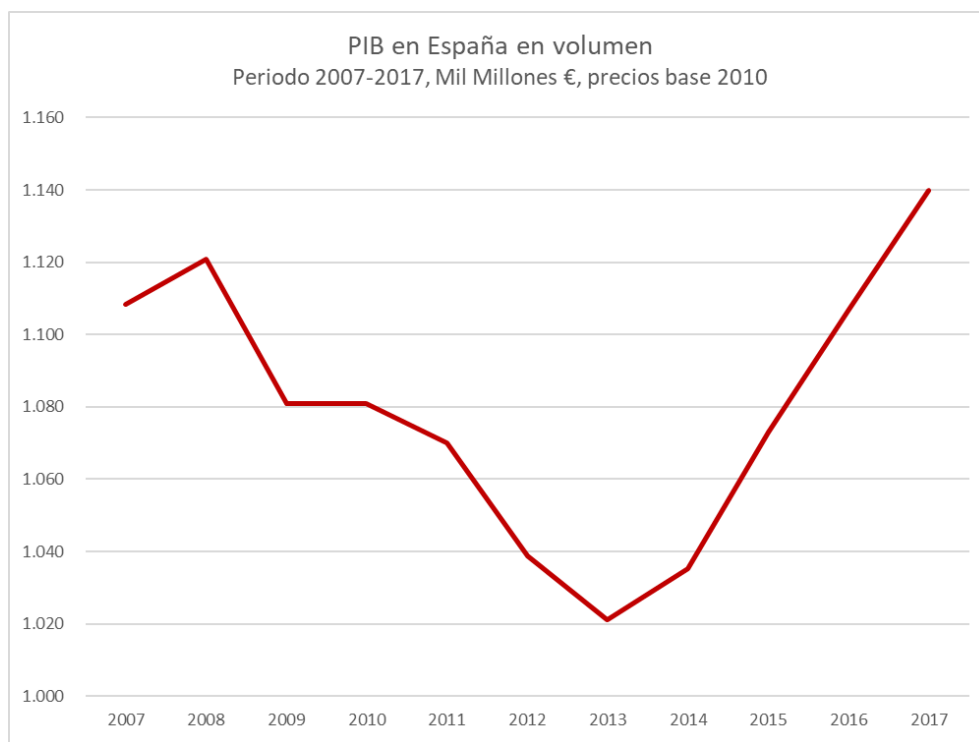
##### ***3.1.1.1 Producto Interior Bruto (PIB)***

En este contexto, la crisis económica estalla en 2008 dañando gravemente la capacidad productiva y el empleo y, en consecuencia, también la renta y el gasto. Los gráficos 1.1 y 1.2 reflejan la evolución del PIB en términos de volumen de producción y tasas de variación anual, respectivamente. Ambos reflejan que, después de crecer hasta 2008, el PIB de la economía española empieza a decrecer hasta 2013 y, a partir de entonces y hasta 2017, experimenta una tendencia creciente.



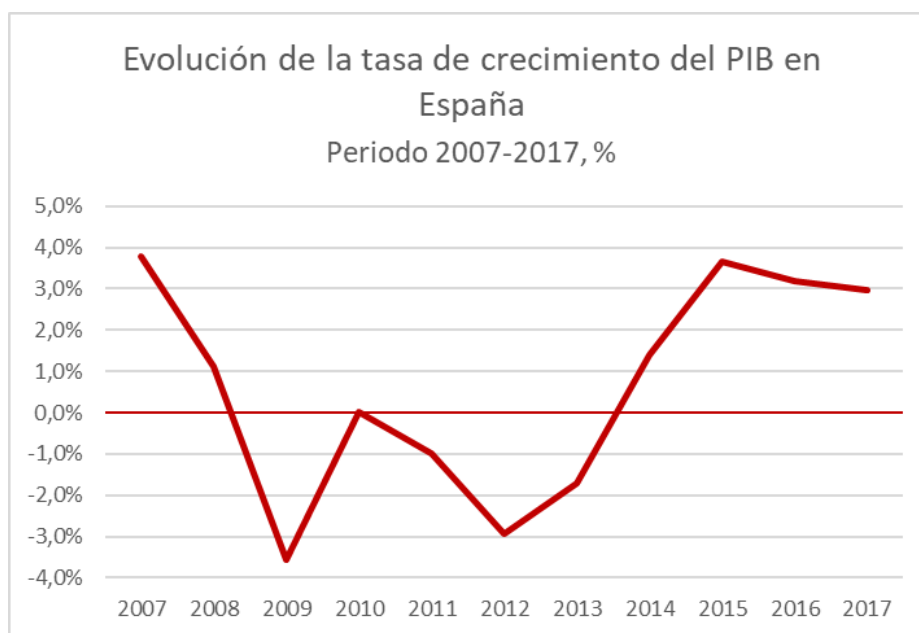
Por tanto, antes del comienzo de la crisis el nivel productivo crece como parte del periodo de expansión anteriormente descrito. Sin embargo, a partir de 2008 y hasta 2013 el volumen productivo de la economía española decrece y esto es uno de los elementos clave en desencadenar la crisis. La mayor caída del PIB, de aproximadamente 3,5%, se produce en el primer año de la crisis, entre 2008 y 2009. La construcción y la industria son los principales responsables detrás de esta acentuada caída del PIB que, además, resulta en altos niveles de desempleo en dichos sectores (Espínola, 2016). En 2013, se alcanza el mínimo volumen de PIB del periodo y, a partir de entonces, comienza la mejora de la capacidad productiva de la economía española. Esto es uno de los reflejos del comienzo de la recuperación económica.

Gráfico 1.1: Evolución del PIB a precios del año base 2010 en España



Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos de la OCDE.

Gráfico 1.2: Evolución de la tasa de crecimiento del PIB en España



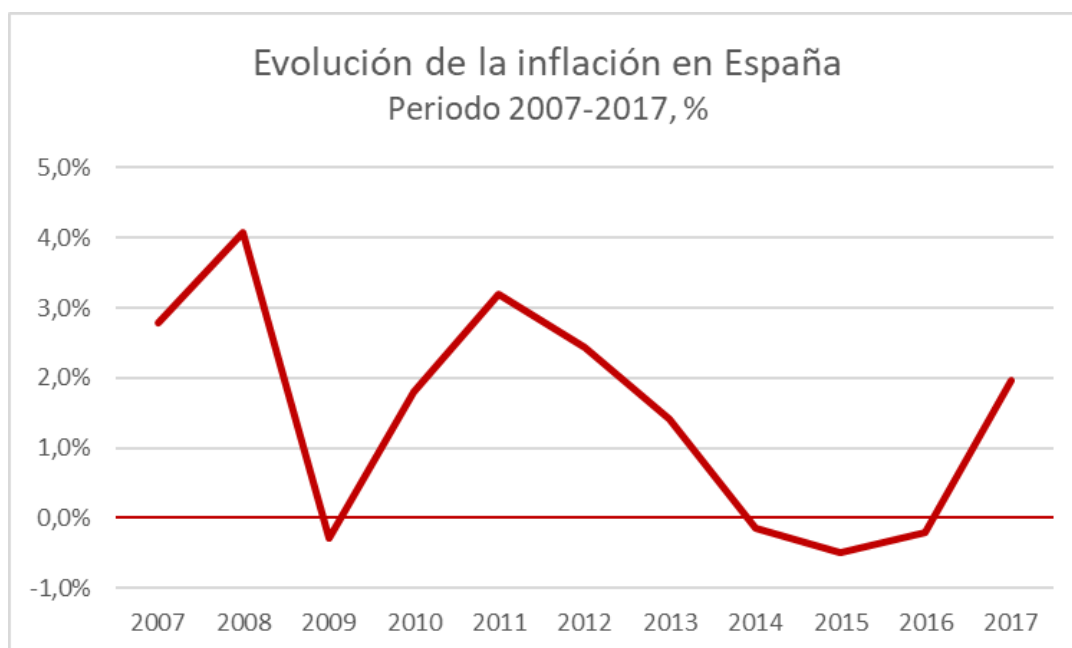
Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos de la OCDE.

### **3.1.1.2 Inflación**

El gráfico 1.3 refleja que, durante los primeros meses de crisis en 2008, se alcanzan altos niveles de inflación que después caen a niveles negativos en 2009. A partir de entonces, las tasas inflacionarias son positivas hasta 2013 y, entre 2014 y 2016, se dan tasas de ligero decrecimiento en los precios. Esta tendencia se revierte en 2017.

Altas tasas de inflación como la de 2008 que se sitúa en torno al 4% son negativas para el funcionamiento de la economía. Esto es principalmente porque generan el aumento de la desigualdad al minar el poder adquisitivo de los hogares de menor renta. Además, dificultan la competitividad exterior (Espínola, 2016). Por su parte, la situación de deflación que se alcanza a lo largo de 2009 también es perjudicial para la economía porque frena el gasto y, por consiguiente, el crecimiento económico (Öner, 2018). A partir de 2009, los precios en España vuelven a experimentar tasas de crecimiento positivas y en torno al crecimiento recomendado del 2%. Entre 2014 y 2016, coincidiendo con los primeros años de recuperación económica en España, los precios vuelven a bajar. Desde entonces hasta la actualidad, el nivel inflacionario en España se sitúa en torno al 2% recomendado.

Gráfico 1.3: Evolución de la inflación en España



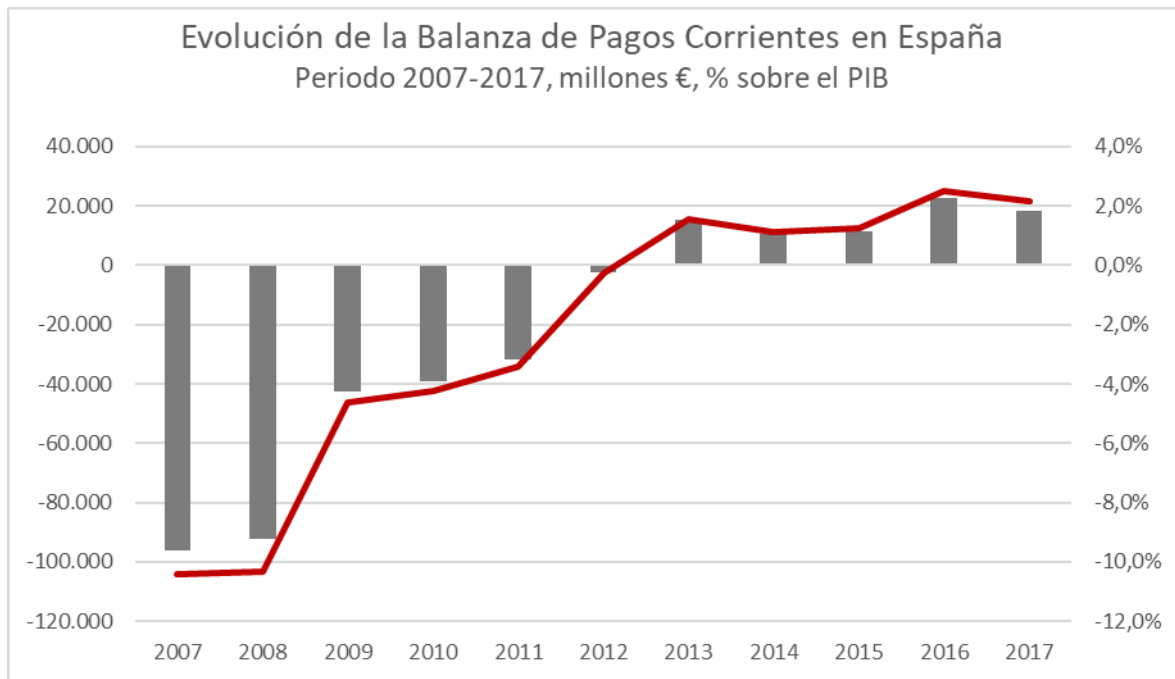
Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos de la OCDE.

### **3.1.1.3 Balanza de pagos**

La balanza de pagos, que refleja el saldo de los intercambios de la economía española con el exterior en el periodo 2007-2017, está representada en el gráfico 1.4. En él se ve claramente que hasta 2012 el saldo es negativo y con tendencia decreciente. A partir de entonces, el saldo de España con el exterior es positivo y con cierta tendencia creciente.

El saldo negativo hasta 2012 refleja que la economía española importa más productos y servicios (y transferencias corrientes) que lo que es capaz de exportar. Como refleja el gráfico 1.4, el saldo negativo de la balanza de pagos comienza siendo casi un 10% del total del PIB español y, a partir del comienzo de la crisis, se reduce progresivamente este déficit con el exterior. Esto se debe, por un lado, a la reducción en las importaciones como consecuencia de la contracción del gasto y, por otro, al mayor esfuerzo exportador de las empresas españolas para intentar sobrevivir a la crisis (Espínola, 2016). Estas tendencias hacen que, a partir de 2012, el saldo con el exterior de la economía española sea positivo. Esto se debe también a la mejora del binomio precio-competitividad de las actividades económicas españolas que se produce gracias al ajuste de precios y salarios durante la crisis (Espínola, 2016).

Gráfico 1.4: Evolución de la balanza de pagos corrientes en España



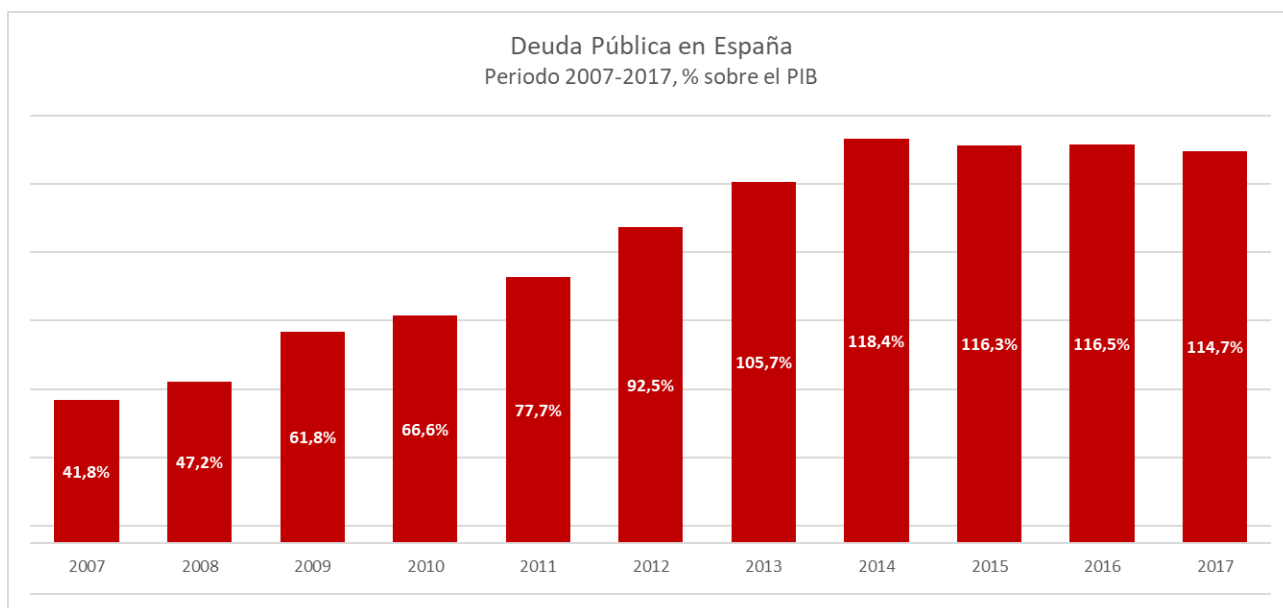
Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos de la OCDE.

#### **3.1.1.4 Deuda pública**

Como se puede apreciar en el gráfico 1.5, la tendencia de la deuda pública en España desde 2007 es creciente y alcanza, desde 2013, importes superiores al volumen del PIB.

En 2007, el nivel de endeudamiento supone el 40% del total del PIB y es el volumen de deuda más bajo en tres décadas en España (Martí, Pérez, 2016). Durante la crisis, el nivel de endeudamiento crece rápidamente. Esto se debe principalmente a la caída de la recaudación fiscal y al aumento del gasto público por la mayor necesidad de prestaciones de desempleo y por los altos intereses de la deuda (Espínola, 2016). Desde el fin de la crisis en 2014, el déficit público continúa siendo muy elevado. Esto es porque la deuda sigue haciendo frente a los costes de financiación asumidos durante la crisis (Buck, 2017).

**Gráfico 1.5: Evolución de la deuda pública en España**



Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos de la OCDE.

### **3.1.2 Mercado laboral**

En esta sección se describe la situación del mercado laboral y se identifican las herramientas de intervención en dicho mercado durante el periodo 2007-2017.

#### **3.1.2.1 Tasa de desempleo**

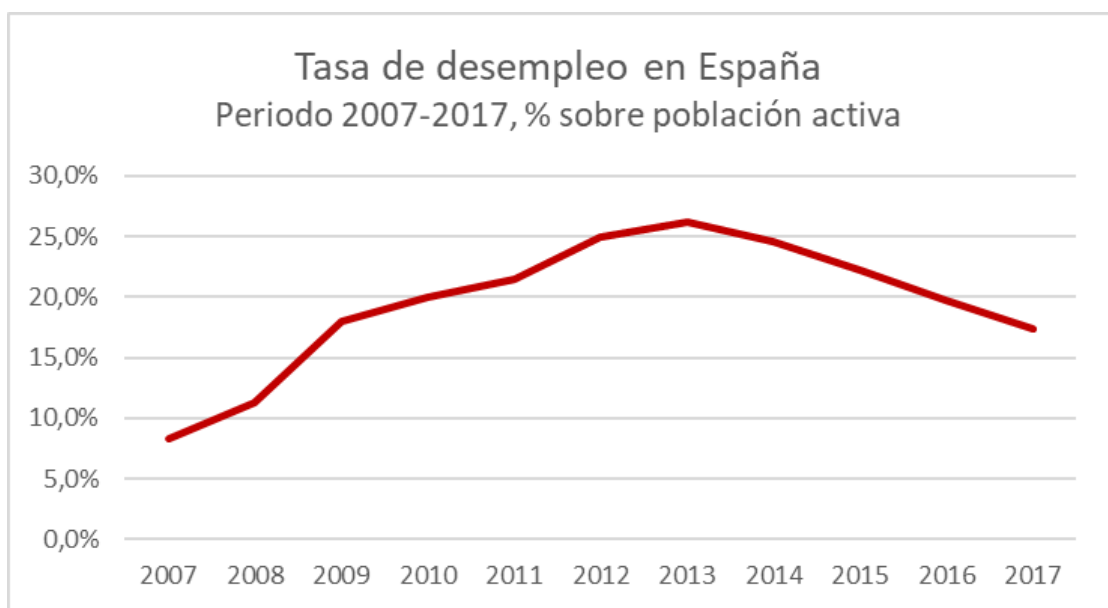
En el gráfico 1.6 se aprecia que el incremento del desempleo en España es drástico al comenzar la crisis: en 2009 la tasa de desempleo alcanza el 18%. Esto que implica un crecimiento de más del doble en el número de desempleados en tan sólo dos años. Entre 2012 y 2014, España experimenta una situación de máxima gravedad al tener durante tres años consecutivos a aproximadamente un cuarto de su población activa en paro. A partir de entonces, y como parte del contexto de la recuperación económica, el desempleo disminuye en España.

En España, el desempleo es tradicionalmente alto y, es por ello que, antes del comienzo de la crisis, éste ya está por encima de la media de la UE con un valor en torno al 8%. Además, el pronunciado crecimiento del desempleo durante la crisis refleja la gran destrucción de la actividad económica. Al mismo tiempo, estos elevados niveles de paro contribuyen a prolongar la crisis porque contraen profundamente el gasto de los hogares.

Además, estos elevados niveles de desempleo son, en gran parte, responsables del incremento de la desigualdad en España durante la crisis (Anghel et al., 2018).

En línea con lo anterior, el comienzo del restablecimiento del empleo desde 2014 es, por una parte, reflejo del comienzo de la recuperación y, por otra, causa de la misma. Sin embargo, la tasa de desempleo en 2017 sigue siendo elevada al situarse en torno al 17%. Esta tasa está muy por encima de la media de los países de la UE de acuerdo con los datos de la OCDE.

Gráfico 1.6: Evolución de la tasa de desempleo en España



Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos de la OCDE.

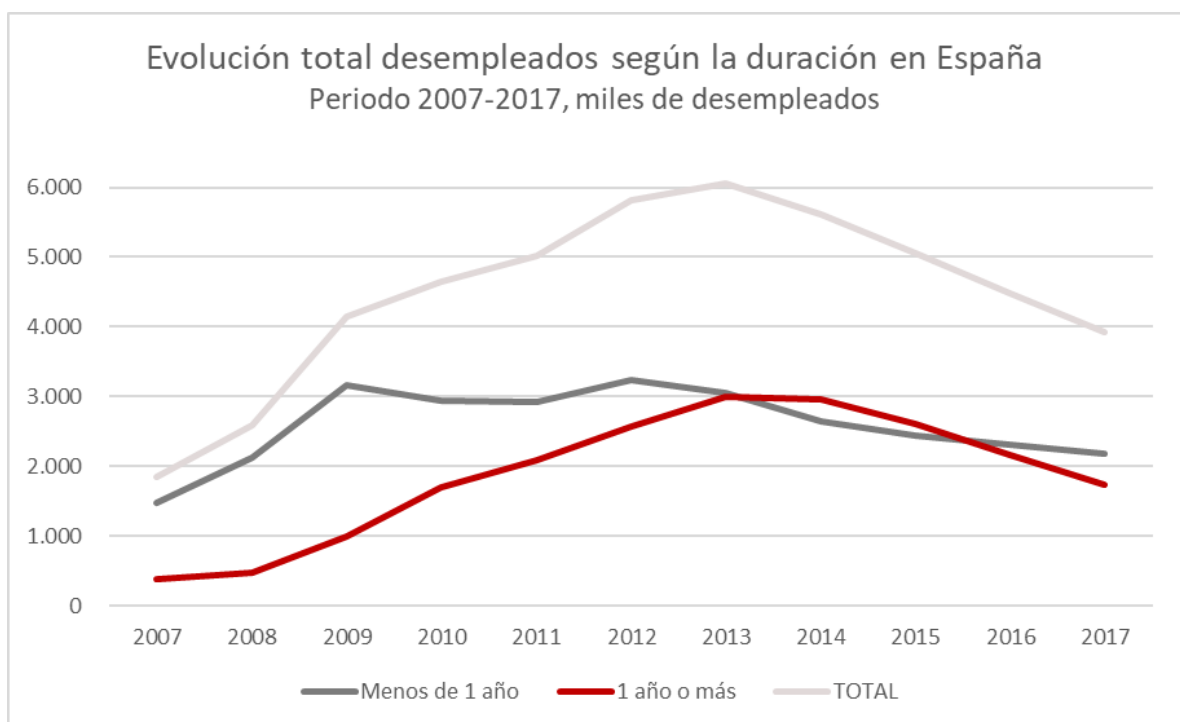
En el gráfico 1.7 se refleja la evolución, entre 2007 y 2017, del total de desempleados en España y permite ver cuántos de ellos son desempleados de larga o baja duración. El número personas en desempleo durante un año o más aumenta significativamente durante la crisis hasta que, a partir de 2014, empieza a decrecer. Sin embargo, el número de desempleados de baja duración aumenta más pronunciadamente hasta 2009. Desde entonces, mantiene valores más constantes hasta que empieza una tendencia de lento decrecimiento en 2012.

El gráfico 1.8 refleja la evolución del porcentaje de desempleados durante un año o más en el total de parados. En este gráfico se refleja claramente que en 2007 sólo un 20% de los desempleados llevan más de un año en paro y, a partir de entonces, la

proporción aumenta hasta que, entre 2013 y el 2015, más de la mitad de las personas paradas llevan más de un año sin trabajar.

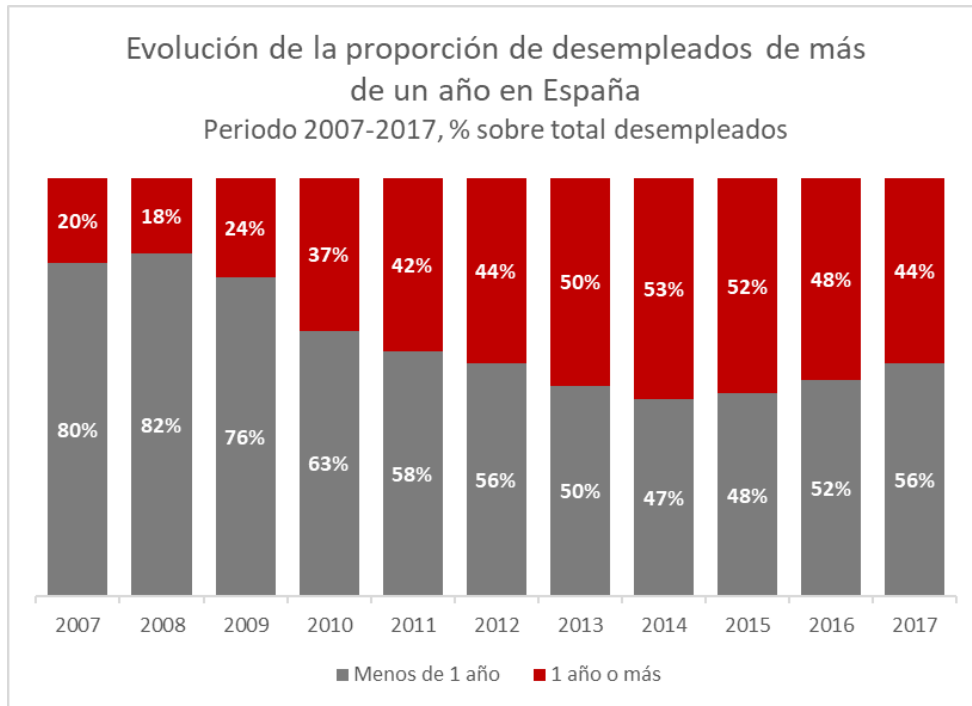
Por tanto, desde el comienzo de la crisis, el desempleo en España se caracteriza por ser de larga duración. Esto es un gran problema social porque el que las personas desempleadas lo estén durante un año o más agrava profundamente la situación socioeconómica de sus hogares. En consecuencia, se incrementan las posibilidades de exclusión social de estas personas.

Gráfico 1.7: Evolución total desempleados según la duración en España



Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos de la OCDE.

Gráfico 1.8: Evolución de la proporción de desempleados de más de un año en España



Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos de la OCDE.

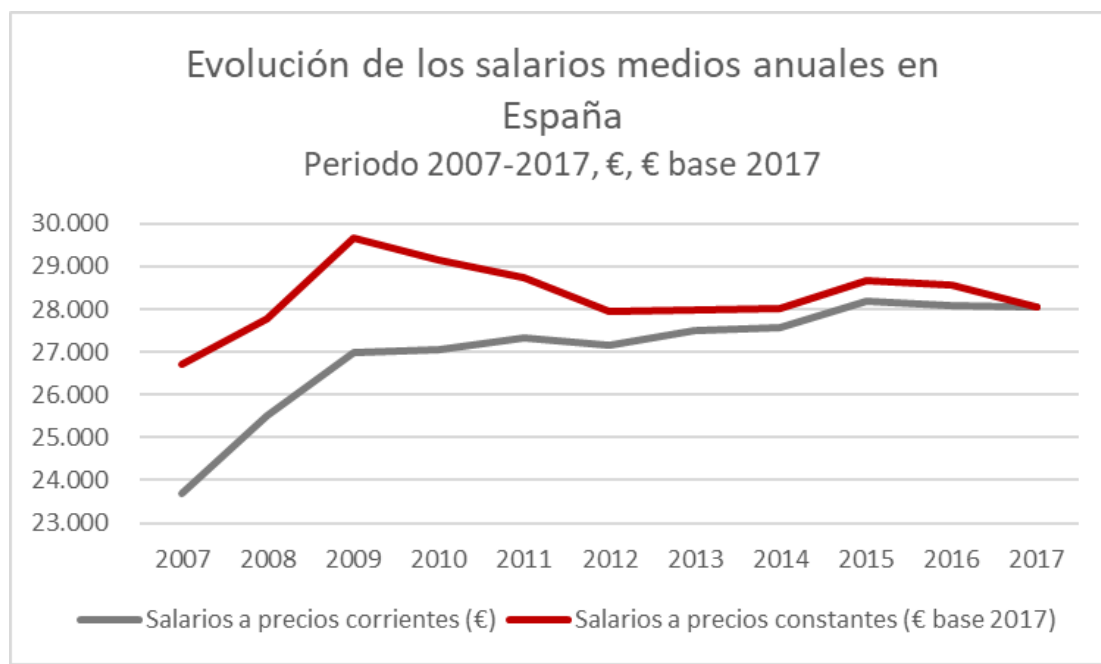
### 3.1.2.2 Nivel de salarios

En este contexto de crisis y aumento del desempleo, la evolución de los salarios medios es también relevante para entender el mercado laboral y el deterioro del nivel de vida de la sociedad española. El gráfico 1.9 refleja la evolución de los salarios medios a precios constantes y a precios corrientes. El salario a precios corrientes es interesante para conocer el nivel real de los salarios en cada momento. Sin embargo, para la comparación de la evolución, se utilizan los salarios a precios constantes. Esto es para poder aislar la evolución de los salarios del efecto del incremento de precios y evitar así una interpretación distorsionada. De esta manera, en el gráfico se ve claramente que los salarios medios aumentan hasta 2009 que es cuando, además, alcanzan su máximo del periodo.

A partir de entonces, en el contexto de la consolidación de la crisis económica en España, los salarios decrecen hasta estancarse entre 2012 y 2014. Con la recuperación económica, se experimenta una pequeña mejora en los salarios de manera temporal hasta 2017. Desde entonces, los salarios medios vuelven a decrecer para situarse al mismo nivel que los salarios de los últimos años de crisis.



Gráfico 1.9: Evolución de los salarios medios anuales a precios constantes y corrientes en España



Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos de la OCDE

### **3.1.2.3 Contratos indefinidos y temporales**

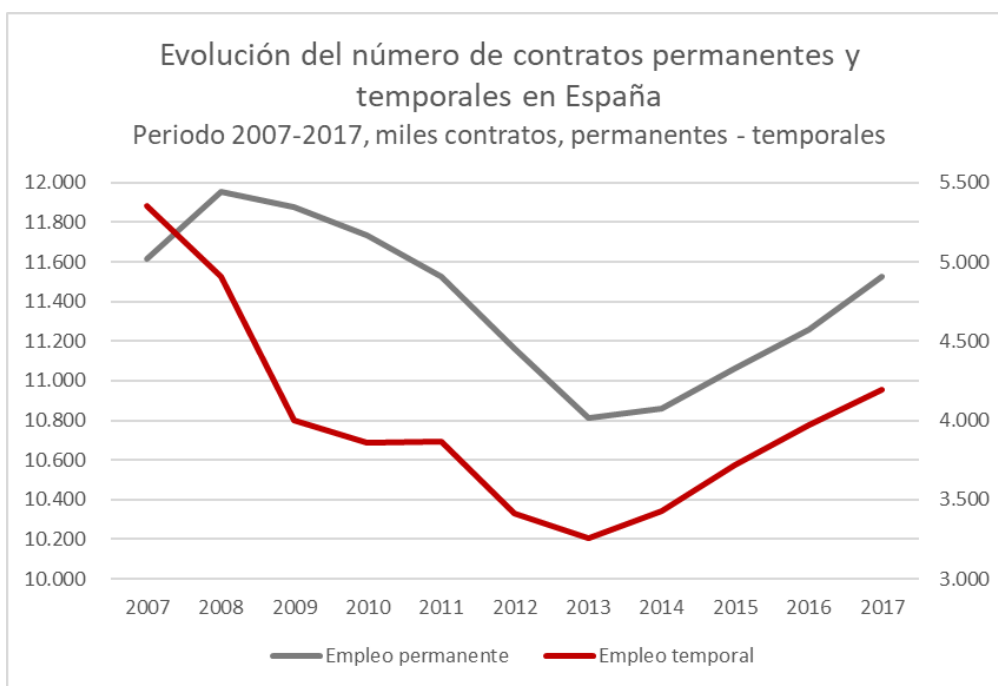
En el gráfico 1.10 se representa la evolución del número de empleados con contrato temporal o indefinido. El gráfico refleja que, durante la crisis, es mucho mayor la destrucción del empleo temporal que baja un 40% mientras que el permanente lo hace en un 7%. Durante la recuperación económica los papeles están cambiados. Entre 2014 y 2017, los contratos temporales crecen un 22% mientras que los de carácter permanente sólo en un 6%. Estas tendencias se reflejan también en el gráfico 1.11, donde se aprecia que la proporción de contratos temporales es ya alta antes del comienzo de la crisis y que baja durante la recesión. Desde entonces, la proporción de empleo temporal vuelve a crecer en España.

Por tanto, la caída del empleo está concentrada, sobre todo en los primeros meses de crisis, en los puestos de trabajo temporales (Malo, 2015). El gráfico 1.10 ofrece también evidencia de que el comportamiento del empleo de carácter temporal es mucho más volátil que el del indefinido. Probablemente, la existencia de tantos contratos de carácter temporal es lo que facilita la rápida destrucción de empleo al comienzo de la

crisis (Espínola, 2016). De la misma manera, durante los años de recuperación económica a partir de 2014, los empleos temporales crecen más rápidamente que los indefinidos.

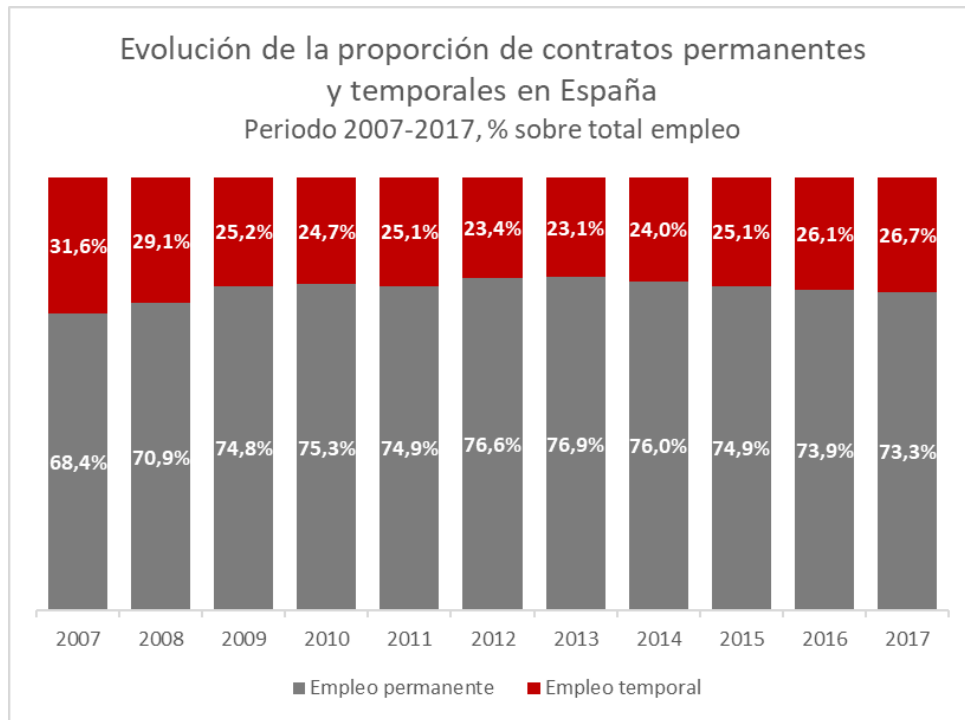
Además, estos gráficos reflejan la alta proporción de contratos de carácter temporal que hay tradicionalmente en España. Éstos suponen en torno a un cuarto del total de los contratos y, por tanto, considerablemente por encima de la media de la UE en base a datos de la OCDE. La alta proporción de este tipo de contratos y su tendencia creciente supone una importante deficiencia del mercado laboral en España ya que están asociados a menor productividad, y mayor inestabilidad y discriminación laboral (Espínola, 2016).

Gráfico 1.10: Evolución del número de contratos permanentes y temporales en España



Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos de la OCDE.

Gráfico 1.11: Evolución de la proporción de contratos permanentes y temporales en España



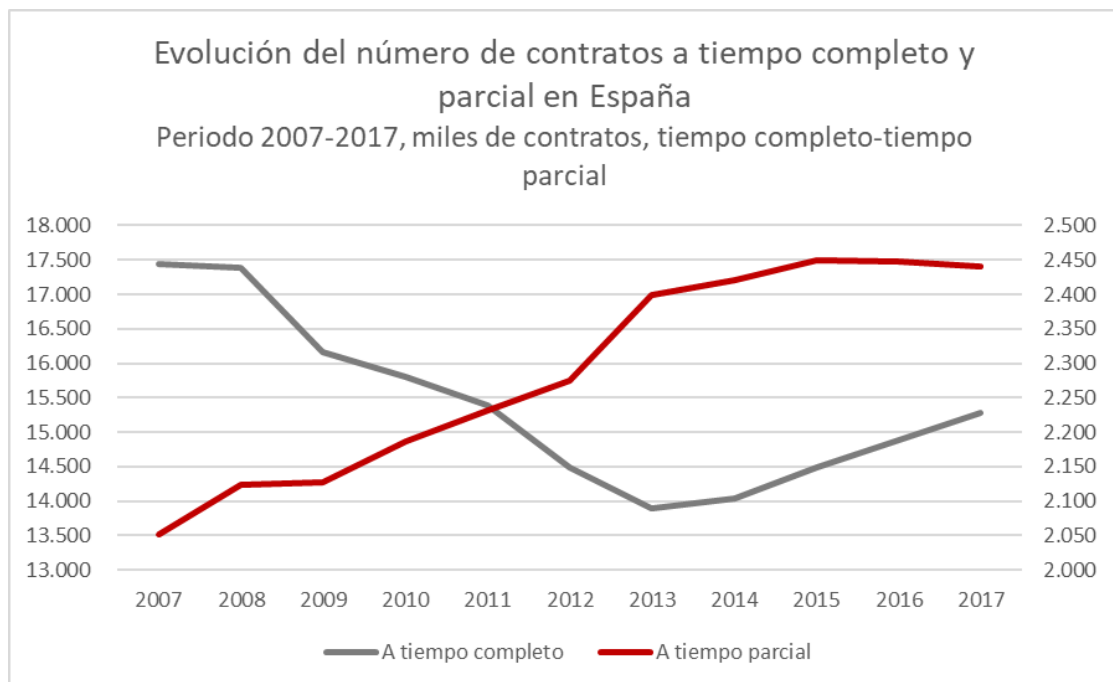
Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos de la OCDE.

#### **3.1.2.4 Contratos a tiempo completo y a tiempo parcial**

Como refleja el gráfico 1.12, el número de contratos a tiempo parcial en España crece desde 2007. La tendencia creciente, y especialmente acentuada durante la crisis, contrasta con la reducción del número de empleos a tiempo completo entre 2007 y 2014. Esta información es completada por el gráfico 1.13 que refleja que la proporción de contratación a tiempo parcial es baja en España, aunque crece progresivamente desde 2007.

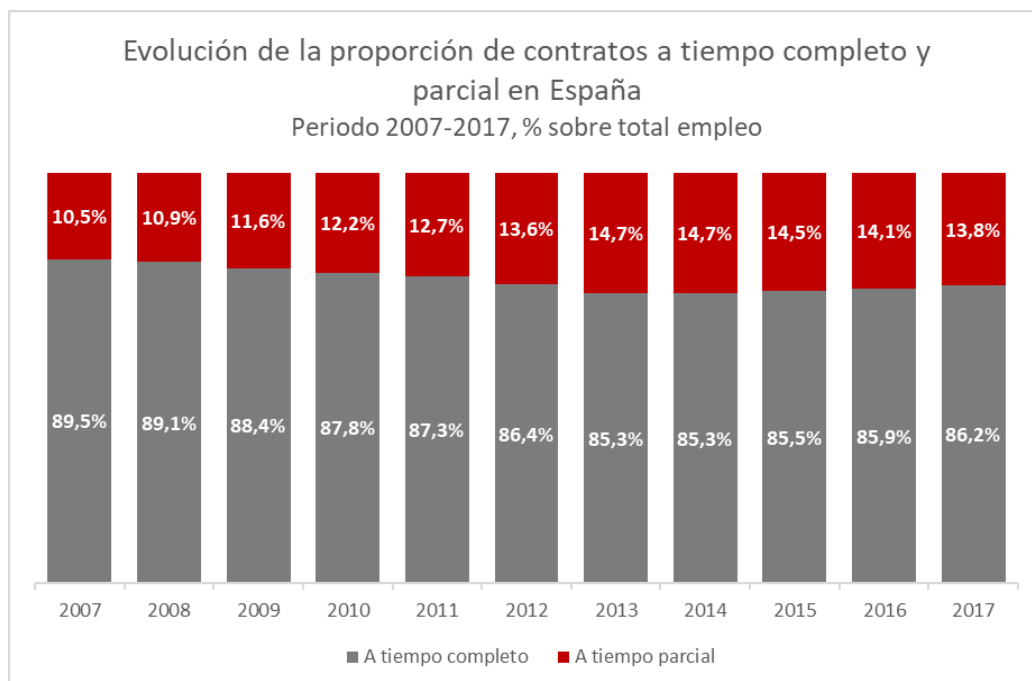
Esta coyuntura es evidencia de que los contratos a tiempo parcial se adaptan mejor a las situaciones de contracción económica. A pesar de ello y según datos de la OCDE, el volumen de contratación a tiempo parcial en España sigue por debajo de otros importantes países europeos como Alemania o Austria.

**Gráfico 1.12: Evolución del número de trabajadores a tiempo completo y a tiempo parcial en España**



Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos de la OCDE.

**Gráfico 1.13: Evolución de la proporción de trabajos a tiempo completo y a tiempo parcial en España**



Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos de la OCDE.

### **3.1.2.5 Intervención regulatoria**

En este complicado contexto económico y de grandes desequilibrios del mercado laboral, el gobierno español interviene a través de reformas laborales (y otras medidas complementarias) para intentar alcanzar su doble objetivo de fomentar el crecimiento y la mayor igualdad económica. En el periodo 2007-2017, las principales intervenciones estatales se llevan a cabo a través de las reformas laborales de 2010 y 2012. Las dos tienen por objetivo liberalizar el mercado laboral y reducir la regulación para así aumentar la flexibilidad interna de las empresas (Horwitz, Myant, 2015).

La reforma de 2010 resulta de la necesidad de reducir la rigidez del mercado laboral para fomentar así el empleo y hacer frente a la crisis. Además, esta reforma sentó las bases de flexibilización que después serían consolidadas por la reforma de 2012 (Cerisier, Rustique, 2017). Esta segunda reforma, que continúa vigente, introduce cambios en el papel de la negociación colectiva, la protección del empleo, los contratos temporales y a tiempo parcial y los salarios, entre otras medidas.

#### **3.1.2.5.1 Protección al empleo**

La reforma de 2012 introduce cambios para reducir los niveles de protección del empleo que eran tradicionalmente altos y rígidos en España. Para ello, y entre otras medidas de flexibilización, se reducen los costes por indemnización por despidos, tanto procedentes como improcedentes (Horwitz, Myant, 2015). Así, después de las reformas de 2010 y 2012, las indemnizaciones por despido procedente son reducidas de 45 a 20 días por año de antigüedad. En el caso de las indemnizaciones por despido improcedente, la reforma de 2012 reduce la cuantía a la correspondiente por 33 días en lugar de 45 (Horwitz, Myant, 2015). Estas medidas permiten a las empresas españolas una mejor asignación de su capital humano para cada situación del ciclo económico.

Además, para hacer frente a la gran proporción de contratos temporales en la economía española, la reforma de 2012 incluye medidas para promocionar los contratos indefinidos. Una de estas medidas consiste en aumentar la indemnización para los despidos de trabajadores en contrato temporal y, así, hacer converger sus condiciones con las establecidas para los contratos indefinidos (Cerisier, Rustique, 2017). Otra medida para promocionar los contratos indefinidos en las empresas pequeñas (menos de 50 empleados) es el *Contrato indefinido para emprendedores* de 2012. A través de ella, se

aumenta el periodo de prueba permitido de seis meses a un año. Esto implica la reducción de los costes de despido durante este periodo y, por consiguiente, supone un incentivo para los contratos indefinidos (Horwitz, Myant, 2015). Además, esta última reforma incluye subsidios para las empresas cuando convierten un contrato temporal en uno indefinido (Cerisier, Rustique, 2017). La reforma de 2012 presenta también medidas para tratar de fomentar los trabajos a tiempo parcial, especialmente a través de contratos indefinidos a tiempo parcial (Malo, 2015).

#### 3.1.2.5.2 Salario mínimo

Su evolución está representada en el gráfico 1.14 que muestra que, antes de la crisis, el salario mínimo aumentaba de manera progresiva en España. Esto era para adaptarse a los cambios en los precios y mantener el nivel de vida de los trabajadores.

Sin embargo, durante la crisis y hasta el 2016, el importe del salario mínimo no crece proporcionalmente al incremento de los precios y esto resulta en la reducción del salario real de los trabajadores (Malo, 2015). A partir de 2016, el salario mínimo aumenta en un 8% que es el mayor incremento del periodo. Además, la tendencia creciente se mantiene en la actualidad ya que, en diciembre de 2018, se aprueba fijar el salario mínimo interprofesional en 900€ (Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social de España, 2018). Esto implica un aumento del 9% con respecto a 2017 y del 18% con respecto a 2016.

Gráfico 1.14: Evolución del salario mínimo mensual en España



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Eurostat

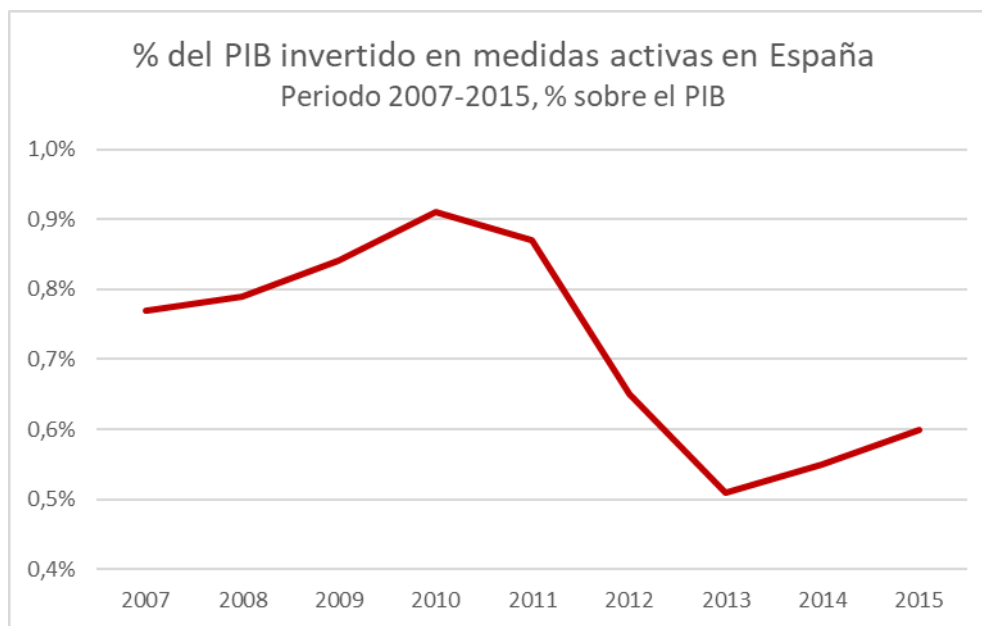
Además, las reformas de 2010 y 2012 eliminan la indexación de los salarios y permiten así que los salarios estén determinados únicamente por la productividad (Cerisier, Rustique, 2017).

#### 3.1.2.5.3 Políticas Activas de Empleo (PAE)

Como se puede ver en el gráfico 1.15, la proporción del PIB que se destina a estas medidas es relativamente bajo, siendo inferior al 1% durante todo el periodo entre 2007 y 2015. A pesar de que, durante los primeros años de la crisis, el porcentaje del PIB destinado a PAE sube ligeramente, desde 2010 la tendencia es decreciente. Así se mantiene hasta 2013 que vuelve a empezar un discreto crecimiento.

La tendencia decreciente entre 2010 y 2013 es, en parte, consecuencia de que las reformas de 2010 y 2012 priorizaran la flexibilización del mercado laboral por encima de cualquier otra forma de intervención (Cerisier, Rustique, 2017). Por su parte, el crecimiento desde 2013 se debe, en parte, a la *Estrategia española de activación para el empleo* implementada para el periodo entre 2014 y 2016. El objetivo de esta medida es promocionar las oportunidades laborales de los desempleados, contribuir a su formación y apoyar el emprendimiento, entre otras muchas aspiraciones (Doménech, 2017).

Gráfico 1.15: Proporción del PIB invertido en PAE en España



Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos de la OCDE.

### **3.1.3 Análisis del impacto en la desigualdad de mercado**

Como resultado de la complicada situación económica previamente descrita y del deficiente funcionamiento del mercado laboral, la desigualdad de ingresos de mercado entre los españoles aumenta significativamente desde 2007.

Como se puede apreciar en el gráfico 1.16, la desigualdad de ingresos obtenidos en el mercado aumenta ya en el año previo al comienzo de la crisis. Esto es consecuencia de los profundos desequilibrios del periodo expansivo que precede a la crisis. Además, con el comienzo de la recesión, el crecimiento de la desigualdad de mercado se acentúa y, en sólo dos años (entre 2008 y 2010), la desigualdad en España aumenta en un 9%.

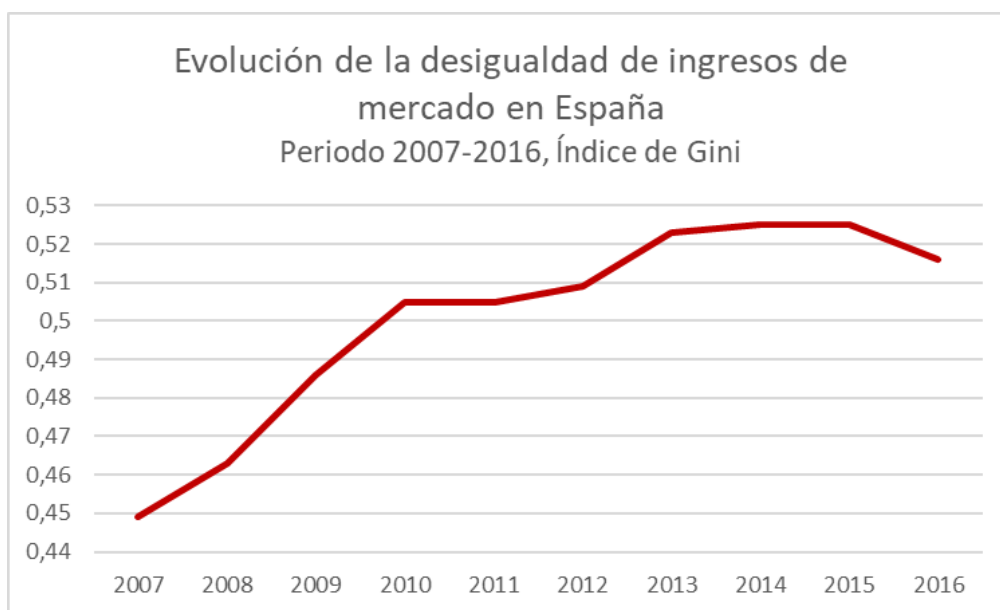
Por su parte, entre 2010 y 2012, los niveles de desigualdad se mantienen más o menos constantes. Esto es destacable porque implica la ausencia de cambios en la desigualdad en el contexto de la segunda fase de la crisis cuando el desempleo sigue creciendo y el PIB disminuyendo. Este comportamiento podría ser consecuencia de la reforma laboral de 2010 que flexibilizando el mercado laboral disminuye la destrucción de empleo y, por tanto, evita un mayor crecimiento de la desigualdad.

Manteniendo esta línea de argumentación, se podría considerar que la implementación de la reforma laboral de 2012 es uno de los factores que más influye en



que, en el corto plazo, aumente la desigualdad de mercado. Sin embargo, esto solo es cierto en el muy corto plazo ya que, entre 2013 y 2016, sí decrece la desigualdad de ingresos de mercado. Esta disminución puede ser resultado, no sólo del comienzo de la recuperación económica, sino también, de la mayor flexibilidad introducida por la reforma de 2012.

Gráfico 1.16: Evolución de la desigualdad de ingresos de mercado en España



Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos de la OCDE.

### 3.1.4 Intervención estatal redistributiva

Ante este contexto de crisis económica y de incremento de la desigualdad de mercado, el Estado interviene a través de transferencias e impuestos para tratar de mitigar la desigualdad. En este apartado, se describen las principales labores redistributivas de las AAPP españolas durante el periodo 2007-2017.

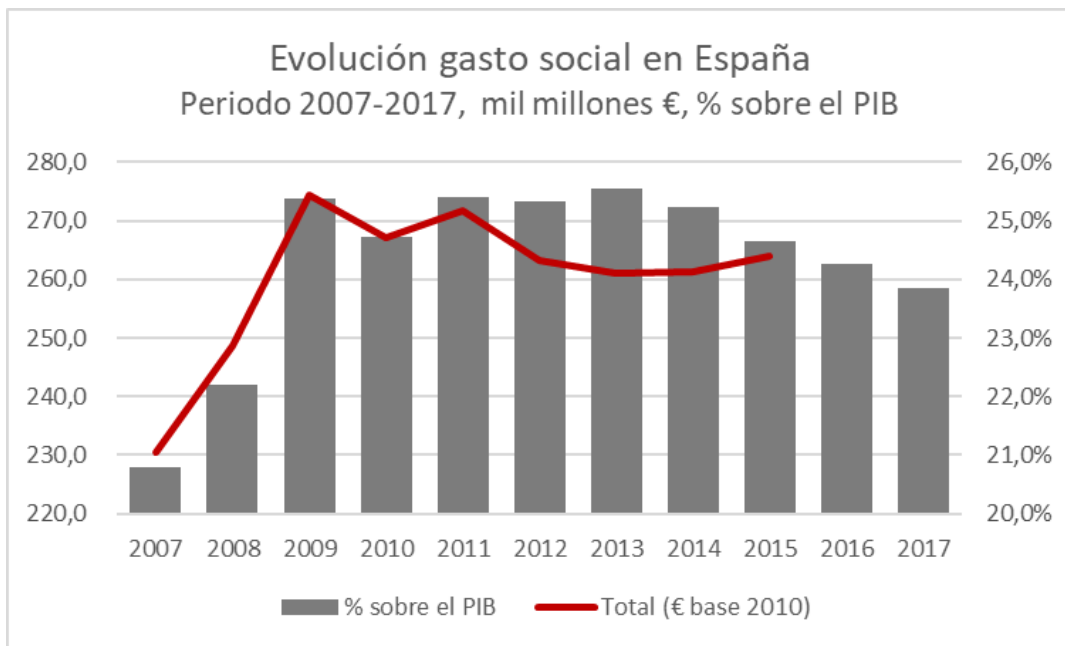
#### 3.1.4.1 Gasto social y recaudación fiscal

En primer lugar, es importante describir la evolución en los ingresos y los gastos de las AAPP en España durante el periodo. El gráfico 1.17 refleja que el importe de gasto social<sup>4</sup> aumenta de manera exponencial durante los primeros años de crisis como consecuencia del incremento de las necesidades sociales. De manera simultánea a este

<sup>4</sup> Gasto social incluye prestaciones en efectivo, entrega de bienes y servicios, y reducciones fiscales con finalidad social. Por tanto, es diferente al gasto público total (OECD, 2019)

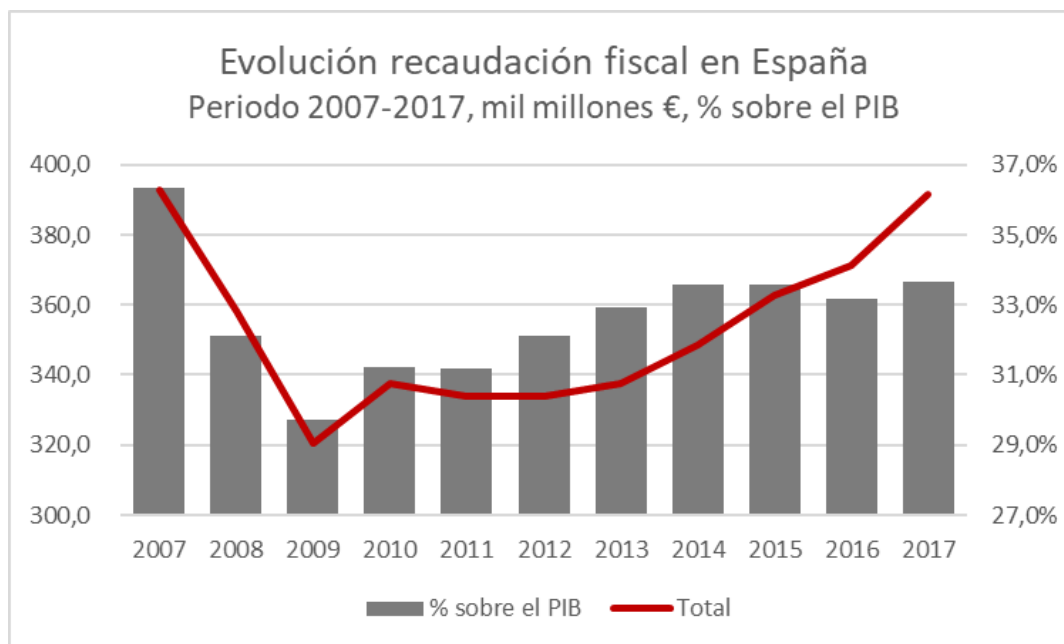
incremento del gasto social, y como es lógico, la recaudación fiscal baja de manera drástica al comenzar la crisis. Esto es representado en el gráfico 1.18. Durante los siguientes años de crisis, ambos importes se estabilizan manteniéndose el gasto social en valores altos y la recaudación fiscal en niveles bajos. Desde el comienzo de la recuperación, se produce el movimiento contrario: la reducción progresiva del gasto social y el crecimiento gradual de la recaudación.

Gráfico 1.17: Evolución del gasto social en España



Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos de la OCDE.

Gráfico 1.18: Evolución de la recaudación fiscal en España



Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos de la OCDE.

### **3.1.4.2 Transferencias**

#### 3.1.4.2.1 Prestación de desempleo

Este sistema está formado por las prestaciones por desempleo contributivas y los subsidios por desempleo no contributivos. Los segundos tienen por objetivo complementar a los primeros en su función protectora y tienen menor relevancia<sup>5</sup>. Por su parte, la prestación por desempleo contributiva es aquella a la que tiene derecho una persona que pierde su empleo de manera involuntaria, después de haber cotizado como mínimo 360 días durante los 6 años anteriores. La cuantía y la duración son variables dependiendo de las cotizaciones realizadas durante la actividad laboral del individuo. En todos los casos, la cuantía disminuye a partir de los 6 meses y se puede recibir esta prestación durante un máximo de 2 años (Servicio Público de Empleo Estatal, 2018).

El número de beneficiarios de esta forma transferencia crece rápidamente durante los primeros años de crisis como se refleja en el gráfico 1.19. Esto ocurre especialmente durante el primer año en el que crece más del 50%. Desde 2010, el número de beneficiarios de esta prestación decrece, aunque el volumen se mantiene en todo momento

<sup>5</sup> Por eso, en este trabajo el concepto de prestación por desempleo englobará tanto las prestaciones contributivas por desempleo como los subsidios por desempleo no contributivos.

en niveles superiores al existente en 2007. Cabe destacar que la reducción del número de beneficiarios ocurre cuando la tasa de desempleo sigue creciendo (gráfico 1.6). Esto podría ser consecuencia de que muchos de los desempleados agotan en este momento su derecho a percibir esta prestación por llevar ya dos años, desde el comienzo de la crisis, en situación de paro.

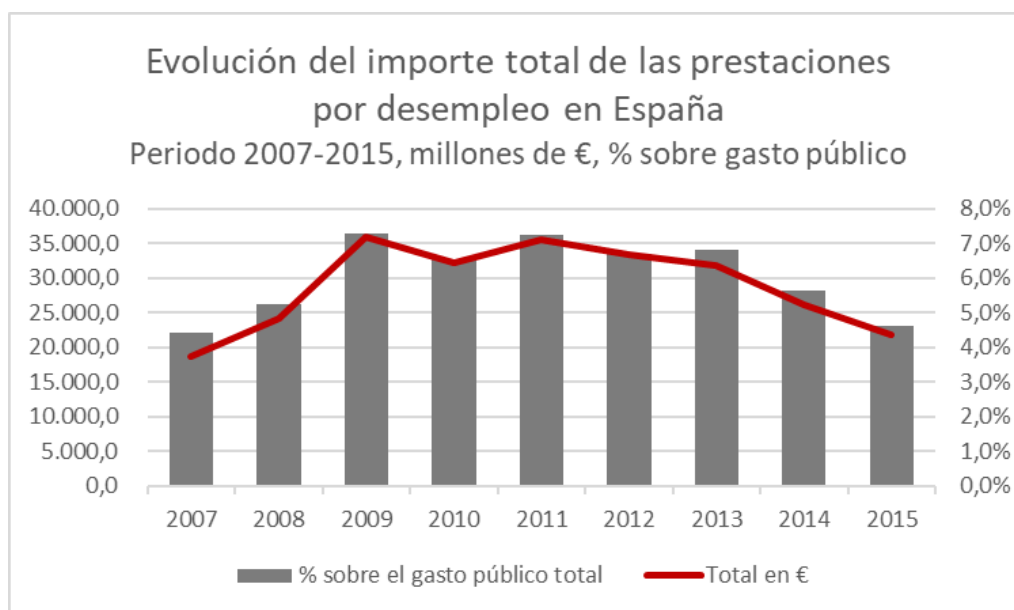
De la misma manera, los recursos destinados por las AAPP a las prestaciones por desempleo crecen de manera significativa en los primeros años de crisis como respuesta al aumento en el número de beneficiarios. Este aumento está representado en el gráfico 1.20. Entre 2009 y 2010, el importe total destinado por el gobierno a estas prestaciones disminuye, aunque el número de beneficiarios sigue aumentando. Esto implica que en este año se reduce el tamaño medio de la prestación. El año siguiente, se da la situación contraria y, por tanto, se puede deducir que aumenta el tamaño de la prestación mejorando así el nivel de ingresos de los desempleados. A partir de 2012 empieza a decrecer tanto el número de personas elegibles para la prestación como el importe destinado a ello, siendo siempre mayor el decrecimiento en los recursos. Esto es resultado de la introducción en 2012 de una importante modificación legislativa en la que se dificulta el acceso a la prestación y se reduce su cuantía (Comisiones Obreras, 2018).

Gráfico 1.19: Evolución del número de beneficiarios de prestaciones por desempleo en España



Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos de la OCDE.

Gráfico 1.20: Evolución del importe total de prestaciones por desempleo en España



Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos de la OCDE.

Tabla 1.1: Comparación del porcentaje de variación en el número de personas y el importe total destinado a prestaciones por desempleo en España

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
% Variación en el número de personas	34,2%	53,7%	13,9%	-9,1%	2,0%	-3,4%	-14,1%
% Variación en el importe total	29,8%	48,8%	-10,3%	10,2%	-6,0%	-4,8%	-17,7%

Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos de la OCDE.

### 3.1.4.2.2 Subsidio de garantía de ingresos mínimos

Estos subsidios tienen por objetivo mantener un nivel mínimo de vida para individuos y familias que no tienen otra fuente de ingresos suficiente para vivir. Este tipo de transferencias son de alguna manera progresivas pues su importe y duración dependen de las responsabilidades familiares como, por ejemplo, el número de hijos a cargo del beneficiario (Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social de España, 2018).

Los gráficos 1.21 y 1.22 reflejan que, entre 2007 y 2014, la tendencia de estos subsidios es creciente tanto en el número de beneficiarios como en el total de recursos destinados a ello. Además, se puede deducir a partir de la información en la tabla 1.2 que, desde 2012, el importe de estas ayudas aumenta. Esto se deduce porque los recursos públicos destinados a ellas crecen más que proporcionalmente que los beneficiarios. Aun

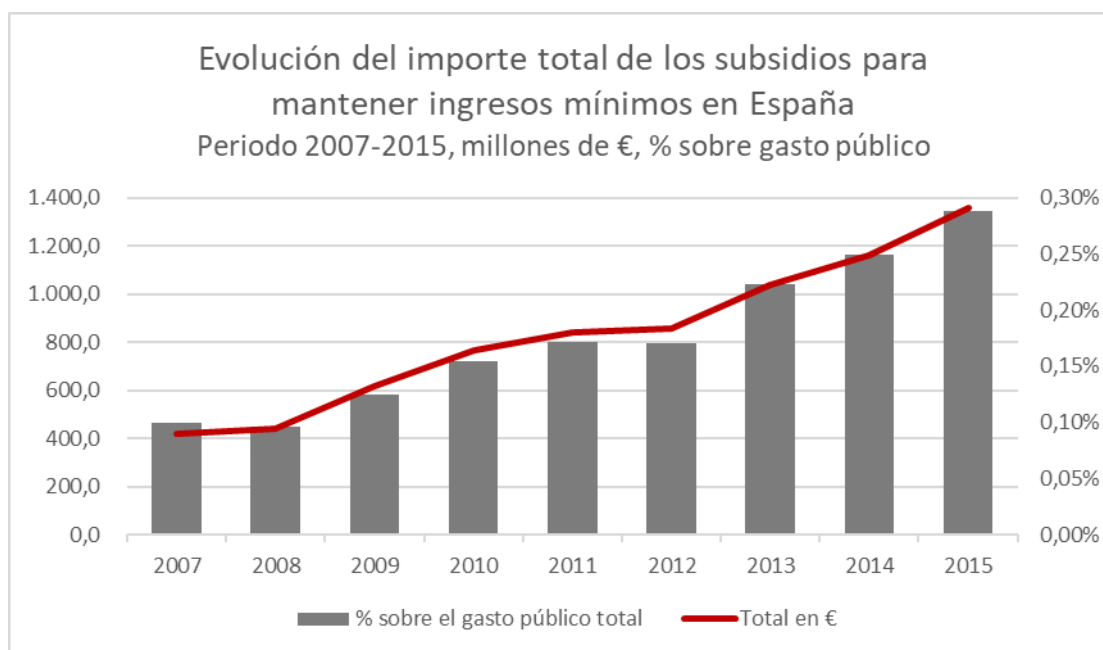
así, estos subsidios suponen un porcentaje muy bajo del gasto público del gobierno español ya que se sitúan en niveles inferiores al 0,3%.

Gráfico 1.21: Evolución del número de beneficiarios de subsidios de garantía de ingresos mínimos en España



Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos de la OCDE.

Gráfico 1.22: Evolución del importe total de subsidios para mantener el nivel mínimo de ingresos en España



Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos de la OCDE.

Tabla 1.2: Comparación del porcentaje de variación en el número de personas y el importe total destinado a subsidios para mantener ingresos mínimos en España

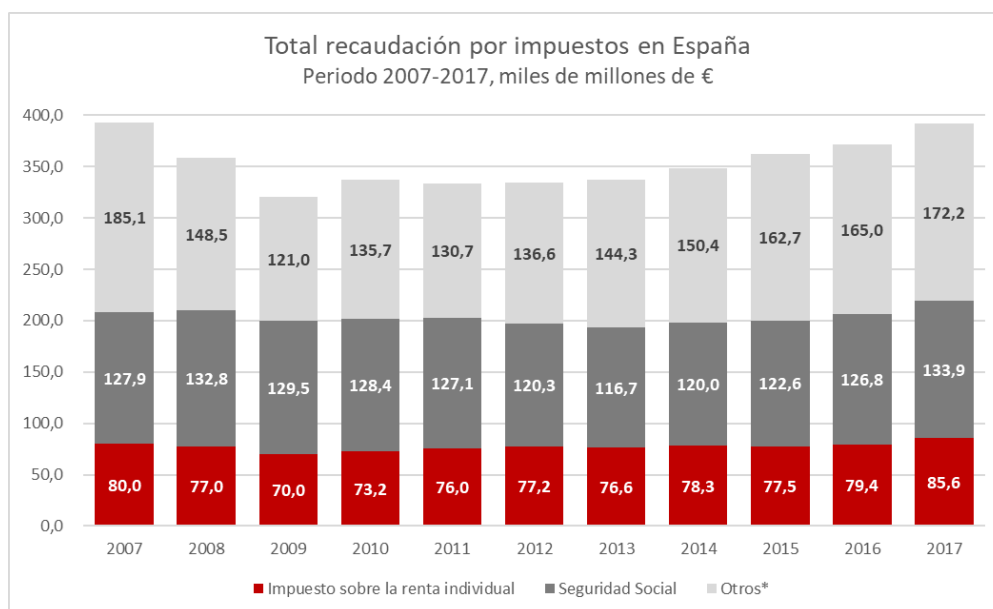
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
% Variación en el número de personas	10,9%	37,3%	22,8%	16,3%	-2,9%	18,9%	2,3%
% Variación en el importe total	5,5%	40,6%	23,8%	10,0%	1,4%	21,7%	11,8%

Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos de la OCDE.

### 3.1.4.3 Impuestos y contribuciones a la Seguridad Social

En la otra cara de la moneda, y también importante para la reducción de la desigualdad, está la labor de los impuestos. En el gráfico 1.23 se aprecia la relevancia del IRPF y las CSS en la recaudación fiscal total de las AAPP en España. Estos dos impuestos constituyen más del 50% del total de la recaudación en todos los años analizados. Además, y aunque la recaudación total de impuestos varía entre 2007 y 2017, el volumen recaudado de estos dos impuestos se mantiene relativamente constante, reflejando su importancia en todas las fases del ciclo económico.

Gráfico 1.23: Evolución de la recaudación fiscal total en España desglosada en IRPF y CSS<sup>6</sup>

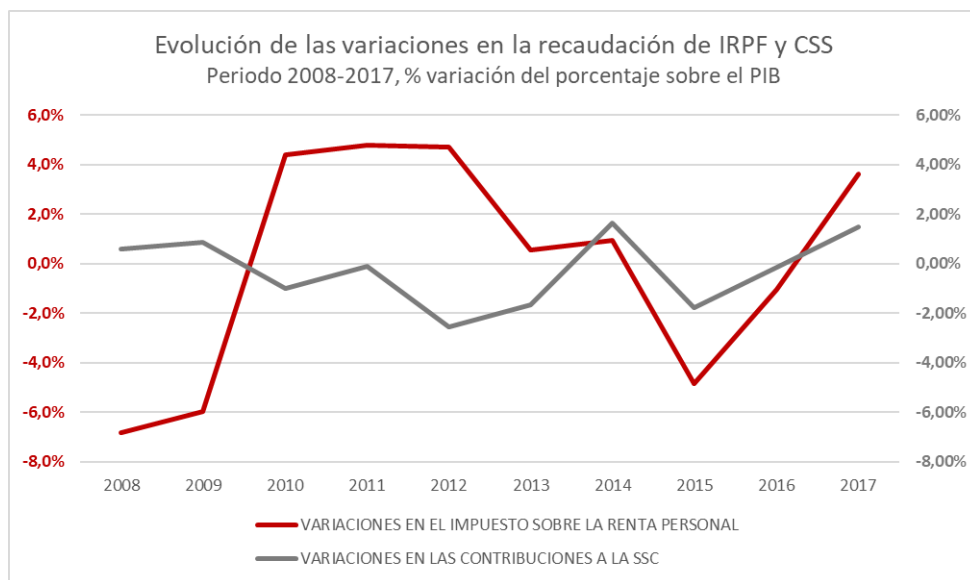


Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos de la OCDE.

<sup>6</sup> En la categoría de Otros se incluyen todos los impuestos que no son objeto de estudio de este trabajo como el impuesto de sociedades, impuesto sobre la propiedad o impuestos sobre bienes y servicios.

La baja volatilidad en la recaudación total de estos impuestos está también reflejada en el gráfico 1.24. En él se puede ver que la recaudación de estos impuestos no varía significativamente y, en especial, la correspondiente a las CSS cuya variación máxima es de un 2%.

Gráfico 1.24: Evolución de las variaciones en el total recaudado por IRPF y CSS.



Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos de la OCDE.

El IRPF es la principal herramienta redistributiva desde la perspectiva de los impuestos (Causa, Hermansen, 2017). Su eficacia depende del tamaño del impuesto y de su progresividad cuya evolución está representada en los gráficos 1.24 (ya comentado) y el 1.25. La primera cuestión que señalar del gráfico 1.25 es que los trabajadores de salario medio en España tienen que pagar de media aproximadamente un 40% de su salario bruto en concepto de IRPF y CSS. Sin embargo, el sistema fiscal español es progresivo y, por tanto, este porcentaje no es el mismo para todos los trabajadores tal y como refleja el gráfico.

La labor redistributiva de los impuestos en España pone el foco en establecer tipos impositivos considerablemente más elevados para las personas con salarios altos y muy altos. Así, el porcentaje de su salario que estas personas pagan en concepto de CSS e IRPF es, de media y respectivamente, un 16% y 20% superior a lo que pagan las personas con salario bajo (y un 6% y 9% por encima de las personas con salario medio). Por tanto,



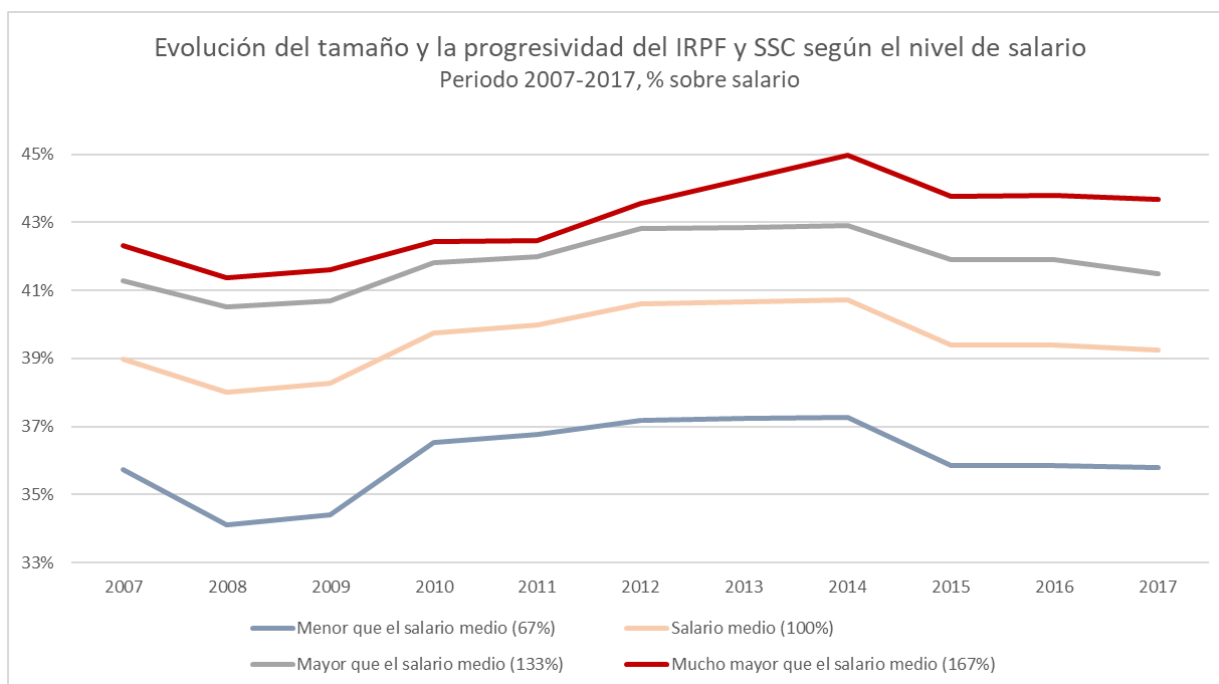
las recaudaciones de IRPF y CSS en España redistribuyen en favor de los trabajadores con salario medio y bajo, y en detrimento de las personas con salarios más altos.

Además, durante el periodo el porcentaje del salario que se destina a IRPF y CSS varía por las reformas fiscales de los sucesivos gobiernos. Así, la bajada en la recaudación que se produce entre 2007 y 2009 es consecuencia del comienzo de la crisis económica y de la reforma fiscal de 2007 (Viñas, 2018). En esta reforma se baja el tipo a pagar para todos los tramos y se aumenta la progresividad (Díaz de Sarralde, Picos, Moreno, Torrejón, Antiquera, 2007). Esto se puede ver en el gráfico 1.25, en el que se refleja que, a pesar de que el porcentaje sobre el salario a pagar baja en todos los niveles, la reducción es especialmente significativa en el caso de las personas con salarios bajos.

Además, entre 2009 y 2010 hay un importante incremento en la cantidad recaudada y esto es porque, como se refleja en el gráfico 1.25, el tipo de gravamen aumenta para todos los trabajadores. En este caso, el aumento de los tipos es regresivo y perjudica de manera más sustancial a las personas de salario más bajo.

En 2011, con el cambio de gobierno, se implementa una nueva reforma que constituye una subida fiscal de los todos los tipos (Arrazola, Hevia, 2013). Esta reforma se caracteriza también por su progresividad (Gómez de la Torre, 2017) y, en línea con esto, perjudica fundamentalmente a las personas de salarios más altos. En 2014, se implementa una última reforma que resulta en una importante reducción fiscal para los trabajadores de todo tipo de salario (BBVA Research, 2014). En consecuencia, baja la recaudación total de IRPF y CSS. A partir de 2016, la recaudación total vuelve a crecer, aunque mantiene los mismos tipos. Esto es consecuencia del comienzo de la recuperación que permite el incremento de las rentas y, por tanto, de la recaudación.

**Gráfico 1.25: Evolución del tamaño y la progresividad del IRPF y CSS<sup>7</sup> según el nivel de salario<sup>8</sup>**



Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos de la OCDE.

### 3.1.5 Análisis del impacto en la desigualdad de ingresos disponibles

El gráfico 1.26 compara la evolución de la desigualdad de ingresos disponibles frente a la desigualdad de mercado. En él se aprecia que la desigualdad de ingresos disponibles crece durante todo el periodo, salvo en 2012 en el que experimenta una contundente bajada. Por su parte, el gráfico 1.27 refleja el porcentaje de mejora en la desigualdad de ingresos disponibles frente a la desigualdad de mercado. Este gráfico presenta una tendencia creciente en general, salvo en 2011.

La primera conclusión que se puede obtener de estos gráficos es que el impacto de las medidas redistributivas es, como es lógico, positiva en todos los casos. Además, de acuerdo con la evolución creciente del gráfico 1.27, la labor redistributiva de los impuestos y transferencias en España tiene una tendencia creciente en cuanto a eficiencia.

<sup>7</sup> Se mide con el *tax wedge* que es el porcentaje del salario bruto del trabajador que se destina al pago de impuestos. Por tanto, incluye el impuesto personal sobre la renta y las contribuciones a la Seguridad Social tanto del empleador como del empleado.

<sup>8</sup> El salario se agrupa en 4 niveles definidos a partir del tanto por ciento que suponen sobre el salario medio: el salario bajo es un 67%, el salario medio un 100%, el salario alto un 133% y el salario muy alto un 167%.

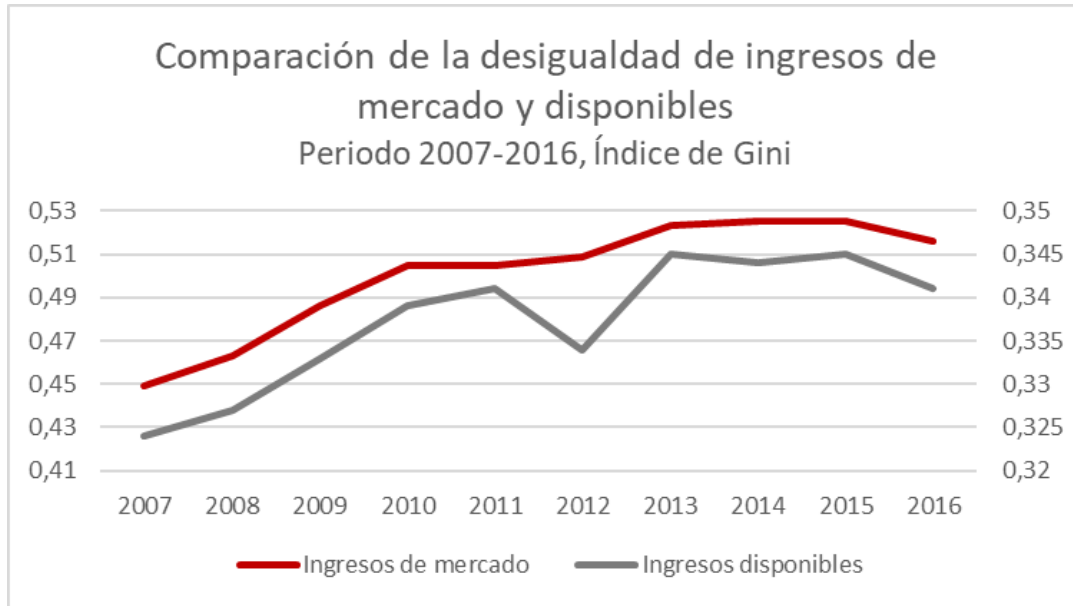
Esta tendencia creciente se ve interrumpida en 2011, donde la diferencia entre desigualdad de ingresos disponibles y de mercado es más baja que el año anterior. Se podría inferir o suponer que esta bajada es consecuencia de algunos de los factores redistributivos descritos en el apartado anterior. Desde la perspectiva de las transferencias, 2011 es un año en el que el número de beneficiarios de la prestación por desempleo se reduce a pesar de que la tasa de paro sigue creciendo. El que haya más desempleados y menos beneficiarios puede ser debido a que muchos de los desempleados vieran agotada su prestación al llevar más de dos años en paro. Esto puede tener sentido si se tiene en cuenta la gran cantidad de desempleo de larga duración en España.

Además, en este momento, el número de beneficiarios de los subsidios de mínimo ingreso crece más que proporcionalmente que la cantidad destinada a ellos. Por tanto, la cuantía de este subsidio se reduce en 2011 y, en consecuencia, este puede ser otro de los factores que explican la menor redistribución este año. Desde la perspectiva de los impuestos, éstos pudieron tener menos impacto redistributivo en 2011 como consecuencia del crecimiento regresivo de los tipos de gravamen desde 2009.

Otra cuestión que llama la atención es la gran eficiencia de las herramientas redistributivas en 2012 al lograr una reducción de la desigualdad del 34,4%. Esto constituye la máxima reducción del periodo y puede ser consecuencia del crecimiento en el importe destinado a los subsidios de garantía de mínimo ingreso. También puede ser consecuencia de la mejor labor redistributiva del IRPF al aumentar su progresividad en 2012.

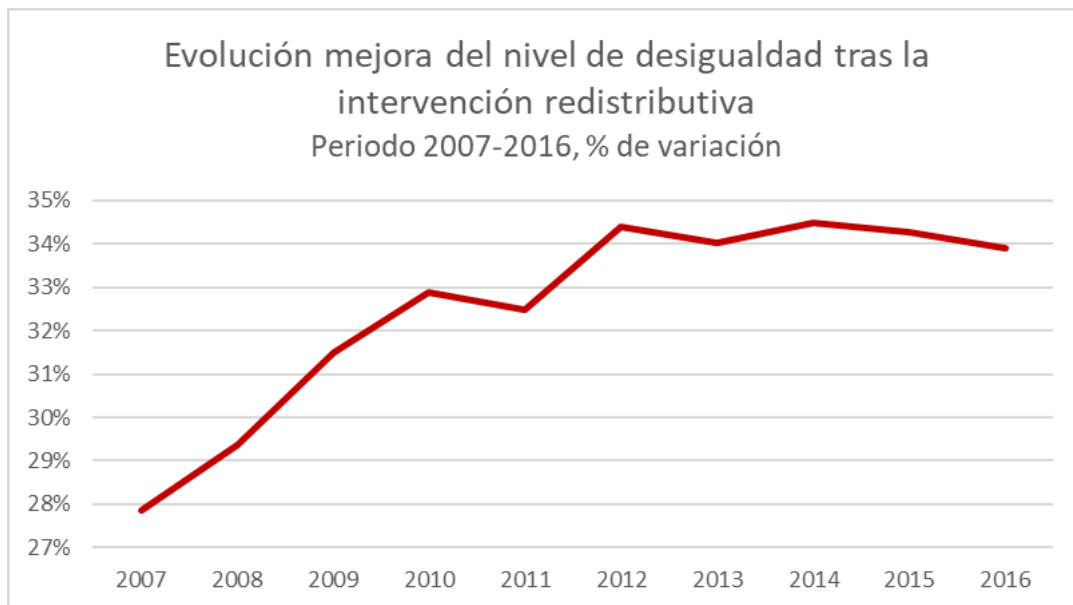
Finalmente, aunque la labor redistributiva de las AAPP españolas mejora progresivamente en el periodo analizado, la realidad es que el nivel de desigualdad de ingresos disponibles sigue siendo, en 2016, más alto que al comienzo de la crisis (aproximadamente un 5%).

Gráfico 1.26: Evolución de la desigualdad de ingresos de mercado y disponibles en España



Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos de la OCDE.

Gráfico 1.27: Evolución de la variación entre la desigualdad de ingresos disponibles y la desigualdad de ingresos de mercado



Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos de la OCDE.

## **3.2 Alemania**

### **3.2.1 Evolución económica**

En esta sección se describe la evolución de la situación económica en Alemania entre 2007 y 2017. La economía alemana, además de ser la más grande la UE, es admirada internacionalmente por su sorprendente y sólida reconstrucción en la posguerra. Por esta razón, en ocasiones, se hace referencia a Alemania como un “milagro económico” (Rinne, Zimmermann, 2011).

Alemania tiene una economía muy diversificada, que se sostiene principalmente en la industria y en los servicios, mientras que sectores como la construcción o la agricultura tienen menor protagonismo. Además, la economía alemana se fundamenta en gran medida en sus exportaciones a países dentro y fuera de la UE (Bozoyan, 2018). Tanto es así, que Alemania es considerada uno de los grandes exportadores del mundo junto con Estados Unidos y China (MarketLine, 2014). Entre los principales productos exportados por Alemania destacan los de las industrias química, automovilística y de maquinaria y equipos industriales (Bozoyan, 2018). Además, Alemania destaca en Europa por sus infraestructuras y, especialmente, por la importancia otorgada tradicionalmente a las tecnologías e innovación (Porten, Peters, Messelken, von Meien, 2009).

#### ***3.2.1.1 Producto Interior Bruto (PIB)***

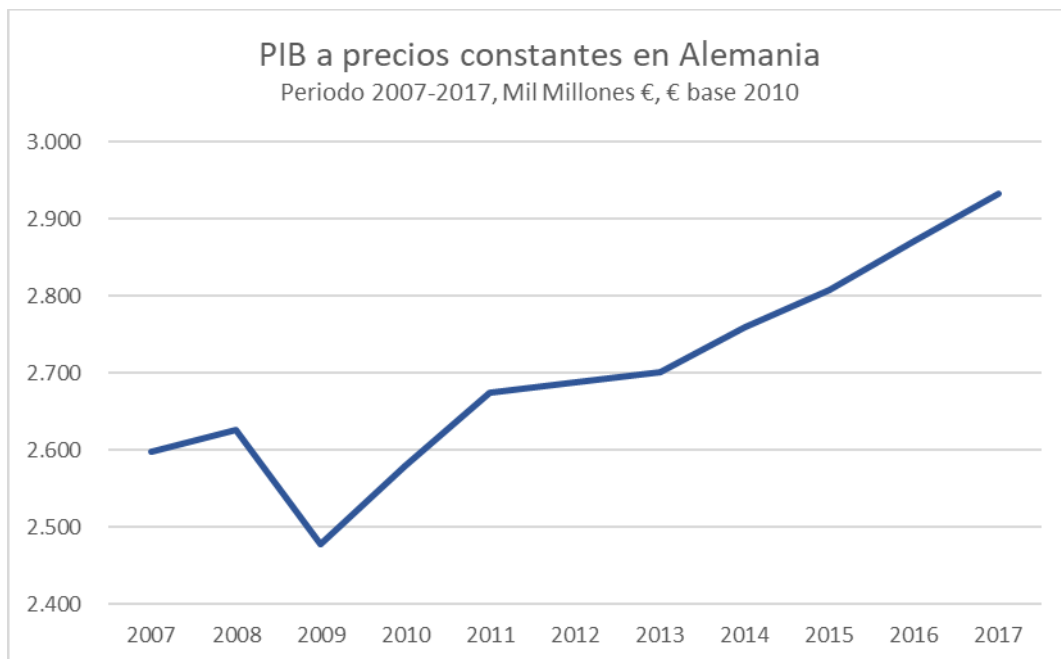
En el gráfico 2.1, se representa la evolución del PIB en volumen que, salvo por una drástica caída entre 2008 y 2009, experimenta una tendencia creciente a lo largo de todo el periodo. Este crecimiento también queda claro en el gráfico 2.2, que muestra la variación anual del PIB. En él se aprecia que, después de experimentar una profunda caída entre 2008 y 2009, en los dos años siguientes el PIB alemán experimenta la mayor tasa de crecimiento del periodo. Además, a partir de 2014, crece anualmente en torno al 2%.

La drástica caída en el volumen productivo entre 2008 y 2009 es, en parte, consecuencia de la gran dependencia de su exportación a países que son duramente afectados por la crisis. Es decir, los principales destinatarios de las exportaciones alemanas, la mayoría dentro de la UE, empiezan a sufrir sus respectivas crisis económicas, reducen el gasto y esto lleva a la contracción de la demanda (Andersen, 2009).

Por tanto, la bajada en la demanda de sus exportaciones hace que Alemania reduzca su volumen de producción y esto afecta negativamente a su economía. Esta crisis es la más profunda que vive Alemania desde el fin de la Segunda Guerra Mundial (Zagelmeyer, Heckman, Kettner, 2012). Sin embargo, sólo dura un año y ya, entre 2009 y 2011, el PIB alemán crece en torno a un 8%. A partir de entonces hasta 2017, se mantienen tasas de crecimiento positivas mientras que gran parte del resto de Europa sigue en una profunda recesión.

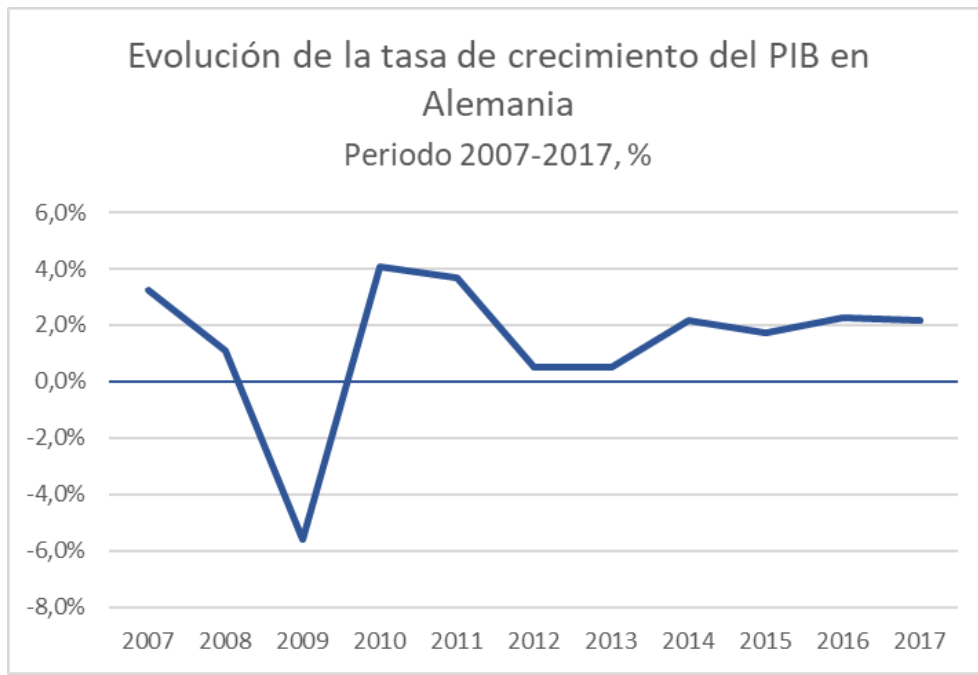
La flexibilidad del mercado laboral es el principal factor detrás del crecimiento del PIB en el contexto de crisis regional. Sin embargo, también influyen otros factores (Dustmann, Fitzenberger, Schönberg, Spitz-Oener, 2014). Entre ellos, el incremento de las exportaciones a Asia, especialmente a China, que permite continuar con el crecimiento de comercio exterior. Otro factor determinante en este crecimiento es la labor del Estado incentivando el consumo y el crecimiento económico (Kollewe, 2011).

**Gráfico 2.1: Evolución del PIB a precios del año base 2010 en Alemania**



Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos de la OCDE.

Gráfico 2.2: Evolución de la tasa de crecimiento del PIB en Alemania

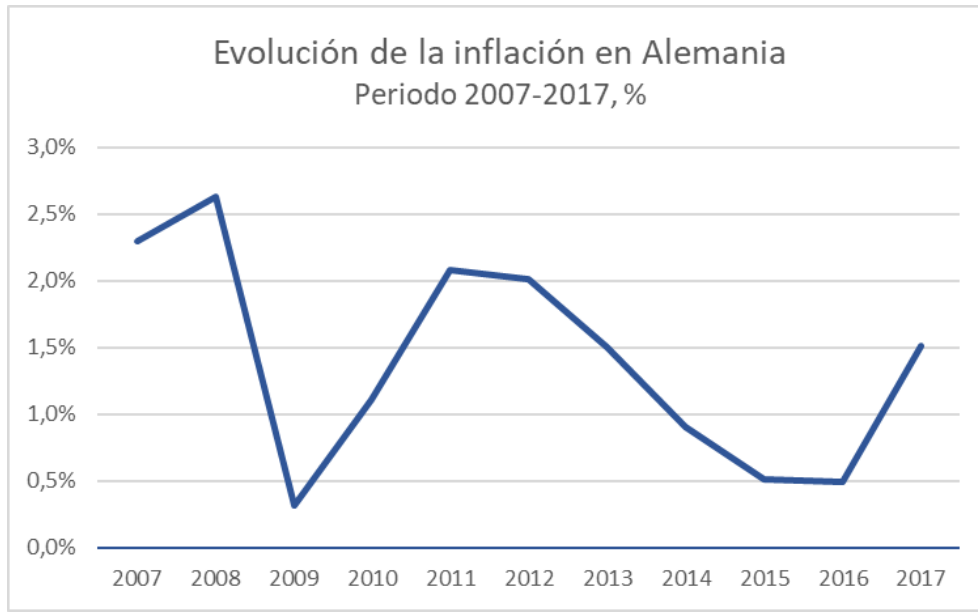


Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos de la OCDE.

### **3.2.1.2 Inflación**

Durante el periodo analizado, la inflación alemana mantiene en todo momento valores positivos y no excesivamente elevados tal y como refleja el gráfico 2.3. Entre 2008 y 2009, los precios crecen en torno a un 0,5%. Esta es la tasa de crecimiento más baja experimentada en todo el periodo. A partir de 2010, los precios en Alemania crecen entre un 1% y un 2%. Entre 2014 y 2016, la tasa de crecimiento de los precios es más baja y ya en 2017 vuelve a aumentar para situarse en torno al 2% recomendado. Por tanto, durante la crisis europea los precios en Alemania no llegan a bajar previniendo así las desventajas económicas que suponen las deflaciones. Además, tampoco se producen niveles de inflación particularmente elevados.

Gráfico 2.3: Evolución de la inflación en Alemania



Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos de la OCDE.

### **3.2.1.3 Balanza de pagos**

El gráfico 2.4 refleja la evolución del saldo exterior de la economía alemana expresado en términos absolutos y como porcentaje sobre el PIB. En él se aprecia que la balanza de pagos tiene un saldo positivo durante todo el periodo. Decrece hasta 2009 y, a partir de entonces, crece significativamente hasta 2015. Desde entonces y hasta el final del periodo, se estabiliza y experimenta sólo pequeños decrecimientos puntuales.

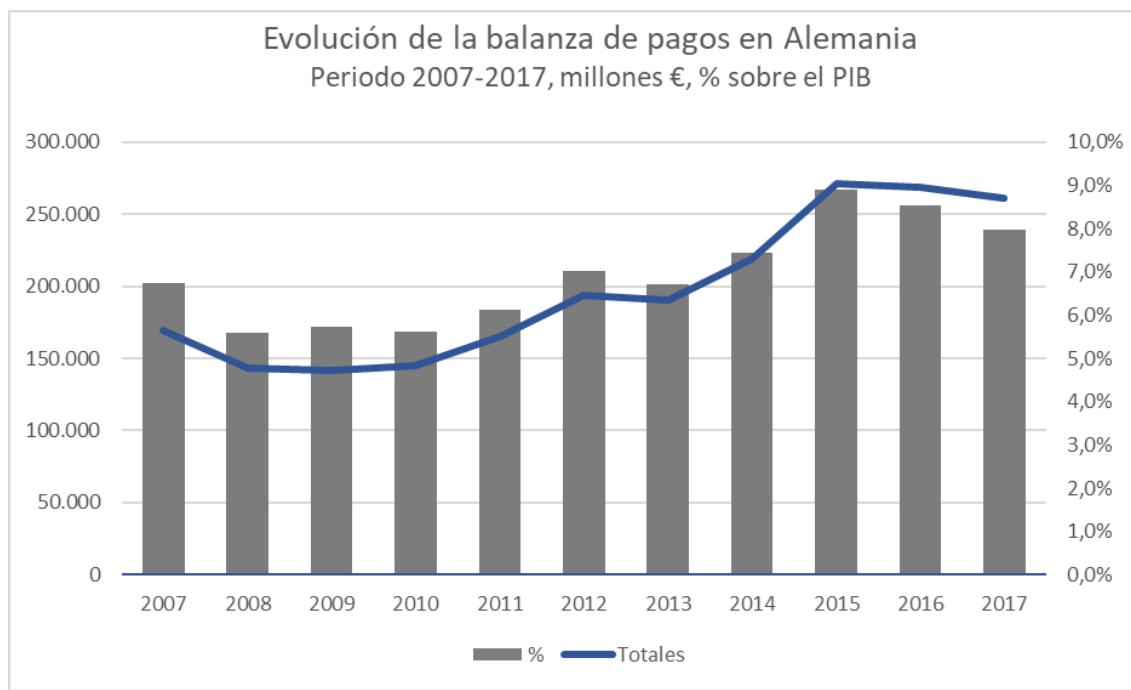
Respecto a la balanza de pagos, es interesante destacar que, en todo momento, el total de exportaciones es superior a sus importaciones. Esto refleja la relevancia que tiene para Alemania la exportación y, por tanto, su gran dependencia de esta. Así, desde 2008 y debido al comienzo de la crisis, se produce la bajada del saldo exterior como consecuencia, al menos parcialmente, de la bajada de las exportaciones.

En 2010, y a pesar de que las exportaciones crecen gracias a la intensificación del comercio con Asia, el saldo exterior aumenta sólo en torno a un 2%. Esto se debe a que el incremento de las exportaciones está acompañado de un aumento en las importaciones (Kollewe, 2011). A partir de entonces, el crecimiento de las exportaciones es mayor que el de las importaciones. Así, en 2015 el saldo positivo de Alemania con el exterior es aproximadamente un 90% más alto que en 2009. Además, entre 2014 y 2016, se



experimentan los mayores crecimientos en el saldo exterior. Esto puede ser, en parte, consecuencia del comienzo de la recuperación europea que permite el aumento de las exportaciones a los países europeos.

**Gráfico 2.4: Evolución de la balanza de pagos en Alemania**



Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos de la OCDE.

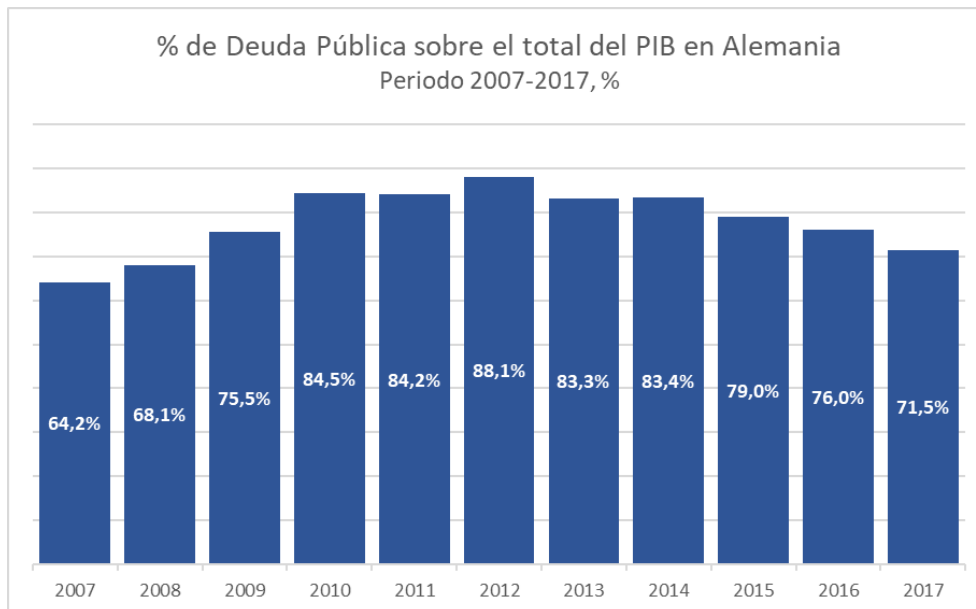
### **3.2.1.4 Deuda pública**

El gráfico 2.5 refleja el porcentaje de deuda pública sobre el total del PIB. Antes del comienzo de la crisis europea, en 2007, Alemania tiene un nivel de deuda pública en torno al 64% del PIB. Desde el comienzo de la crisis, el volumen de deuda pública se sitúa en torno al 70% y el 80% del PIB, excepto en 2012 en el que alcanza un nivel de deuda en torno al 90%.

Por tanto, el nivel de deuda sobre el PIB crece en Alemania durante los años de la crisis en Europa. Esto es principalmente consecuencia de los proyectos de estímulo económico financiados por el Estado para activar la economía y evitar su decrecimiento (Kollewe, 2011). Algunos de estos paquetes son introducidos a finales de 2008, 2009 y 2010, coincidiendo con los años de importante crecimiento de la deuda pública (Rinne, Zimmermann, 2011). Además, aunque el volumen total de deuda aumenta estos años, su crecimiento no es tan elevado como en el de otros países europeos. Esto es porque

aumentan los impuestos para poder financiar las medidas de estímulo y otras necesidades sociales (Dauderstädt, 2013).

Gráfico 2.5: Evolución de la deuda pública en Alemania



Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos de la OCDE.

### **3.2.2 Mercado laboral**

En esta sección se describen la evolución del mercado laboral y las herramientas laborales de intervención que el gobierno alemán utiliza para fomentar el crecimiento y la mayor igualdad económica. En el caso de Alemania, el estudio del mercado laboral es especialmente relevante porque se considera que es el principal responsable de la rápida y contundente recuperación alemana después de la crisis económica iniciada en 2008 (Rinne, Zimmermann, 2011).

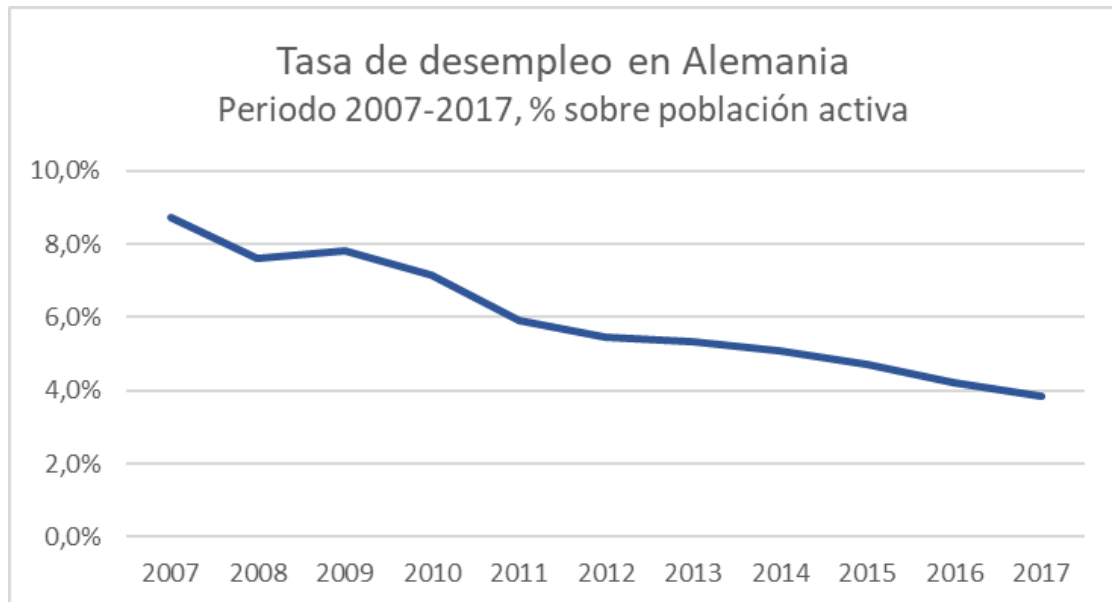
#### **3.2.2.1 Tasa de desempleo**

La tasa de desempleo decrece en Alemania entre 2007 y 2017, tal y como refleja el gráfico 2.6. Esta tendencia se mantiene todos los años excepto el año de la crisis, entre 2008 y 2009, en el que la tasa de desempleo sube en torno a un 3%.

El sorprendente crecimiento del empleo en el contexto de crisis europea es el resultado de la flexibilidad introducida por las reformas laborales antes del comienzo de la crisis y que son analizadas más adelante. Así, desde 2015, Alemania alcanza tasas de desempleo en torno al 4% y, por tanto, los niveles más bajos de su historia (European

Commission, 2015). En consecuencia, desde 2012, el desempleo en Alemania está muy por debajo, aproximadamente el 50%, de la media existente en la UE de acuerdo con datos de la OECD.

Gráfico 2.6: Evolución de la tasa de desempleo en Alemania



Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos de la OCDE.

Para completar el análisis del desempleo es interesante conocer también su duración porque cuanto más alta es, mayor es la situación de exclusión económica a la que se ven relegados los parados. El gráfico 2.7 refleja la evolución de los desempleados, tanto en términos totales como en función del tiempo que llevan en paro (menos de un año e igual o más de un año).

Al comienzo de la crisis, en 2007, el número de desempleados de larga duración es más elevado que los de corta duración. Esta situación cambia con la crisis y, en 2009, mientras el desempleo de larga duración sigue decreciendo, el paro de corta duración aumenta en aproximadamente un 20%. Desde entonces, el número de desempleados de larga duración es en todo momento inferior al número de desempleados de corta duración.

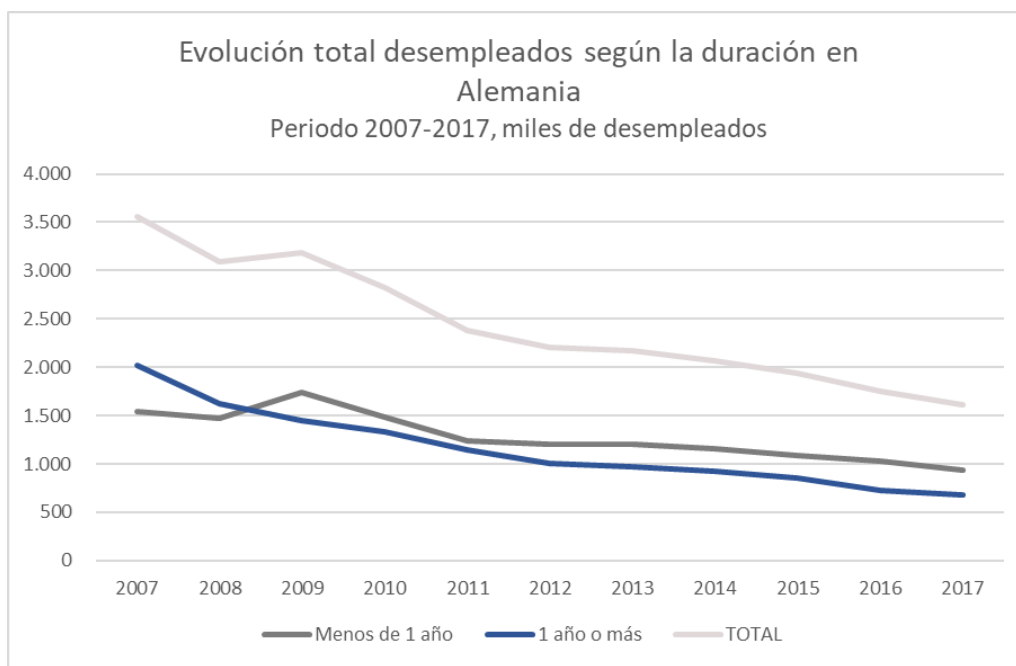
Por otra parte, la tendencia de ambas formas de desempleo es decreciente desde el final de la crisis y la disminución es más pronunciada en el caso del desempleo de larga duración. El gráfico 2.8 completa esta información reflejando que la proporción de

desempleados de larga duración decrece desde 2007, con bajos crecimientos puntuales en 2010 y 2011.

Por consiguiente, el volumen y la proporción de desempleados durante más de un año en Alemania es significativamente elevado situándose, antes del comienzo de la crisis, en casi el 60% del total de desempleados. Además, y aunque este tipo de desempleo decrece durante todo el periodo, la realidad es que se mantiene en niveles poco recomendables, alrededor del 40%. Esto supone un mayor riesgo de desigualdad económica en el país porque implica que muchos hogares se quedan sin fuente de ingresos durante un largo periodo de tiempo. Además, la proporción de estos desempleados es especialmente elevada en los trabajadores más mayores y con menores niveles de formación (OECD, 2012b).

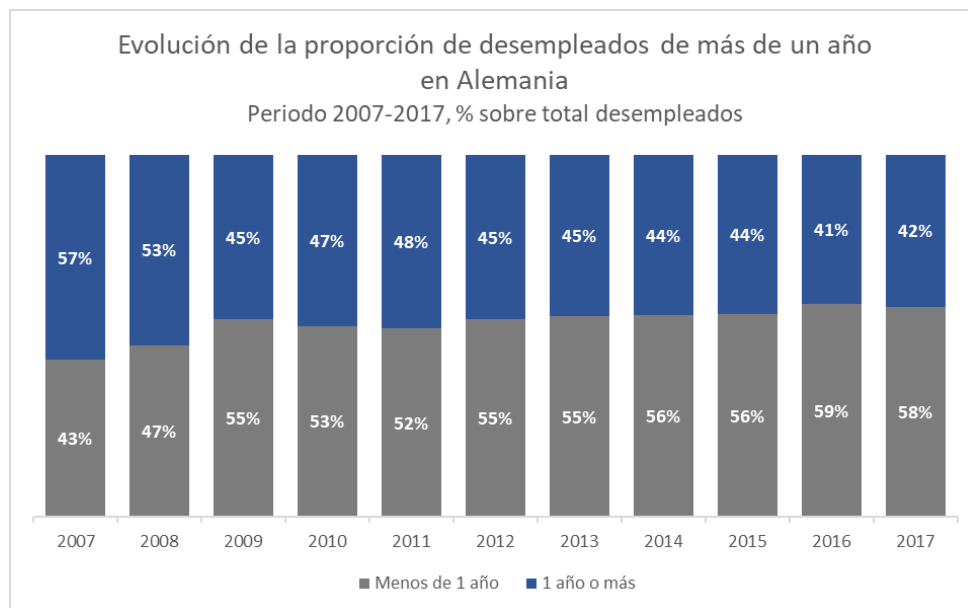
Además, el incremento del 20% del empleo de corta duración en 2009 puede ser reflejo de la destrucción de empleo durante la crisis. Asimismo, durante el periodo 2007-2017, la reducción de los desempleados de larga duración (-66%) es mayor que la disminución en el número de desempleados de menos de un año (-39%). En consecuencia, se podría considerar que las medidas de mercado laboral en Alemania son relativamente eficientes en sacar del desempleo a personas que llevan mucho tiempo sin trabajo.

Gráfico 2.7: Evolución total desempleados según la duración en Alemania



Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos de la OCDE.

Gráfico 2.8: Evolución de la proporción de desempleados de más de un año en Alemania

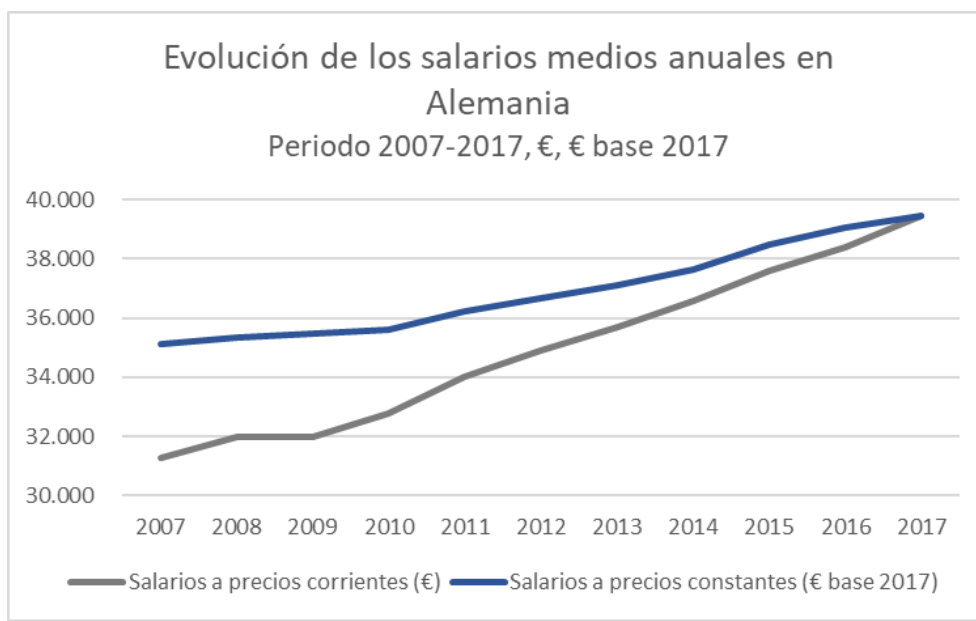


Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos de la OCDE.

### 3.2.2.2 Nivel de salarios

Los salarios medios aumentan desde 2007 tal y como refleja el gráfico 2.9. El crecimiento de los salarios medios, junto con la bajada del desempleo, son reflejo de la buena situación económica del país durante el periodo. Sin embargo, este incremento del salario medio no es representativo de la situación de todos los trabajadores porque, en este periodo, la dispersión en los salarios aumenta también considerablemente (Dustmann, et al., 2014).

Gráfico 2.9: Evolución de los salarios medios anuales a precios constantes y corrientes en Alemania



Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos de la OCDE.

### 3.2.2.3 Contratos indefinidos y temporales

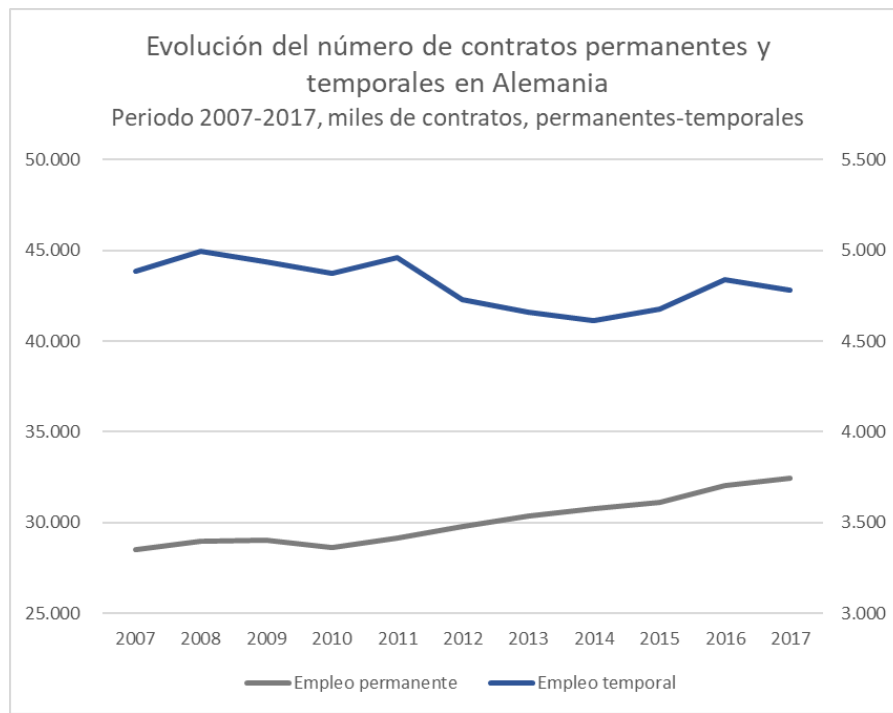
El gráfico 2.10 refleja la evolución de los contratos indefinidos frente a los de carácter temporal. En él se puede ver que el volumen de contratos indefinidos crece lentamente, con una media en torno al 1% de crecimiento anual. Así, a lo largo de todo el periodo, el total de empleos de carácter permanente crece en un 14%.

Por su parte, los contratos temporales presentan una tendencia decreciente en general, aunque experimentan mayor volatilidad que los permanentes. Así, durante estos años, los contratos temporales alternan crecimientos y decrecimientos poco significativos, siempre entre el 1% y el 4%. El gráfico 2.11 refleja que la proporción de contratos temporales sobre el total de empleos permanece relativamente constante (y con un ligero decrecimiento) durante el periodo.

Por tanto, la proporción de contratos temporales no es muy elevada en Alemania situándose al mismo nivel que la media en la UE, según datos de la OCDE. Además, del considerable crecimiento de los contratos indefinidos durante el periodo se podría deducir que este tipo de contratos son los que lideran el crecimiento del empleo en Alemania. Esto refleja la calidad del crecimiento generado por la economía alemana y supone mayor

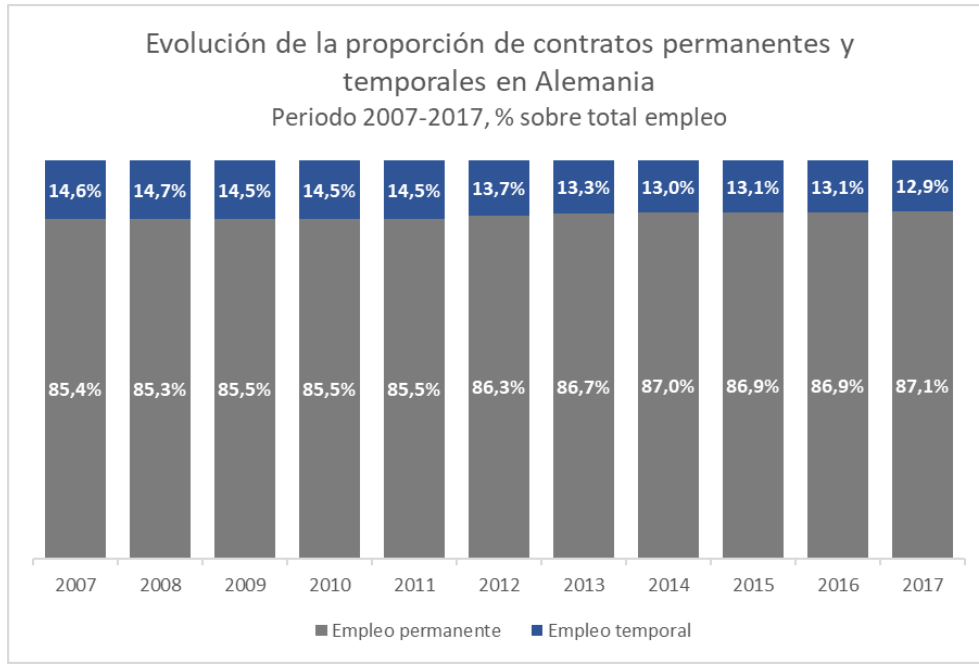
garantía de nivel de vida para los empleados ante posibles contracciones económicas futuras (Espínola, 2016).

Gráfico 2.10: Evolución del número de contratos permanentes y temporales en Alemania



Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos de la OCDE.

Gráfico 2.11: Evolución de la proporción de contratos permanentes y temporales en Alemania



Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos de la OCDE.

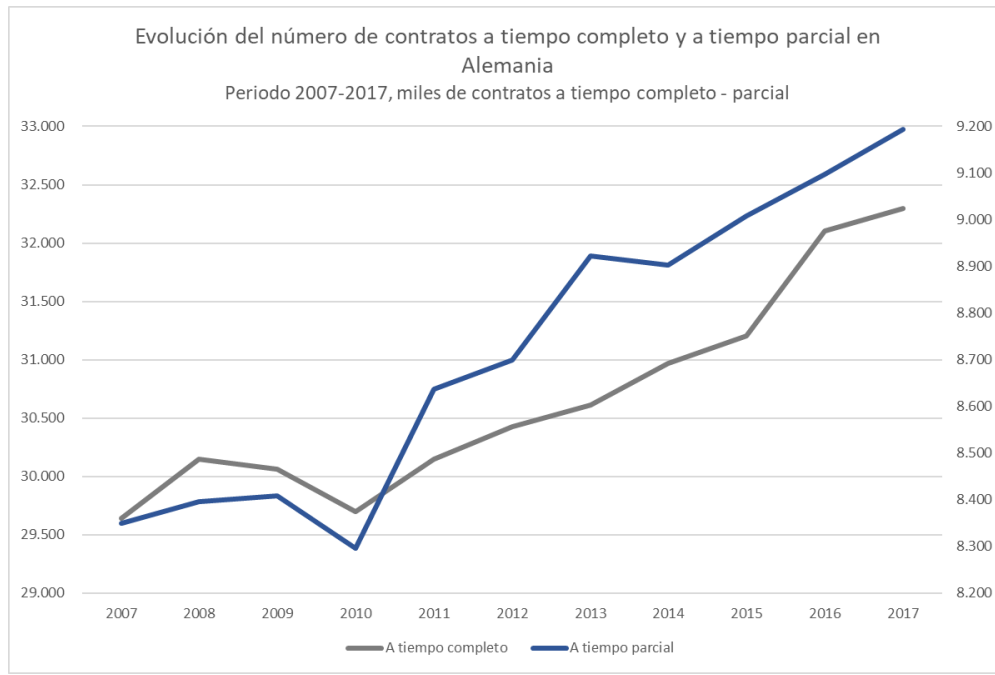
#### **3.2.2.4 Contratos a tiempo completo y a tiempo parcial**

El gráfico 2.12 refleja la evolución creciente tanto de los trabajos a tiempo completo como de aquellos a tiempo parcial. Esto es así en todos los años excepto en 2010 en el que las dos formas de trabajo disminuyen. A partir de 2011, vuelven a crecer los dos, pero el trabajo a tiempo parcial lo hace más que proporcionalmente. El gráfico 2.13 muestra que los empleos a tiempo parcial representan en torno al 22% del total de empleos entre 2007 y 2017.

La alta proporción y la evolución creciente de los empleos a tiempo parcial en Alemania es consecuencia de medidas gubernamentales implementadas tanto durante la crisis como antes del comienzo de ésta y que serán analizadas a continuación.

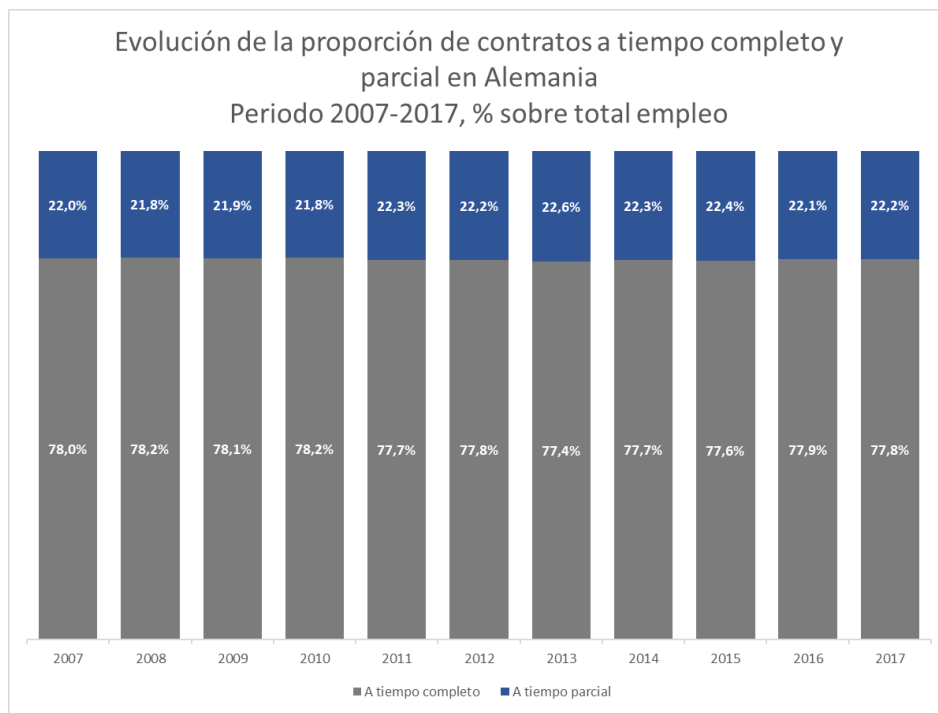


**Gráfico 2.12: Evolución del número de trabajadores a tiempo completo y a tiempo parcial en Alemania**



Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos de la OCDE.

**Gráfico 2.13: Evolución de la proporción de trabajos a tiempo completo y a tiempo parcial en Alemania**



Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos de la OCDE.

### **3.2.2.5 Intervención regulatoria**

El buen desempeño económico en Alemania es en gran parte consecuencia del correcto funcionamiento del mercado laboral que está, a su vez, influido por las intervenciones estatales. A continuación, se analizan las principales herramientas del mercado de trabajo utilizadas entre 2007 y 2017. Estas son, no sólo las actuaciones de estabilización adoptadas durante la crisis y como respuesta a ella (Ehmke, Lindner, 2015), sino también, las medidas de flexibilización laboral implementadas antes del comienzo de ésta (OECD, 2014b).

Estas medidas implementadas antes de la crisis son las Reformas Hartz y suponen una profunda transformación del mercado laboral en Alemania (Dustmann, et al., 2014). Estas reformas comienzan en 2003 bajo el proyecto conocido como *Agenda 2010*. Su objetivo esencial es flexibilizar el mercado laboral que se caracterizaba en ese momento por tener altos niveles de desempleo y un sistema regulatorio muy rígido (Rinne, Zimmermann, 2011). Entre otras muchas medidas, estas reformas reducen y limitan las prestaciones por desempleo, incentivan la búsqueda de trabajo entre los parados y reforman las medidas de intervención activa en el mercado laboral (Dustmann, et al., 2014). En el éxito de estas regulaciones también juegan un papel esencial los sindicatos que las apoyan negociando las condiciones laborales siempre dentro de los límites establecidos por dichas reformas (Rinne, Zimmermann, 2011).

#### **3.2.2.5.1 Protección al empleo**

Antes del periodo analizado, la legislación de protección de contratos indefinidos era tradicionalmente estricta en Alemania y esto resultaba en poca flexibilidad interna y altos costes empresariales (Bij de Vaate, 2017). Como respuesta, se implementa una reforma en 2004 que, con vistas a una menor rigidez, introduce múltiples excepciones a la legislación vigente. De esta manera, se amplía el número de casos en los que las empresas no tienen obligación de acogerse a la rígida norma (Jacobi, Kluve, 2006).

Sin embargo, esta reforma no se traduce de manera efectiva en mayor flexibilidad y, como resultado, entre 2007 y 2017, la protección de los contratos indefinidos sigue siendo muy estricta en Alemania. Evidentemente, aunque esta rigidez puede ser la responsable de la baja destrucción de empleo durante la crisis, ésta supone al mismo tiempo una importante limitación para las empresas (OECD, 2014b).

La forma en la que el gobierno interviene durante la crisis para fomentar la adaptabilidad de los rígidos contratos indefinidos es a través de unas medidas complementarias a la legislación. Estas medidas ofrecen a las empresas flexibilidad para adaptar las horas de trabajo de los empleados a sus necesidades productivas. Así se consiguen evitar despidos y, al mismo tiempo, se mantiene la productividad (Ehmke, Lindner, 2015).

Por tanto, desde 2008, el gobierno fortalece el sistema de subsidios para los trabajadores que ven acortada su jornada laboral como consecuencia de la crisis. Estos subsidios de compensación representan el 67% o el 60% del salario que cada empleado deja de ganar y están determinados en función de si tienen o no familia, respectivamente. Durante la crisis se incrementan estos subsidios disminuyendo los requisitos necesarios para ser beneficiario y duplicando la duración máxima durante la que se puede recibir (Ehmke, Lindner, 2015).

Como resultado de estas medidas, el total de horas trabajadas en la economía alemana se reduce en un cuarto. Esto permite mantener tanto el empleo como la eficiencia de las empresas (Porten, et al., 2009). Por esta razón, estas medidas de reducción de la jornada laboral son consideradas uno de los factores fundamentales en el buen desempeño del mercado laboral y la economía durante y después de la crisis (Rinne, Zimmermann, 2011).

Además, la regulación también introduce flexibilidad en el mercado laboral a través de los contratos temporales. Mientras que la protección de los contratos indefinidos es muy elevada en Alemania, la de los contratos temporales está muy por debajo de la media de los países de la OCDE. Esto genera grandes diferencias entre unos empleados y otros (OECD, 2014b). Las reformas Hartz incluyen la eliminación de algunas de las medidas de protección para los trabajadores con contratos temporales y esto resulta en cierta desregulación. Entre las medidas destacan la eliminación de la prohibición de contratar reiteradamente a un empleado con contrato temporal o la supresión del límite de tiempo máximo (Ehmke, Lindner, 2015). Para tratar de evitar las consecuencias negativas de esta desregulación sobre los trabajadores se introducen también formas de protección complementarias (Jacobi, Kluve, 2006).

En 2017, se introducen nuevas formas de protección para los trabajadores temporales como respuesta a las tendencias globales de crecimiento de este tipo de trabajo. Entre estas medidas que implican más protección y, por tanto, más rigidez destaca el establecimiento del límite de tiempo de 18 meses para contratar a un empleado temporal. Otra de estas medidas es la obligación de garantizar las mismas condiciones laborales que los empleados regulares una vez los empleados temporales lleven 9 meses trabajando en la firma (Hanesch, 2017).

Otra manera con la que el gobierno alemán fomenta la flexibilidad del mercado laboral es a través del apoyo al trabajo a tiempo parcial. Entre estas medidas destaca la desregulación de los empleos conocidos como *mini-trabajos*<sup>9</sup> e iniciada en 2003. Los empleados con este tipo de trabajo reciben salarios bajos, pero no tienen obligación de pagar impuestos o hacer contribuciones a la Seguridad Social. Por tanto, estos trabajos son muy interesantes para las empresas porque les permiten tener mayor flexibilidad, menores costes laborales y menor tiempo empleado en procedimientos administrativos de gestión de contratos (Ehmke, Lindner, 2015).

#### 3.2.2.5.2 Salario mínimo

Tradicionalmente, no existe un salario mínimo en Alemania y, en su lugar, éste es determinado por la negociación colectiva de cada sector y región (OECD, 2014b). La libertad en la fijación de salarios permite que, antes del comienzo de la crisis, se comprimieran los salarios y aumentara la productividad (Klein, 2009).

Este modelo de no intervención en la fijación del salario mínimo permanece en Alemania durante la crisis (Ehmke, Lindner, 2015). Esto cambia en 2015 que es el primer año en el que se introduce un salario mínimo con el objetivo de frenar la precariedad de los salarios en sectores cada vez más grandes en Alemania (Ehmke, Lindner, 2015).

Según datos del Eurostat, el salario mínimo mensual en 2015 y 2016 en Alemania es de 1.440€, lo que implica niveles similares a los establecidos en otros países europeos como Bélgica, los Países Bajos o Francia. En 2017, el salario mínimo aumenta en un 4% para alcanzar 1.498€ mensuales y mejorar el nivel de vida de los trabajadores con salarios más bajos de Alemania. En 2019 también se incrementa el salario mínimo en torno a un

---

<sup>9</sup> Este tipo de trabajo atípico son empleos a tiempo parcial y que requieren baja formación de sus empleados, como trabajo doméstico o puestos en la industria *retail* (Montoriol-Garriga, 2013).

4% y, según los planes del gobierno, esta tendencia creciente continuará en los próximos años (Nienaber, 2018).

#### 3.2.2.5.3 Políticas Activas de Empleo (PAE)

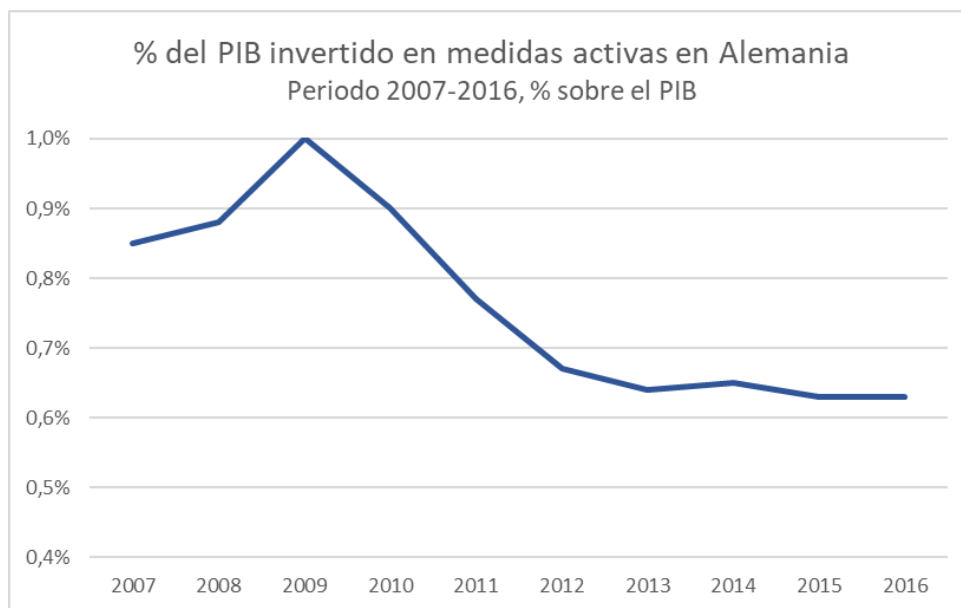
El gráfico 2.14 refleja la evolución del total de recursos invertidos en este tipo de medidas y expresado como un tanto por ciento del PIB. En él se ve claramente que la inversión de Alemania en PAE es relativamente baja, situándose en todo momento entre el 0,6% y el 1% del PIB.

Además, esta inversión en PAE crece hasta 2009, que es el año en el que más se invierte en este tipo de programas. A partir de entonces, la tendencia es decreciente hasta 2016 y especialmente en los años inmediatamente posteriores a la crisis (entre 2009 y 2012).

La tendencia creciente en la inversión en PAE hasta 2009 se debe a la importancia que las reformas Hartz dan a la participación estatal activa en el mercado laboral. Entre las medidas implementadas en este periodo destacan la creación de las agencias de empleo temporal, la atención individualizada a los desempleados para ayudarles en la búsqueda de trabajo o la formación de los desempleados para adaptar sus capacidades a las necesidades del mercado, entre otras muchas (Montoriol-Garriga, 2013).

Sin embargo, después de la crisis no se da mucha relevancia a las PAE tal y como refleja el gráfico 2.14. Así, programas como los incentivos a la contratación, la creación directa de trabajo o los incentivos a la creación de *start-ups*, que juegan un papel importante durante la crisis, experimentan un claro decrecimiento desde 2009. Esto se debe a que la máxima prioridad de las PAE en Alemania desde el fin de la crisis es fomentar la empleabilidad de las personas en paro y esto se concreta en mayor apoyo a los programas de formación de desempleados, en detrimento de otras formas de PAE (Ehmke, Lindner, 2015).

Gráfico 2.14: Proporción del PIB invertido en PAE en Alemania



Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos de la OCDE.

### **3.2.3 Análisis del impacto en la desigualdad de mercado**

El libre funcionamiento de la economía y del mercado laboral, así como las intervenciones estatales en este último determinan la desigualdad de ingresos de mercado. En esta sección se analiza la evolución de este tipo de desigualdad en Alemania entre 2007 y 2015.

La evolución de esta desigualdad es creciente pero no muy elevada de tal manera que la desigualdad de mercado en 2015 es un 2% más que al comienzo del periodo. Entre 2008 y 2010, la desigualdad de ingresos de mercado en Alemania permanece, sin variaciones significativas, en niveles altos en torno al 0,49. En 2011, se produce un incremento en la desigualdad de mercado del 2,6% lo que supone el mayor aumento del periodo. A partir de entonces, la desigualdad de mercado en Alemania crece y decrece alternativamente cada año y con variaciones pequeñas entre el 1% y el 1,5%.

De la evolución en esta desigualdad, y partiendo del análisis anterior del mercado laboral y la economía, se pueden tratar de extraer algunas conclusiones. En primer lugar, cabe destacar que Alemania presenta unos niveles de desigualdad de mercado considerablemente altos y que, además, experimentan una tendencia creciente, aunque ésta no sea muy significativa. Estos altos niveles de desigualdad de mercado son

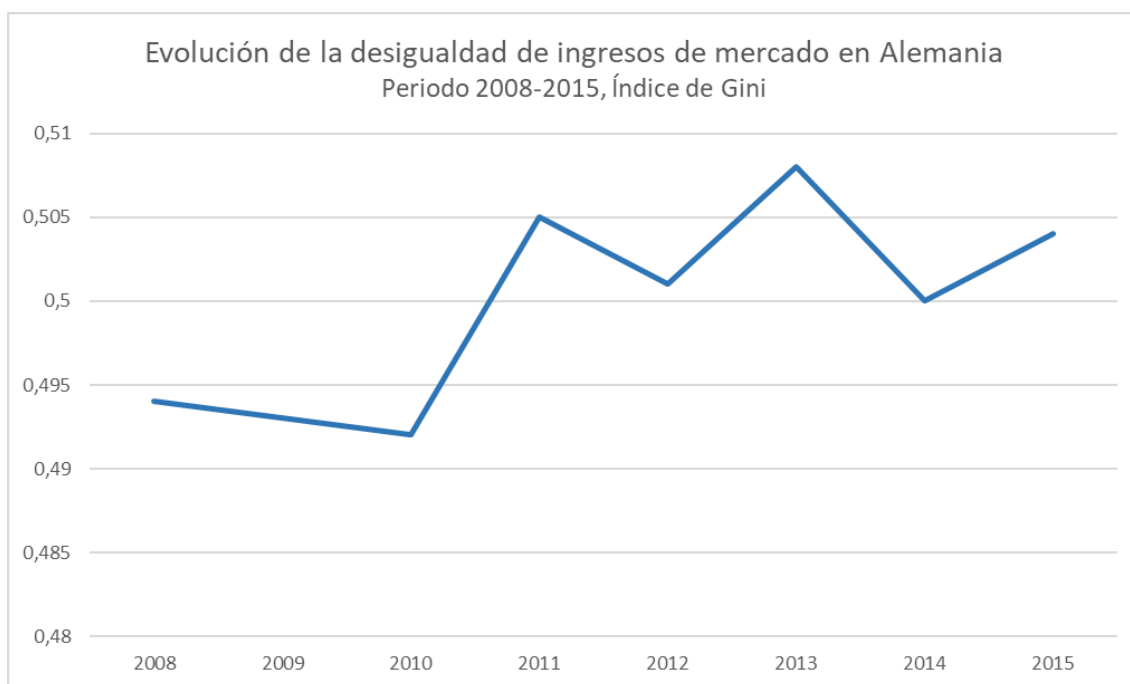
consecuencia de la gran flexibilidad del mercado laboral. Por tanto, se podría considerar que, en el corto plazo, la mayor flexibilidad laboral ha evitado la prolongación de la crisis y ha sustentado el crecimiento económico pero que, todo ello, ha venido al coste de una elevada desigualdad de ingresos de mercado (OECD, 2014b).

En segundo lugar, cabe destacar que, a pesar de que los niveles de desigualdad de mercado en Alemania son elevados, el crecimiento del 2% entre 2008 y 2015 puede ser considerado significativamente bajo. Es decir, este crecimiento puede ser sorprendente si se tiene en cuenta que se produce en un periodo en el que Alemania se está recuperando de una grave crisis económica y en el contexto internacional de profunda crisis de la zona Euro.

Se puede inferir que el bajo crecimiento de la desigualdad de mercado se debe a dos motivos. Primero, éste puede ser consecuencia de que el periodo analizado no tiene en cuenta los niveles de desigualdad de mercado existentes antes de la flexibilización introducida por las reformas Hartz a mediados de los 2000. Probablemente, el aumento de la desigualdad de mercado se produjo entonces y es por ello que, desde 2008, no hay un crecimiento tan significativo en esta forma de desigualdad. Segundo, se puede considerar que el bajo crecimiento en un periodo tan difícil es consecuencia de la idoneidad de las herramientas del mercado laboral que, no sólo promocionan el crecimiento económico, sino que además evitan el excesivo deterioro del nivel de vida de sus ciudadanos (Dustmann, et al., 2014).

En tercer lugar, cabe destacar que el mayor crecimiento en la desigualdad de mercado se produce en 2011. Es decir, en un momento en el que la actividad económica y el empleo experimentan importantes crecimientos, en lugar de producirse durante la recesión. Esto puede ser consecuencia, de nuevo, de las medidas del mercado laboral. Se podría considerar que la mayor la mayor flexibilidad permite una mejor adaptación en situaciones de contracción económica y, en consecuencia, evita el aumento de la desigualdad en este tipo de circunstancias. Sin embargo, en periodos de expansión, la ausencia de protección laboral facilita que el crecimiento no sea inclusivo y, por tanto, aumente la desigualdad (Tridico, Pariboni, 2018).

Gráfico 2.15: Evolución de la desigualdad de ingresos de mercado en Alemania<sup>10</sup>



Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos de la OCDE.

### **3.2.4 Intervención estatal redistributiva**

En esta sección se describen las diferentes herramientas de redistribución que el gobierno alemán utiliza para hacer frente a los altos niveles de desigualdad descritos.

#### **3.2.4.1 Gasto social y recaudación fiscal**

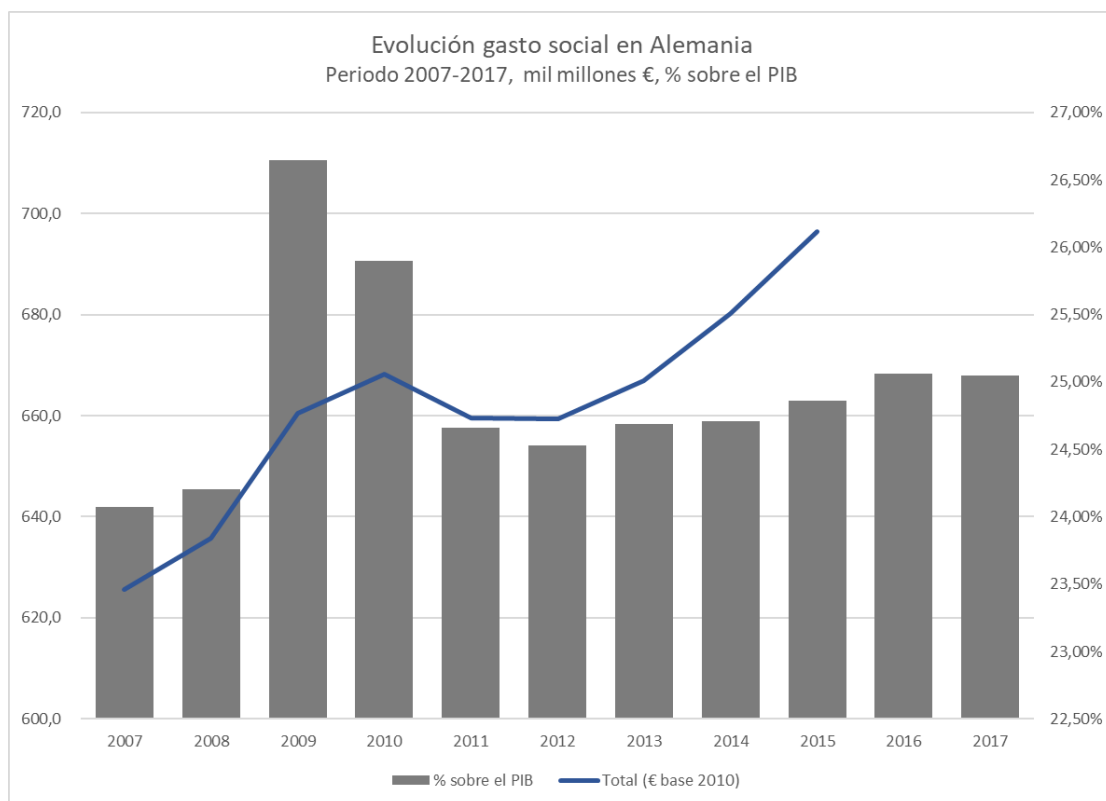
El gráfico 2.16 refleja la evolución del gasto social en Alemania entre 2007 y 2017 expresado en términos absolutos y en tanto por ciento sobre el PIB. En él se refleja que, durante todo el periodo, el gasto social se mantiene en torno al 25% del PIB con la excepción de 2009 y 2010 en los que la proporción de gasto social aumenta. Además, dada la tendencia creciente del PIB en Alemania, es lógico que el gasto social en términos absolutos experimente la tendencia creciente que refleja el gráfico. El incremento del gasto social sobre el PIB en 2009 y 2010 es consecuencia de la crisis que hace necesaria la intervención del gobierno a través de paquetes de estímulo económico, y programas y transferencias redistributivas.

<sup>10</sup> El índice de Gini está calculado en base a la definición de rentas o ingresos de la OCDE en 2012 para todos los años excepto los años 2009 y 2010. Para estos años no existía la información y, por ello, el índice de Gini está calculado en base a la definición vigente en la OCDE hasta 2011. La diferencia entre las dos definiciones es mínima y, por ello, se consideran comparables.



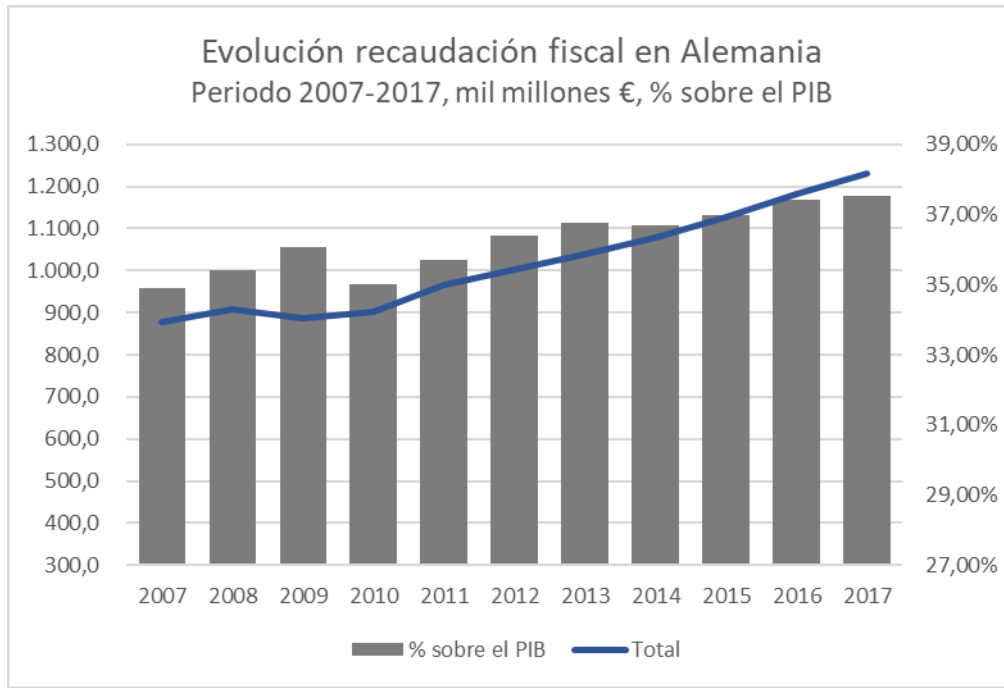
Por su parte, los ingresos de las AAPP también tienen una tendencia creciente tal y como se refleja en el gráfico 2.17. En él se aprecia que la proporción de recaudación fiscal sobre el total del PIB se mantiene a lo largo de todo el periodo entre el 35% y el 37%. Además, la recaudación en términos absolutos crece en mayor o menor medida cada año, salvo en 2009 en el que disminuye un 2%. Esta bajada es, probablemente, consecuencia de la reducción de las rentas y de la actividad económica por la recesión.

**Gráfico 2.16: Evolución del gasto social en Alemania**



Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos de la OCDE.

Gráfico 2.17: Evolución de la recaudación fiscal en Alemania



Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos de la OCDE.

### **3.2.4.2 Transferencias**

#### **3.2.4.2.1 Prestación de desempleo**

El sistema de desempleo en Alemania está constituido por dos formas de transferencia en efectivo: las prestaciones por desempleo y los subsidios de renta básica para los solicitantes de empleo. Las primeras son un tipo de transferencia de seguro social que están sujetas al empleo previo y son proporcionales al salario recibido durante la vida laboral previa (contributivas). Son elegibles aquellas personas que se encuentran en situación de desempleo después de haber trabajado un mínimo de 12 meses durante los dos años anteriores. Es una transferencia progresiva en base a las necesidades familiares (67% o el 60% del salario dependiendo de si tiene o no familia) y tiene duración máxima de 12 meses.

Por su parte, los subsidios de renta básica para quienes buscan empleo son una forma de transferencia social, formada por una cantidad fija, dependiente del nivel de ingresos del hogar y sin duración máxima (Ehmke, Lindner, 2015). Esta transferencia asistencial está destinada a personas que, aun en muchos casos recibiendo ingresos, no tienen suficientes recursos para mantener un nivel mínimo de vida. Así, entre los

beneficiarios hay personas en paro que reciben la prestación por desempleo (y es insuficiente), personas en paro que han agotado su prestación por desempleo y personas que, aun trabajando, tienen recursos insuficientes para vivir. Este subsidio es una cantidad fija que se recibe durante un tiempo ilimitado, es decir, mientras el hogar esté en necesidad (European Commission, 2019).

Las características de las transferencias de desempleo anteriormente descritas son introducidas por las reformas Hartz entre 2003 y 2005. A través ellas, se ajusta el sistema de desempleo para hacerlo más estricto de lo que era y así incentivar que las personas intenten salir de la situación de paro. Entre estas medidas, se aumentan los requisitos necesarios para ser beneficiario y se reduce el tiempo máximo durante el que se puede recibir la prestación. Desde entonces, no se vuelven a hacer reformas significativas del sistema de desempleo en Alemania. Por consiguiente, las disposiciones establecidas por las reformas Hartz se mantienen durante el periodo de crisis y posterior recuperación (Ehmke, Lindner, 2015).

El gráfico 2.18 refleja la evolución en el número de receptores de las dos transferencias del sistema de desempleo alemán. En él se refleja que el número de beneficiarios de la prestación por desempleo tiene un comportamiento más volátil y que experimenta un gran crecimiento en 2009. Este aumento del 25% es probablemente consecuencia de la destrucción de empleo por la recesión. Además, la tendencia general del número de beneficiarios durante el periodo es decreciente. Esto es reflejo de la constante creación de empleo en la economía alemana.

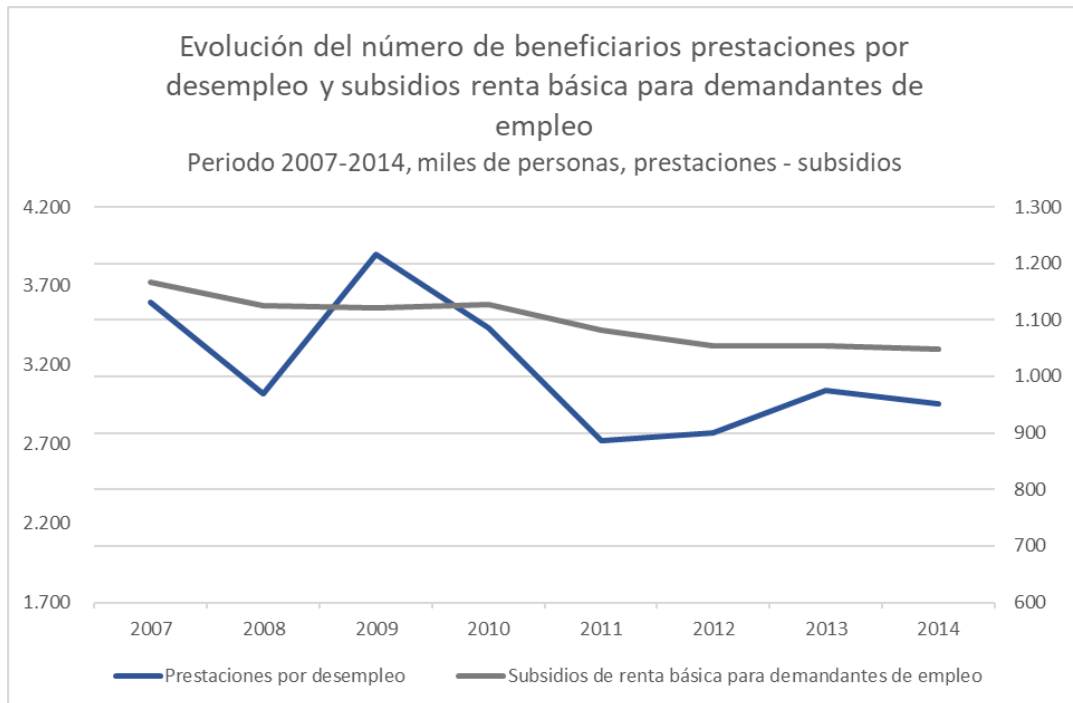
Por su parte, el número de beneficiarios de los subsidios para demandantes de empleo es inferior al total de beneficiarios de las prestaciones por desempleo. Además, su tendencia entre 2007 y 2014 es decreciente y relativamente constante, experimentando bajadas máximas de alrededor de un 4%. La baja variación de este tipo de beneficiarios refleja dos rasgos deficitarios de la situación en Alemania. Primero, la alta proporción y permanencia de parados de larga duración (OECD, 2012b). Segundo, el desarrollo en Alemania de trabajos de bajo ingreso que implican una fuente de ingresos insuficiente para vivir (Ehmke, Lindner, 2015) y hacen, por consiguiente, necesaria esta transferencia.

En el gráfico 2.19 se refleja el importe total (incluye las dos formas de transferencia anteriores) destinado al sistema por desempleo en Alemania. En el gráfico

se aprecia que el importe destinado al desempleo en Alemania decrece antes del comienzo de la crisis. Después, y como consecuencia de esta recesión, el importe alcanza sus valores máximos del periodo entre 2009 y 2010. Así, en 2009, el importe que el gobierno alemán destina para la redistribución a través de esta herramienta crece en un 28%. Posteriormente, en 2011 el importe destinado al desempleo experimenta una bajada significativa del 20% y, a partir de entonces, se inicia la tendencia decreciente que se prolonga hasta el final del periodo.

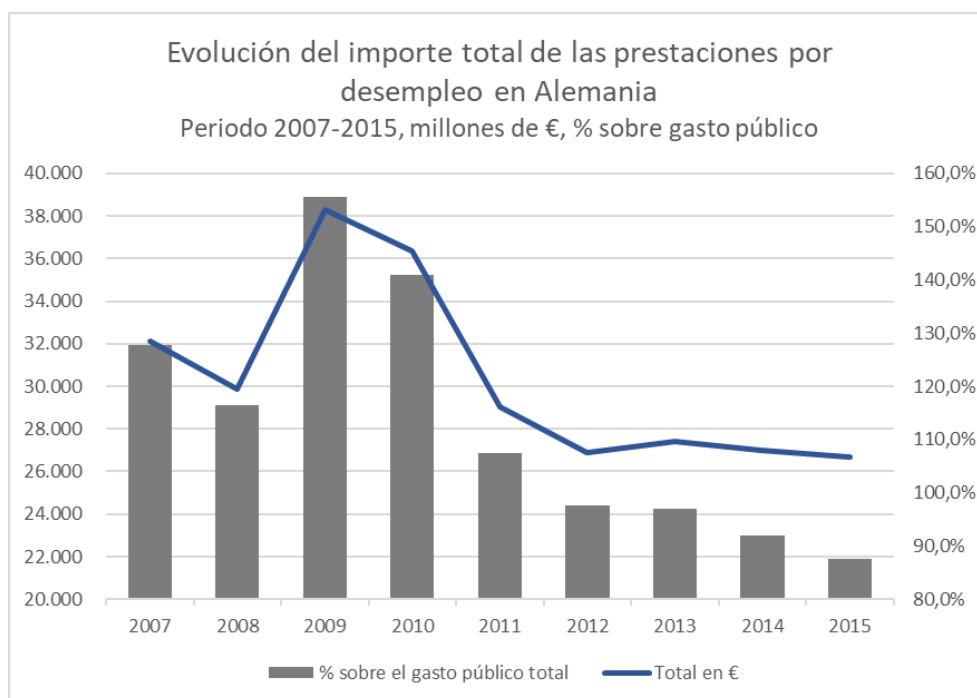
En la tabla 2.1 se compara el crecimiento en el número de beneficiarios de estas prestaciones (de manera conjunta) y el importe total destinado a ellas. De él se podría inferir que en 2009 el tamaño medio de estas transferencias aumenta ya que el importe destinado a ellas crece más que proporcionalmente que el número de beneficiarios. Entre 2010 y 2012, y especialmente en 2011, la situación es la contraria: el tamaño medio de las transferencias decrece al disminuir el importe destinado a ellas más que proporcionalmente que el número de beneficiarios.

Gráfico 2.18: Evolución del número de beneficiarios de prestaciones por desempleo y subsidios de renta básica para solicitantes de empleo en Alemania



Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos de la OCDE.

**Gráfico 2.19: Evolución del importe total del sistema por desempleo en Alemania**



Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos de la OCDE.

**Tabla 2.1: Comparación del porcentaje de variación en el número de personas y el importe total destinado al sistema por desempleo en Alemania**

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
% Variación en el número de personas	-6,4%	5,0%	-2,2%	-7,7%	-1,9%	1,7%	-1,0%
% Variación en el importe total	-7,0%	28,3%	-5,0%	-20,2%	-7,3%	1,8%	-1,5%

Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos de la OCDE.

### 3.2.4.2.2 Subsidio de garantía de ingresos mínimos

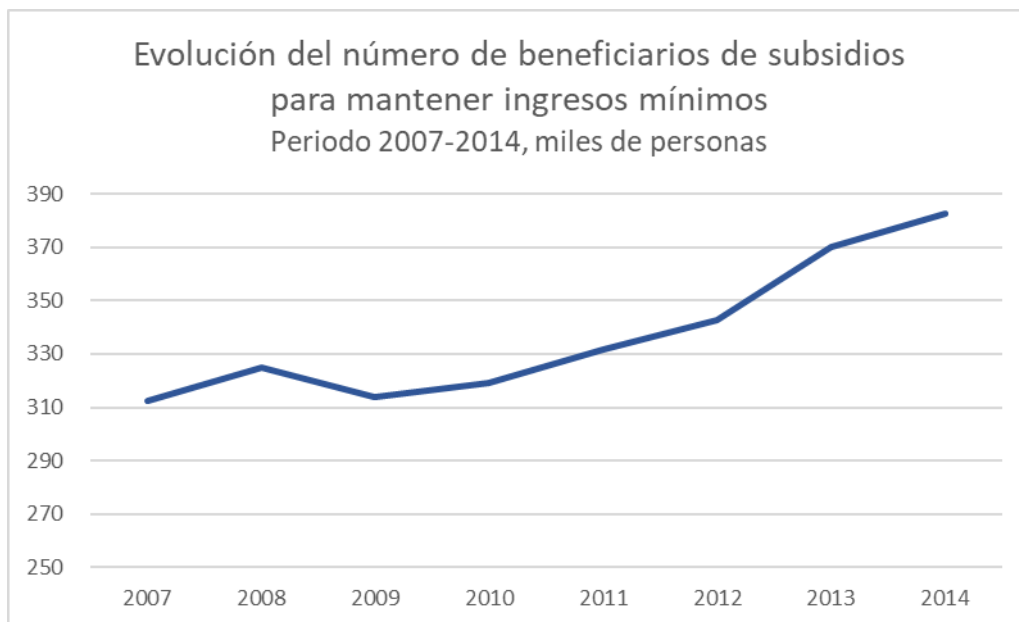
En el periodo analizado, esta herramienta redistributiva no experimenta cambios significativos. Los destinatarios de estas transferencias son aquellas personas que no pueden mantener un nivel mínimo de vida con sus ingresos (o activos), ni con sus esfuerzos (porque no pueden trabajar), ni con la ayuda de otra persona. El importe de la ayuda es contante y su valor depende de diferentes circunstancias del beneficiario como la edad, las responsabilidades familiares o la situación conjunta de su hogar. Además, la recepción de esta transferencia tiene duración indefinida (European Commission, 2019).

El total de beneficiarios de este tipo de subsidios es muy inferior a los del sistema de desempleo. En el gráfico 2.20 se refleja que el número de beneficiarios de este tipo de

ayuda social crece un 22% desde 2007. Además, aumenta cada año excepto en el 2009 en el que decrece ligeramente. El gráfico 2.21, por su parte, representa la evolución creciente en el importe invertido en este tipo de transferencias entre 2007 y 2015. Sin embargo, y a pesar de que sea creciente, el importe de gasto social destinado a estas transferencias es bajo, alrededor del 0,1%, durante todo el periodo.

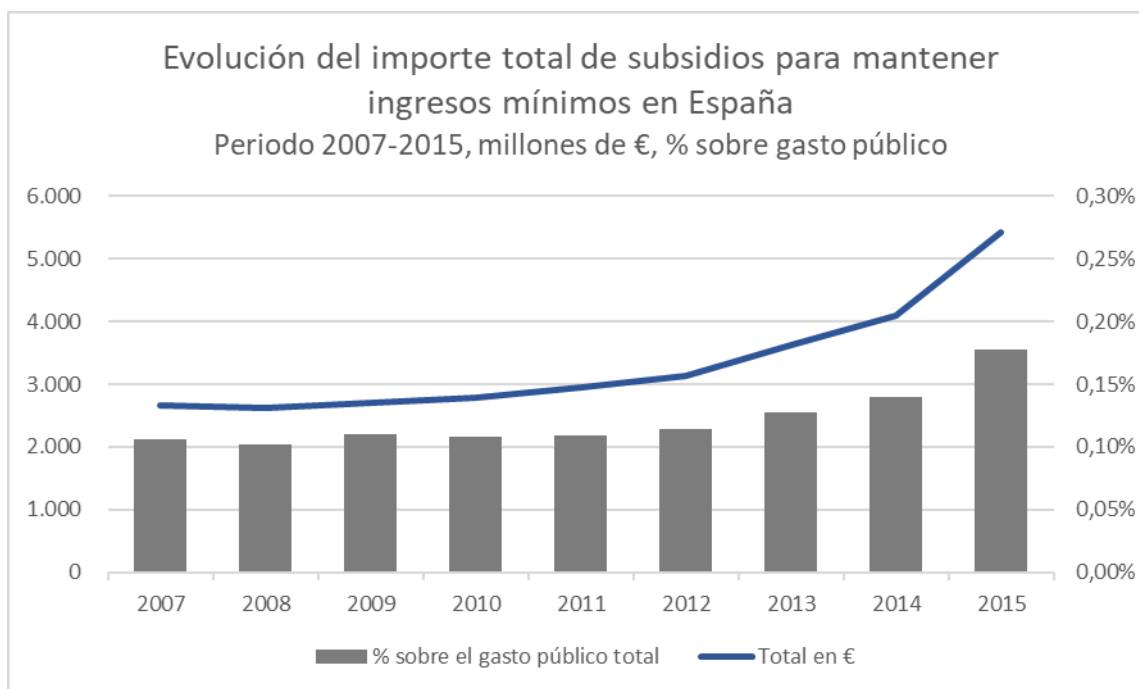
Por último, la tabla 2.2 muestra que, prácticamente todos los años (excepto el 2008), el importe de las transferencias crece más que proporcionalmente que el número de beneficiarios. A partir de esto se puede deducir que el tamaño medio por beneficiario de estas transferencias crece entre 2007 y 2014.

Gráfico 2.20: Evolución del número de beneficiarios de subsidios de garantía de ingresos mínimos en Alemania



Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos de la OCDE.

Gráfico 2.21: Evolución del importe total de subsidios para mantener el nivel mínimo de ingresos en Alemania



Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos de la OCDE.

Tabla 2.2: Comparación del porcentaje de variación en el número de personas y el importe total destinado a subsidios para mantener ingresos mínimos en Alemania

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
% Variación en el número de personas	4,0%	-3,4%	1,7%	3,9%	3,3%	8,1%	3,3%
% Variación en el importe total	-1,7%	3,1%	3,0%	6,1%	6,1%	15,7%	12,8%

Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos de la OCDE.

### 3.2.4.3 Impuestos y contribuciones a la Seguridad Social

El gráfico 2.22 refleja que la recaudación fiscal aumenta progresivamente entre 2007 y 2017. Durante todos estos años, la recaudación proveniente del IRPF y las CSS es el principal componente de los ingresos fiscales en Alemania representando un 64% del total. Este alto porcentaje refleja la importancia que ambos impuestos tienen en los ingresos de las AAPP alemanas. Además, las CSS tienen mayor relevancia en la recaudación total de Alemania que los ingresos por IRPF al suponer un 38% y un 26%, respectivamente. Esta mayor relevancia de la Seguridad Social es característica del modelo conservador de estado de bienestar, propio de Alemania y otros países continentales europeos (Causa, Hermansen, 2017).

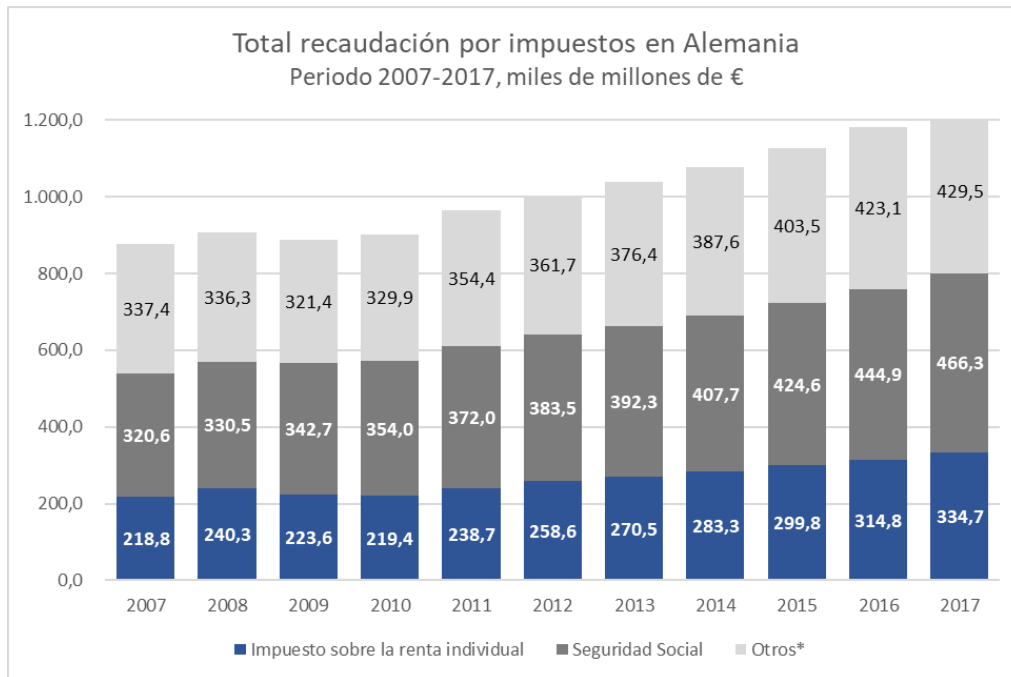
El gráfico 2.23 refleja la evolución en las variaciones de estos dos tipos de ingreso fiscal. Primero, en el caso de las CSS se muestra que durante todo el periodo la proporción de las CCS sobre el total del PIB permanece relativamente constante y experimenta sólo variaciones en torno al 1%. Esto se debe a que, durante el periodo analizado, no hay grandes reformas en las CSS ya que las principales modificaciones en este sistema se realizaron a mediados de los 2000 con las reformas Hartz. Entre ellas y en línea con su objetivo flexibilizador, se incluye una importante reducción en el importe de la Seguridad Social que paga el empleador (Bouvard, Rambert, Romanello, Studer, 2013).

Sin embargo, sí se distingue claramente que en 2009 el total de CSS sobre el PIB experimenta un importante crecimiento (en torno al 8%). Este valor se debe a la contundente contracción del PIB por la crisis y no a un gran incremento en el porcentaje de contribución. En consecuencia, el crecimiento real en términos absolutos es del 3,7%, que está en línea con el crecimiento anual de este indicador durante el periodo.

Por su parte, las recaudaciones del IRPF expresadas como porcentaje del PIB tienen un comportamiento más volátil hasta 2012 que se estabiliza relativamente. La volatilidad de los primeros años es en gran medida consecuencia de los cambios en la situación económica y no de reformas en el impuesto. Así, en 2009 y 2010 la recaudación total del IRPF sobre el PIB (y en términos absolutos) decrece debido a la contracción de la actividad económica. En los dos años siguientes, como consecuencia de la recuperación y el restablecimiento de la situación precrisis, crece de nuevo el total de IRPF recaudado.

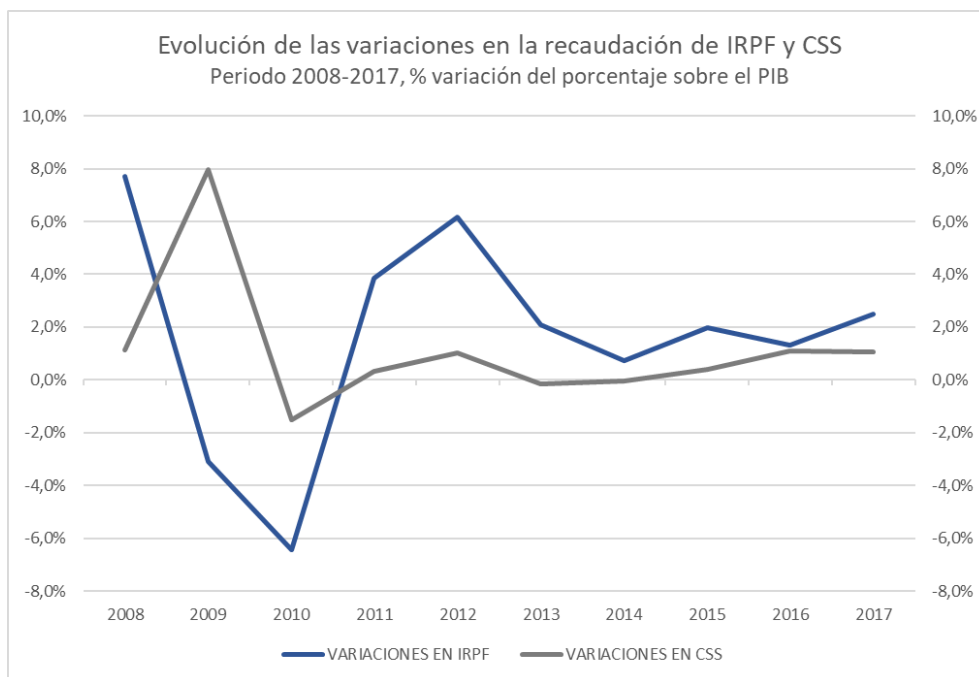


**Gráfico 2.22: Evolución de la recaudación fiscal total en Alemania desglosada en IRPF y CSS**



Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos de la OCDE.

**Gráfico 2.23: Evolución de las variaciones en el total recaudado por IRPF y CSS**



Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos de la OCDE.

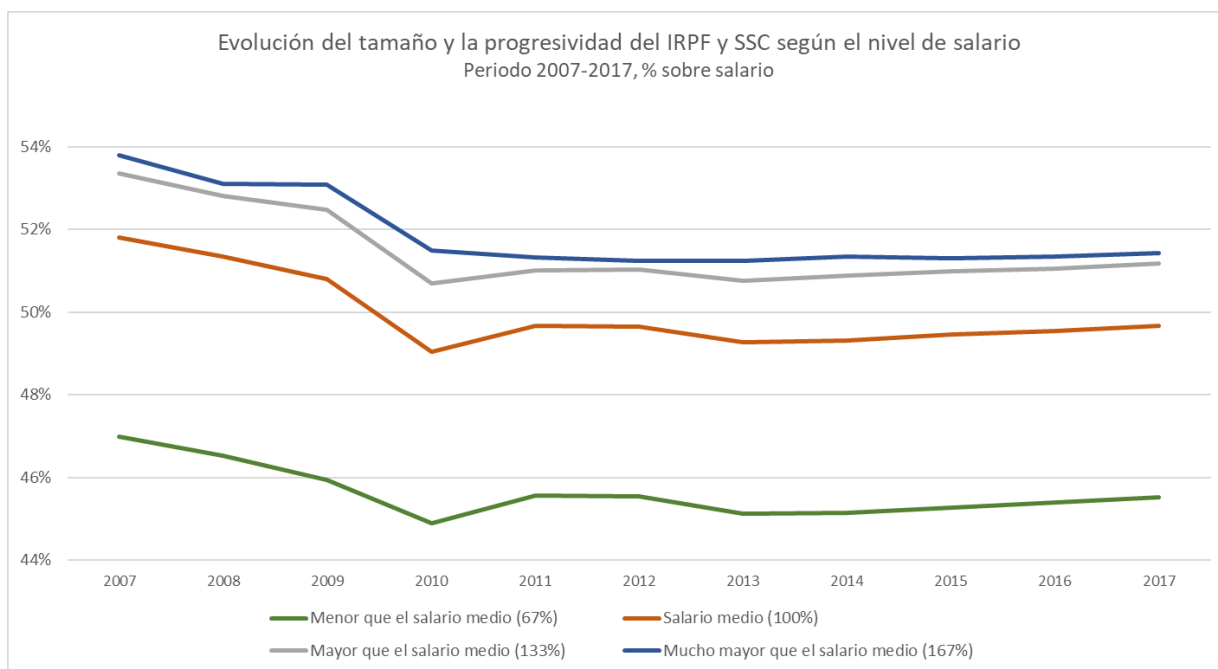
La eficiencia redistributiva de los impuestos está determinada por el tamaño del impuesto y su progresividad tal y como se describe en el marco teórico. En el gráfico 2.24 se pueden analizar ambas dimensiones. El gráfico refleja, en primer lugar, que en Alemania el tanto por ciento del salario bruto que se destina a impuestos, tanto IRPF como CSS, es muy alto para todos los niveles de salario. El que este tipo se sitúe aproximadamente entre el 45% y el 50% convierte a Alemania en uno de los países de Europa con mayor carga fiscal sobre los salarios (European Commission, 2015).

El análisis del gráfico también destaca la diferencia en el tipo impositivo sobre salarios bajos y el resto de los salarios, reflejando la progresividad del sistema alemán. Así, el porcentaje de impuestos que ha de pagar una persona que recibe el salario bajo es aproximadamente un 10% inferior que el que paga una persona de salario medio y alrededor de un 14% más bajo que el de las personas con salarios más altos. Este foco en favorecer a las personas de ingresos más bajos explica que en Alemania los más beneficiados por las medidas redistributivas sean el 20% más pobre, en lugar de las clases medias como ocurre en otros países (Causa, Hermansen, 2017).

Por último, cabe destacar cómo evolucionan los tipos del IRPF y CSS durante el periodo analizado. Hasta 2010, el porcentaje de impuestos a pagar se reduce ligeramente para todos los niveles de salario. Esto implica que Alemania continúa con la tendencia iniciada en los 2000 de aumentar la flexibilidad reduciendo el porcentaje a pagar de IRPF y CSS (Causa, Hermansen, 2017). En 2010, la carga fiscal baja más proporcionalmente que otros años quizá como parte del esfuerzo flexibilizador de las AAPP. A partir de entonces, el porcentaje de gravamen sobre los salarios se mantiene relativamente constante en todos los niveles de salario.

Así, el balance final es que la carga fiscal de los salarios en Alemania se reduce en torno a un 4% para todos los niveles de salario excepto para los más bajos. En su caso, la reducción es sólo de un 3%. Por tanto, en este periodo se hacen pequeñas modificaciones regresivas que perjudican ligeramente a las personas con salarios más bajos.

**Gráfico 2.24: Evolución del tamaño y la progresividad del IRPF y CSS según el nivel de salario<sup>11</sup>**



Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos de la OCDE.

### 3.2.5 Análisis del impacto en la desigualdad de ingresos disponibles

Las transferencias e impuestos anteriormente descritos tienen por objetivo reducir la desigualdad de ingresos disponibles entre los diferentes grupos de la sociedad. El gráfico 2.25 refleja la evolución de la desigualdad de mercado y la desigualdad final, después de transferencias e impuestos. En él se puede ver que, entre 2008 y 2015, ambas formas de desigualdad permanecen relativamente constantes y con una muy atenuada tendencia creciente. Así, la desigualdad de ingresos disponibles en Alemania crece en un 3% entre 2008 y 2015.

En el gráfico 2.26 se refleja la variación en la eficiencia de las herramientas redistributivas representando la diferencia entre la desigualdad de mercado y la final para cada año. En él se muestra que, todos los años, las herramientas redistributivas consiguen reducir la desigualdad de mercado en aproximadamente un 42% (con pequeñas variaciones en la eficacia dependiendo del año).

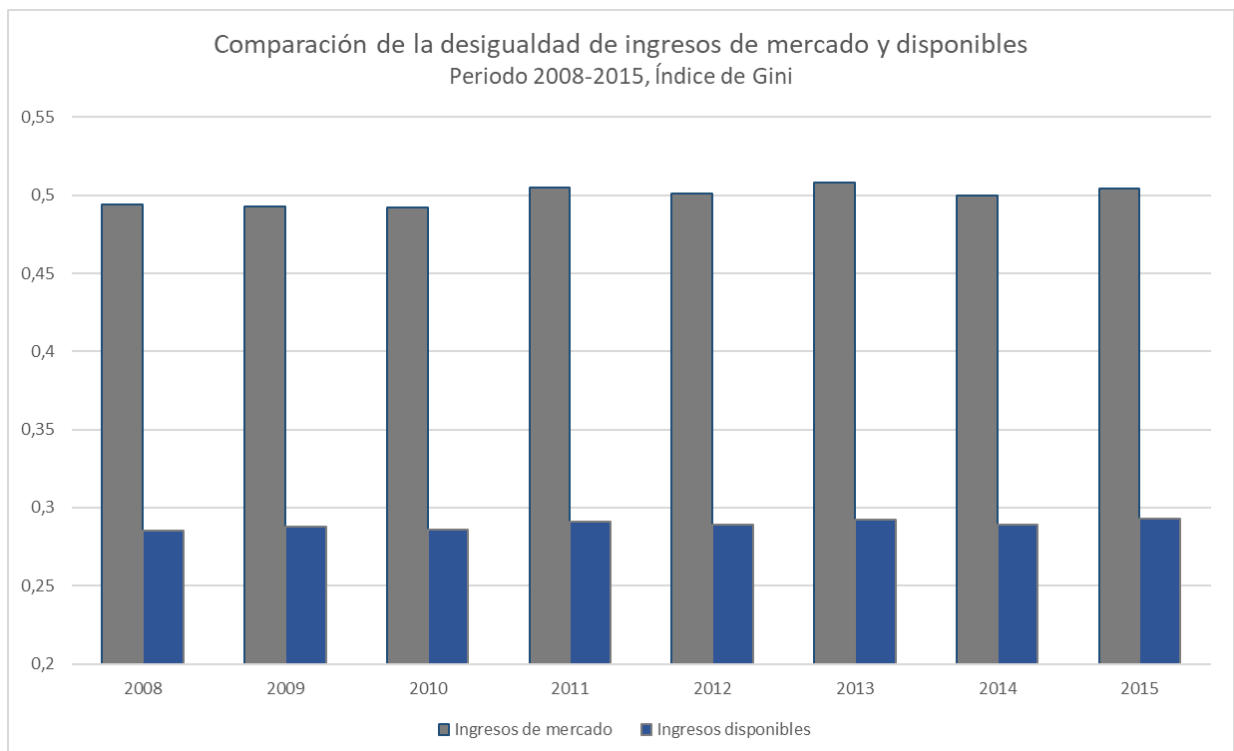
<sup>11</sup> Se mide con el *tax wedge* como en el caso de España. También se mantiene la misma clasificación de salarios.

De la evolución de los dos tipos de desigualdad se puede extraer la conclusión de que el sistema redistributivo alemán, establecido antes del comienzo de la crisis y definido finalmente en las reformas Hartz, es eficiente. Esta conclusión se apoya en dos motivos. En primer lugar, se consideran eficientes las transferencias e impuestos alemanes porque reducen en un 42% la desigualdad de mercado.

En segundo lugar, el sistema redistributivo alemán funciona bien porque consigue mantener la eficiencia en la reducción de la desigualdad sin introducir modificaciones *ad hoc* y en un contexto complicado de crisis nacional en 2009 y regional durante todo el periodo. Es decir, el sistema está diseñado de tal manera que funciona en situaciones de recesión e inestabilidad sin necesidad de introducir reformas significativas sobre el importe o progresividad de sus impuestos y transferencias.

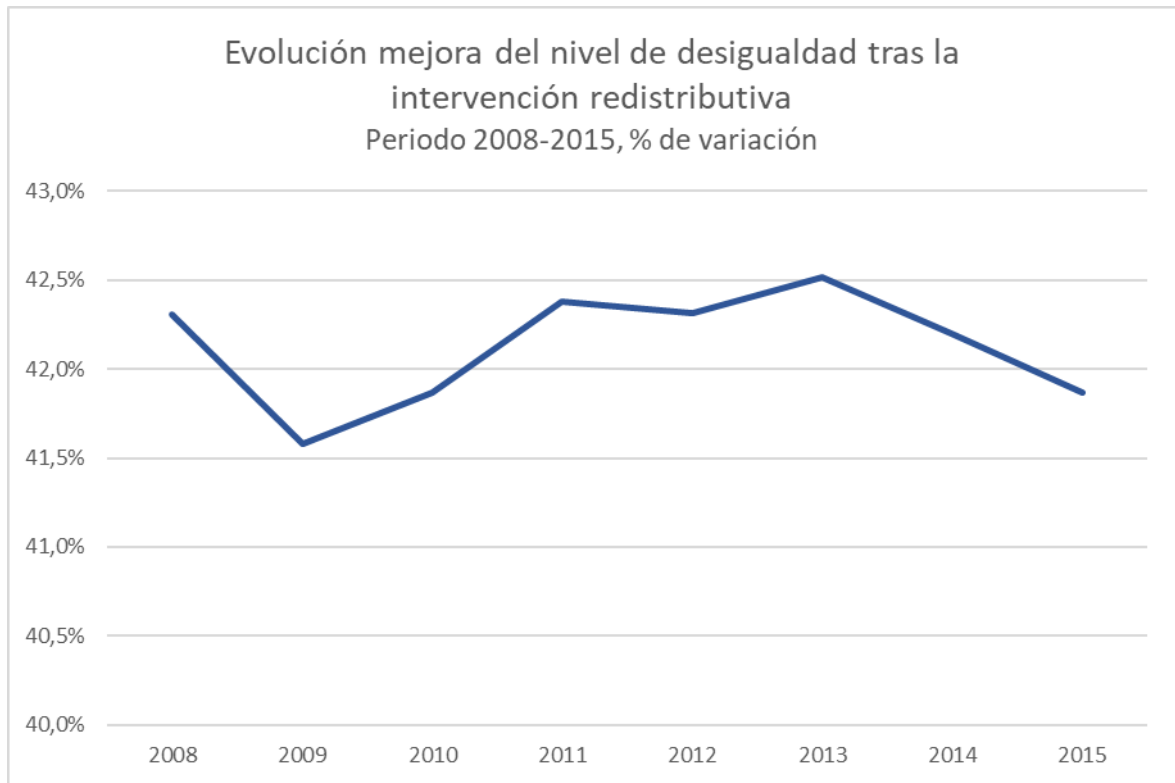
De la misma manera, el no haber introducido cambios significativos en sus sistemas de impuestos y transferencias es la causa de que la eficiencia del sistema se mantenga constante y no mejore durante todo el periodo.

Gráfico 2.25: Evolución de la desigualdad de ingresos de mercado y disponibles en Alemania



Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos de la OCDE.

Gráfico 2.26: Evolución de la variación entre la desigualdad de ingresos disponibles y la desigualdad de ingresos de mercado



Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos de la OCDE.

## **4. COMPARACIÓN Y ANÁLISIS**

En esta sección se compara la eficacia de Alemania y España en su objetivo de reducir la desigualdad económica durante el periodo 2007- 2017. Para ello, se analiza de forma comparativa la evolución del contexto económico de cada país; sus respectivas herramientas redistributivas y laborales; y los niveles de desigualdad derivados de lo anterior.

### **4.1 Evolución económica**

Son muchas las diferencias entre la economía alemana y la española. Primero, el tamaño de la economía alemana es, medida en términos de PIB, más que el doble que la española. Segundo, tienen diferente especialización en sectores. España está centrada en sectores poco intensivos en trabajo cualificado como el sector agrario o la construcción y Alemania está especializada en actividades industriales y de servicios muy intensivas en capital humano y tecnológico. Esta distinta composición de la actividad económica es uno de los factores que explican su diferente capacidad de reaccionar a la crisis. En 2009, Alemania experimenta un profundo decrecimiento del PIB, pero se recupera rápidamente y crece durante el resto del periodo. Por el contrario, la crisis en España se extiende hasta 2013 y sólo a partir de entonces vuelve a experimentar progresivos crecimientos en el PIB.

Otra fuente de diferencias entre ambas economías es el papel que el sector exterior juega en cada una de ellas. Alemania es una economía orientada a la exportación mientras que la actitud de España ante el exterior depende del momento del ciclo económico en el que se encuentre. Así, la balanza de pagos de Alemania suele presentar saldos positivos y relativamente altos. Esto se refleja en el periodo 2007-2017 en el que mantiene una media del 7% de su PIB como saldo exterior. Por su parte, la situación de España con el exterior es negativa hasta 2012 debido a los altos volúmenes de importación y positiva a partir de 2013 gracias al crecimiento en las exportaciones.

Por último, el comportamiento de Alemania y España es también diferente en cuanto a los niveles de deuda pública. Así, durante el periodo analizado el nivel de deuda pública sobre el PIB asumido por España es considerablemente superior al de Alemania, con los costes que esto implica.

## **4.2 Mercado laboral**

El comportamiento de las principales variables de mercado laboral en estos países durante el periodo analizado es muy desigual. En términos de desempleo, experimentan tendencias contrarias: en España el desempleo crece drásticamente hasta 2013 y en Alemania decrece desde el comienzo del periodo. Lo único que tienen en común estos dos países en términos de empleo es que ambos tienen una elevada proporción de desempleados de larga duración. Así, durante el periodo 2007-2017 los dos países tienen una proporción de desempleados de larga duración de aproximadamente el 40%.

Alemania y España también son diferentes en términos de salarios, de temporalidad del empleo y de desarrollo de los trabajos parciales. Así, en términos de salarios, éstos son un 20% más altos en Alemania y, además, durante el periodo crecen más en Alemania que en España (un 12% y 5%, respectivamente). En cuanto a tipos de contratos, la proporción de contratos temporales es más baja en Alemania que en España y, por el contrario, en Alemania la proporción de contratos a tiempo parcial es más alta. Esto refleja mayor calidad del empleo y mayor flexibilidad en el mercado laboral alemán.

Asimismo, los sistemas de regulación laboral son también diferentes. Esto es, entre otros factores, una de las causas del distinto desempeño que Alemania y España tienen en términos económicos y de mercado laboral. En líneas generales, el sistema regulatorio en España es más rígido que en Alemania durante todo el periodo analizado (y antes del comienzo de este).

La flexibilidad del mercado laboral alemán es consecuencia de las reformas introducidas a mediados de los años 2000. Estas medidas limitan la protección al trabajador y facilitan, por consiguiente, la capacidad de adaptación de las empresas a sus necesidades productivas. Como consecuencia, Alemania tiene implantado, antes del comienzo de la crisis, un sistema lo suficientemente flexible como para ajustarse de manera relativamente autónoma a los cambios en el ciclo económico.

Por su parte, antes del comienzo de la crisis, España tiene un sistema regulatorio del mercado laboral rígido en el que la prioridad es la protección del trabajador, en detrimento de la eficiencia empresarial. Como reacción a la crisis, se implementan reformas laborales en 2010 y 2012 que tienen como objetivo flexibilizar el mercado laboral para hacerlo más eficiente. Estas medidas son eficaces en mejorar la capacidad de

adaptación de las empresas, pero siguen sin estar al nivel de flexibilidad del sistema regulatorio alemán.

#### **4.3 Desigualdad de ingresos de mercado**

La combinación de la actividad económica, el funcionamiento del mercado laboral y la intervención estatal en este último resulta en unos niveles determinados de desigualdad de mercado. La evolución de esta desigualdad en España y Alemania entre 2008 y 2015 está representada en el gráfico 3.1.

En él se aprecia, entre otras cosas, que el nivel de desigualdad de mercado empieza siendo, antes del comienzo de la crisis, más alto en el caso de Alemania. Esto es una consecuencia lógica de la mayor flexibilidad del mercado laboral en Alemania comparado con el español. El promover mayor flexibilidad se traduce en menores niveles de protección para el trabajador y esto, a su vez, puede favorecer mayor desigualdad en los ingresos obtenidos en el mercado (antes de la intervención estatal redistributiva).

Sin embargo, las consecuencias de la crisis se hacen patentes en 2009 y 2010 cuando la desigualdad de mercado en España aumenta considerablemente y supera a la de Alemania. Desde entonces hasta 2015, la desigualdad en España crece más que proporcionalmente que la de Alemania y, en consecuencia, la diferencia en los niveles de desigualdad de mercado es cada vez más acentuado.

#### **4.4 Impacto de la actividad económica y el mercado laboral en la desigualdad de mercado**

El comportamiento de la desigualdad de mercado en Alemania y en España durante este periodo y, especialmente, a raíz de la crisis permite sugerir varias conclusiones.

En primer lugar, en periodos de expansión económica y en el muy corto plazo, la rigidez de la regulación laboral es más eficiente en promover la menor desigualdad de mercado que otros sistemas más flexibles.

En segundo lugar y relacionado con lo anterior, un sistema flexible del mercado laboral parece conducir a mayores niveles de desigualdad de mercado en el corto plazo. Esto es especialmente evidente en casos de expansión económica. En este tipo de periodos



la mayor flexibilidad se aprovecha para priorizar los intereses empresariales a la protección del trabajador y así maximizar los retornos.

Sin embargo, esta conclusión no es clara en el caso de periodos recesivos. Esto es porque, si bien es cierto que la mayor flexibilidad disminuye la protección del trabajador, ésta también permite la adaptabilidad de las empresas a situaciones de contracción económica. Esto evita despidos y frena el crecimiento de la desigualdad. Por tanto, como el caso de Alemania refleja, la mayor flexibilidad en el corto plazo y en contextos de recesión puede evitar el incremento de la desigualdad de mercado.

Por último, y en contraste con lo anterior, un sistema regulatorio flexible del mercado laboral promueve mayor igualdad de ingresos de mercado en el largo plazo y de manera indirecta. Esto es porque, como ocurre en el caso de Alemania, mayor flexibilidad permite más eficiencia y garantiza un mejor desarrollo económico que termina favoreciendo la igualdad. Esto se cumple tanto en contextos expansivos como recesivos, pero es especialmente relevante en casos de crisis económica como la analizada en este caso.

#### **4.5 Intervención estatal redistributiva**

El último componente que influye en la determinación de la desigualdad económica es la intervención redistributiva propia del sistema de bienestar de cada país. En este trabajo, la comparación de las herramientas redistributivas, transferencias e impuestos, se hace a grandes rasgos y de manera muy simplificada ya que por su complejidad son innumerables las diferencias que se podrían señalar.

A muy grandes rasgos, se puede decir que el sistema de desempleo en España es más generoso que el de Alemania. Esto es porque la prestación por desempleo contributiva dura más tiempo, los requisitos para ser beneficiario son menos exigentes y su tamaño medio es superior al de las transferencias del sistema de desempleo alemán<sup>12</sup>. Por tanto, y de acuerdo con el marco teórico, se podría considerar que el sistema español tiene, en base al tamaño, más efecto redistributivo que el alemán. Sin embargo, en términos de *targeting*, se puede considerar más eficiente al sistema alemán. Esto es

---

<sup>12</sup> Esto se concluye a partir de los datos analizados en las secciones anteriores haciendo el cálculo del total destinado a las transferencias entre el total de beneficiarios.

porque al establecer más requisitos que España, Alemania centra mejor las ayudas en quienes más lo necesitan.

En cuanto a las transferencias de asistencia social que tienen por objetivo la garantía de ingresos mínimos, el tamaño medio recibido por beneficiario es más alto en Alemania y los requisitos para ser beneficiarios son similares en ambos países. Así, se puede sugerir que este tipo de transferencia de asistencia social tiene más efecto redistributivo en Alemania que en España. Esto es por tener mayor tamaño en iguales condiciones de *targeting*.

En cuanto a los impuestos, cabe destacar, en primer lugar, que el sistema fiscal en España es modificado varias veces durante el periodo y que el alemán permanece, a grandes rasgos, como al inicio y sin cambios significativos.

En segundo lugar, y en lo referente al tamaño, cabe destacar que el porcentaje del salario bruto destinado a IRPF y CSS es aproximadamente un 10% superior en Alemania que en España. Sin embargo, a lo largo del periodo esta diferencia entre ambos se reduce. Esto se debe principalmente a la bajada progresiva del tipo impositivo para todos los niveles de salario en Alemania.

En tercer lugar, los sistemas fiscales en Alemania y España son diferentes en cuanto a la forma de progresividad escogida. Así, en Alemania el foco de la progresividad está puesto en favorecer principalmente a las personas con salario más bajo. Por consiguiente, el porcentaje de impuestos sobre el salario bruto que tienen que pagar las personas con salario más bajo es considerablemente inferior al porcentaje que pagan los otros tres niveles de salario (pagan 9%, 13% y 14% más que estos, respectivamente). En línea con esto, la diferencia en el tipo impositivo entre personas de salario medio, alto y muy alto es relativamente baja.

Además, este objetivo alemán de emplear los impuestos en favor de las personas de rentas más bajas también se logra con la regulación de los *mini trabajos*. Dicha regulación establece que este tipo de trabajadores no están sujetos al pago del IRPF y las CSS.

En España, el foco es el contrario. La progresividad está centrada en disminuir la renta de las personas con salarios altos y muy altos para beneficiar al resto (salarios medios y bajos). Así, en España el porcentaje de impuestos que pagan las personas con

rentas más altas es un 20% superior a lo que pagan las personas con rentas más bajas (mientras que en Alemania es sólo un 14% más).

Por consiguiente, mientras que en Alemania el foco está puesto en beneficiar a las personas de rentas más bajas, en España la orientación es favorecer a las clases medias y bajas en detrimento de las rentas más altas.

Por último, el balance final de los cambios en los impuestos llevados a cabo por ambos países durante el periodo es distinto y con tendencia contraria. En Alemania, el balance final es la reducción del tipo impositivo para todos los niveles de salario y la bajada es menor para los individuos con salarios más bajos. Esto supone una pequeña disminución de la progresividad en Alemania al reducir ligeramente el “trato de favor” a las personas de renta más baja.

Por su parte, el balance final en España es que aumenta la situación desfavorable para las personas de renta más alta. Esto es porque se mantiene relativamente constante el tipo impositivo para todos los niveles de salario excepto para los salarios más altos que tienen un crecimiento del 3% en el tipo impositivo.

#### **4.6 Desigualdad de ingresos disponibles**

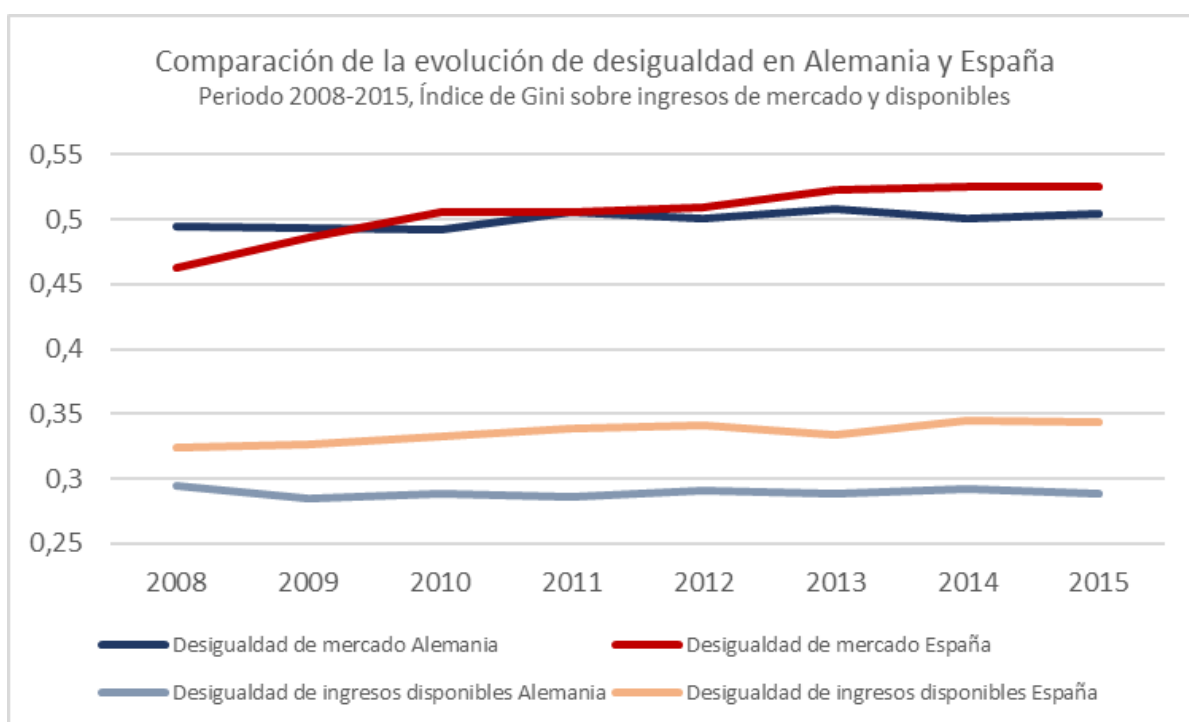
La intervención de los impuestos y transferencias descritos resulta en nuevos niveles de desigualdad en España y Alemania. El análisis de la desigualdad de rentas disponibles frente a la desigualdad de mercado se presenta en el gráfico 3.1 a continuación.

En él se aprecia que la desigualdad de ingresos disponibles es inferior en Alemania durante todo el periodo con niveles entre un 15% y un 20% inferiores a los de España. Esta diferencia, unida a que los niveles de desigualdad de mercado son similares en ambos países, conduce a la conclusión de que las herramientas redistributivas son más eficientes en Alemania que en España. Así, mientras que en España el sistema redistributivo logra una reducción de la desigualdad de mercado del 32%, en el caso de Alemania esta reducción es del 42%.

Por último, cabe señalar que, a pesar de que las herramientas alemanas son más eficientes en términos absolutos, la capacidad redistributiva del sistema español mejora durante el periodo mientras que, en Alemania, empeora ligeramente. Tal y como se refleja

en la tabla 3.1, la desigualdad de mercado en España crece en un 13% durante el periodo, mientras que la desigualdad de ingresos disponibles aumenta sólo en un 6%. Esta reducción más que proporcional de la desigualdad final representa una mejora en la eficiencia de las herramientas redistributivas a lo largo del periodo. Por el contrario, en Alemania, la desigualdad de ingresos disponibles entre 2008 y 2015 crece más que proporcionalmente (3%) que la desigualdad de mercado (2%).

Gráfico 3.1: Comparación de la evolución de la desigualdad de ingresos de mercado y disponibles en España y Alemania



Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos de la OCDE.

Tabla 3.1: Variación desigualdad de ingresos de mercado y disponibles en Alemania y España

	Variación desigualdad entre 2008-2015	
	Ingresos de mercado	Ingresos disponibles
<b>ALEMANIA</b>	2%	3%
<b>ESPAÑA</b>	13%	6%

Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos de la OCDE.

#### **4.7 Impacto de las herramientas redistributivas en la desigualdad de ingresos disponibles**

De la comparación de las herramientas redistributivas en ambos países se pueden extrapolar algunas conclusiones.

En primer lugar, en términos de transferencias de desempleo, y si los casos de Alemania y España se consideran representativos, se puede concluir que es mejor limitar la protección ofrecida por estas prestaciones. Esta limitación se traduce en prestaciones de cuantías inferiores, recibidas durante menos tiempo y con exigentes requisitos de elegibilidad que tienen por objetivo incentivar la búsqueda de empleo. Adicionalmente, esta mayor exigencia en el sistema de desempleo puede o debe estar complementada con tamaños relativamente altos en las transferencias de garantía de ingresos mínimos.

En segundo lugar y en lo referente a los impuestos, se puede concluir que, en términos de tamaño, un mayor tipo impositivo para todos los niveles de salario tiene mayor impacto redistributivo. En cuanto a la progresividad, el impacto redistributivo es mayor si el foco se pone en favorecer a las rentas más bajas en lugar de en gravar tipos muy elevados a las rentas más altas.

## 5. CONCLUSIONES

El objetivo de este trabajo es analizar el impacto que tienen las intervenciones estatales redistributivas y de mercado laboral en la desigualdad de ingresos de España y Alemania durante el periodo 2007-2017.

La importancia de este trabajo se justifica por la gran relevancia que tiene la mitigación de la desigualdad; no sólo como obligación ética, sino también como condición necesaria para el desarrollo económico y social de los países. Esto es porque la desigualdad económica constituye una amenaza para el bienestar y convivencia social y, al mismo tiempo, obstaculiza el correcto funcionamiento de las economías (Bubbico, Freytag, 2018).

Además, la lucha contra la desigualdad es una absoluta prioridad para Europa en la actualidad porque esta lacra lleva décadas creciendo y, aún más importante, se espera que siga haciéndolo en los próximos años. En consecuencia, el objetivo del trabajo es de gran relevancia no sólo en la actualidad sino también con vistas al medio y largo plazo.

El trabajo consta de dos partes: primero, una revisión de literatura económica y, segundo, un análisis empírico de los casos de España y Alemania. De la revisión de literatura se extraen cinco conclusiones fundamentales que, además, enmarcan teóricamente el análisis posterior:

- La definición de la regulación del mercado laboral es muy compleja porque implica equilibrar dos objetivos que, en ocasiones, son contrapuestos: por un lado, la mayor eficiencia económica que exige mayor flexibilidad y, por otro, el mayor bienestar social que implica proteger al trabajador y, por tanto, mayor rigidez.
- El estudio del impacto de las herramientas laborales en la desigualdad es complejo por la endogeneidad que existe entre ellas.
- El objetivo fundamental del sistema redistributivo es disminuir la desigualdad, pero también influye en el crecimiento económico y, por ello, debe fomentar no sólo la equidad sino también la mayor eficiencia económica.
- La eficacia de las herramientas laborales y redistributivas depende mucho de la interacción de unas con otras. Por tanto, la coordinación entre ellas aumenta su eficiencia.

- El funcionamiento de las herramientas laborales y redistributivas está sujeto a su interacción con las variables socioeconómicas del mercado en el que se aplican. Por consiguiente, no hay un modelo único que funcione en todos los casos.

Por su parte, el análisis empírico de los casos de España y Alemania se estructura en dos partes. Primero, se analiza el nivel de desigualdad de mercado que resulta del desempeño económico y del sistema regulatorio laboral de cada país. Después, se estudia el impacto redistributivo de las transferencias y los impuestos a través de la comparación entre la desigualdad de mercado y la final.

En el caso de España, este análisis permite conocer los factores que contribuyen al crecimiento de la desigualdad económica en el periodo 2007-2017. Primero, desde la perspectiva económica, España experimenta una profunda crisis hasta 2013 y comienza su recuperación a partir de 2014. Segundo, desde el punto de vista del mercado laboral, se introducen reformas de flexibilización del sistema que es tradicionalmente muy rígido en España. Como consecuencia de esta situación económica, y a pesar de las reformas flexibilizadoras del mercado laboral, la desigualdad de mercado crece en España durante el periodo.

Tercero, en cuanto a la redistribución, el sistema de transferencias en España permanece sin cambios significativos durante el periodo manteniendo, por tanto, un sistema de desempleo de alta protección. Por su parte, en los impuestos sí se introducen modificaciones tanto en el tamaño como en la progresividad. El balance final entre 2007 y 2017 es que, después de las sucesivas variaciones, el tipo impositivo permanece relativamente constante para todos los niveles de salario. Esto es así excepto en el caso de los salarios más altos que tienen un crecimiento del 3% en el tipo. Esto es propio del sistema impositivo en España cuya progresividad está centrada en disminuir la renta de las personas con salarios altos y muy altos para beneficiar así a las personas con salarios medios y bajos.

El impacto de estas medidas redistributivas en la desigualdad final es positivo y, de media, consiguen una reducción de la desigualdad de aproximadamente el 32%. Además, su eficiencia aumenta a lo largo del periodo y, en consecuencia, el crecimiento de la desigualdad final es inferior al experimentado por la desigualdad de mercado.

Por su parte, el desempeño de Alemania en el periodo 2007-2017 es muy diferente al de España. Primero, en términos económicos, la crisis en Alemania tiene lugar entre 2008 y 2009, y desde entonces, experimenta un crecimiento significativo de la actividad económica. Segundo, su mercado laboral es tradicionalmente flexible y, durante el periodo, se introducen medidas de flexibilización adicionales. Así, el resultado conjunto de la actividad económica y el funcionamiento del mercado laboral en Alemania es el crecimiento de la desigualdad de mercado en un 2%. Por tanto, la desigualdad crece, pero no de manera significativa.

Tercero, el sistema redistributivo permanece sin muchos cambios. Así, las prestaciones de desempleo mantienen los estrictos requisitos de acceso, las bajas cuantías y la corta duración propios del sistema alemán. Por su parte, las transferencias de asistencia social ofrecen protección relativamente alta a través de elevadas cuantías y durante tiempo indefinido. Los impuestos tampoco son modificados significativamente durante el periodo: los tipos impositivos se mantienen muy altos y la progresividad permanece centrada en favorecer a las personas de renta más baja. El balance final de los impuestos entre 2007 y 2017 en Alemania es que bajan los tipos impositivos para todos los salarios, pero menos que proporcionalmente para los más bajos.

El impacto de estas actuaciones redistributivas en el periodo es positivo y logra reducciones de la desigualdad de aproximadamente el 42%. Sin embargo, su eficiencia se deteriora ligeramente durante el periodo y, por ello, la desigualdad final crece más que proporcionalmente que la de mercado.

A partir de la comparación de los casos de Alemania y España se pueden extraer una serie de conclusiones. Sin embargo, estas no son absolutas o válidas para todos los casos por dos razones fundamentales. Primero, porque el análisis realizado no es exhaustivo y no incluye factores muy relevantes en la determinación de la igualdad como los sindicatos o el sistema de pensiones, entre otros.

Segundo, porque tal y como sugieren las conclusiones del marco teórico, es complicado aislar y determinar con certeza el impacto concreto de cada medida laboral o redistributiva. Esto es porque tienen mucha interdependencia con otras formas de intervención, así como con otros factores y fenómenos políticos y socioeconómicos. Esto



es especialmente relevante en el caso de Alemania y España porque sus sistemas económicos son muy diferentes.

Por tanto, las conclusiones planteadas a continuación ofrecen una idea general de la eficiencia del sistema laboral y redistributivo en la reducción de la desigualdad, pero, en ningún caso, se deben considerar definitivas.

Las conclusiones referentes a las intervenciones en el mercado laboral son las siguientes:

- En periodos de expansión económica y en el muy corto plazo, la rigidez de la regulación laboral es más eficiente en promover la menor desigualdad de mercado que otros sistemas más flexibles.
- Un sistema flexible del mercado laboral parece conducir a mayores niveles de desigualdad de mercado en el corto plazo. Esto es especialmente evidente en casos de expansión económica.
- Sin embargo, la conclusión anterior no es clara en el caso de periodos recesivos. Esto es porque, si bien es cierto que la mayor flexibilidad disminuye la protección del trabajador, ésta también permite la adaptabilidad de las empresas a situaciones de contracción económica. Así, evita despidos y frena el crecimiento de la desigualdad.
- Un sistema regulatorio flexible del mercado laboral promueve, de manera indirecta y en el largo plazo, mayor igualdad de ingresos de mercado. Esto es porque la mayor flexibilidad favorece la eficiencia y el desarrollo económico, y esto termina incrementando la igualdad. Esta conclusión es válida para periodos expansivos y recesivos, pero es especialmente relevante para estos últimos.

Por su parte, las conclusiones obtenidas de la redistribución son las siguientes:

- En cuanto a las transferencias, es mejor el impacto redistributivo de un sistema de desempleo estricto (baja cuantía, baja duración de la prestación y exigentes requisitos para su obtención) combinado con un sistema de asistencia social de mayor protección (mayor tamaño medio de la transferencia). Esto es porque la mayor protección del sistema de desempleo puede desincentivar la búsqueda de trabajo a través de cuantías elevadas, durante mucho tiempo y con requisitos de elegibilidad poco exigentes.
- En cuanto al tamaño de los impuestos, el impacto redistributivo es mayor cuanto más altos son los tipos impositivos para todos los niveles de salario.

- En referencia a la progresividad de los impuestos, el impacto redistributivo es mayor si el foco se pone en favorecer a las rentas más bajas en lugar de centrar la redistribución en gravar con tipos muy elevados a las rentas más altas.

En conclusión y englobando todas las conclusiones anteriores, la lección más relevante de este trabajo es que la regulación laboral y el sistema redistributivo han de ser diseñados de manera conjunta y, sólo de esta manera, podrán alcanzar su doble objetivo de mayor eficiencia económica y bienestar social.

Por consiguiente, y siempre dentro de unos límites lógicos, la regulación laboral ha de priorizar la flexibilidad y el sistema redistributivo debe centrarse en la equidad. Esto es para permitir que ambos sistemas se complementen y logren los dos objetivos no sólo en el largo plazo, sino también en el corto. Este modelo, que se aplica en Alemania, funciona porque aprovecha la complementariedad entre ambos sistemas. De esta manera, la mayor flexibilidad permite más crecimiento económico y, aunque genera más desigualdad, ésta es mitigada por un sistema redistributivo sólido y eficiente.

En consecuencia y como recomendación, el modelo establecido en España debería cambiar. Esto es porque es completamente ineficiente que ambos sistemas (regulación laboral y redistribución) estén orientados a la protección social y ninguno al crecimiento económico que es el que determina el bienestar social en el largo plazo. Por tanto, se debería explorar la posibilidad de aplicar en España las herramientas utilizadas en Alemania. Evidentemente, esto requeriría de mayor investigación para adaptar el modelo alemán a las particularidades del sistema económico y productivo español.

## 7. BIBLIOGRAFÍA

Alfonso, H., LaFleur, M., y Alarcón, D. (2015). Concept of Inequality. *Development Issues No. 1*, pp. 1-2.

Andersen, C. (22 enero, 2009). IMF Survey: Germany Faces Extended Downturn Despite Stimulus. *IMF News – Country Focus*.

Anghel, B., Basso, H., Bover, O., Casado, J.M., Hospido, L., Izquierdo, M., ... Vozmediano, E. (2018). Income, Consumption and Wealth Inequality in Spain. *Documentos Ocasionales del Banco de España*, (1806), pp. 11-45.

Arrazola, M. y de Hevia, J. (2013). Análisis de los efectos de los cambios en el IRPF sobre la renta declarada en España. *Cuadernos de información económica*, 239, pp. 57-64.

BBVA Research (2014). Evaluación de la reforma del IRPF. *Observatorio Económico España BBVA*.

Berg, J. (2015). *Labour Market, Institutions and Inequality: Building just societies in the 21<sup>st</sup> century*. International Labour Organization (ILO).

Bertola, G. (2009). Labour market regulation: Motives, measures, effects. *International Labour Office Conditions of Work and Employment Series*, (21), pp. 1-44.

Bij de Vaate, V. (2017). Achieving flexibility and legal certainty through procedural dismissal law reforms: The German, Italian and Dutch solutions. *European Labour Law Journal*, 8 (1), pp. 5-27.

Bouvard, F., Rambert, L., Romanello, L. y Studer, N. (2013). How have the Hartz reforms shaped the German labour market? *Trésor Economics*, 110.

Bozoyan, T. (2018). Economic Overview Germany: Market, Productivity, Innovation. *Germany Trade and Invest – Issue 2018*.

Bubbico, R. L. y Freytag, L. (2018). *Inequality in Europe*. Lugar de publicación: European Investment Bank.

Buck, T. (6 abril, 2017). Spain: Boom to bust and back again. *Financial Times*. Recuperado de: <https://www.ft.com/content/254bb8a8-1940-11e7-a53d-df09f373be87>.

Calderón, C. y Chong, A. (2008). Labor market institutions and income inequality: an empirical exploration. *Public Choice – Springer Science + Business Media*, 138, pp. 65-81.

Causa, O. y Hermansen, M. (2017). Income redistribution through taxes and transfers across OECD countries. *OECD Economics Department Working Papers*, 1453, pp. 2-87.

Cecchini, S. (2014). Social Protection, Poverty and Inequality: A Comparative Perspective. *Journal of Southeast Asian Economies*, 31 (1), pp. 18-39. DOI: 10.1355/ae31-1b.

Cerisier, F. y Rustique, A. (2017). Spain: Radical transformation of the labour market. *Eco Flash BNP Paribas*.

Cecchi, D. y García-Peñalosa, C. (2008). Labour market institutions and income inequality. *Luxembourg Income Study Working Paper Series -Economic Policy*, 470, pp. 601-649.

Comisiones Obreras (2018). *La Protección por Desempleo: Evolución 2007-2017. Análisis en la Comunidad de Madrid*. Madrid: Secretaría de Comunicación CCOO.

Croci Angelini, E. y Farina, F. (2007). Wage Inequality in Europe: the Role of Labour Market and Redistributive Institutions. *AIEL Series in Labour Economics*. DOI: 10.1007/978-3-7908-1923-6\_10.

Díaz de Sarralde, S., Picos, F., Moreno, A., Torrejón, L. y Antiquera, M. (2007). *La Reforma del IRPF de 2007: Una evaluación de sus efectos*. Instituto de Estudios Fiscales.

Dauderstädt, M. (2013). Germany's socio-economic model and the Euro crisis. *Brazilian Journal of Political Economy*, 33 (No. 1-130), pp. 3-16.

Doménech, R. (2017). The Spanish Labor Market: Reform Achievements and Challenges, *BBVA Research*.

Dreger, C., López-Bazo, E., Ramos, R., Royuela, V. y Suriñach, J. (2014). *European Parliament's Committee on Employment and Social Affairs - Policy Department A: Economic and Scientific Policy*.

Dustmann, C., Fitzenberger, B., Schönberg, U. y Spitz-Oener, A. (2014). *Journal of Economic Perspectives*, 28 (No. 1), pp. 167-188.

Ehmke, E. y Lindner, F. (2015). Labour Market Measures in Germany 2008-13: The Crisis and Beyond. *International Labour Office Research*.

Espínola, J.R. (2014). *Las raíces del paro y la deuda de España*. Madrid: Editorial Universitas, S.A.

European Commission (2019). Germany – Unemployment benefits. Employment, Social Affairs & Inclusion. Recuperado de: <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1111&intPageId=4557&langId=en>.

European Commission (2018). Which Member States have the largest share of the EU's GDP? *Eurostat News*. Recuperado de: <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/-/DDN-20180511-1?inheritRedirect=true>.

European Commission (2015). Macroeconomic imbalances. Country Report – Germany 2015. *Economic and Financial Affairs Occasional Papers*, 214.

Filauro, S. (2018). *The EU-wide income distribution: inequality levels and decompositions*. Bruselas: Social Europe – European Commission.

Gómez de la Torre, M. (2017). Análisis de redistribución y progresividad del nuevo IRPF: un ejercicio de simulación. *Anuario Jurídico y Económico Escurialense*, L(2017), pp. 237-280.

Goubin, S. (2016). Is Inequality a Latent Construct? An Assessment of Economic Inequality Indicators and Their Relation with Social Cohesion in Europe. *Springer Science+Business Media Dordrecht*, 136, pp. 21-40. DOI: <https://doi.org/10.1007/s11205-016-1522-z>

Haláskova, R. y Mikusova Merickova, B. (2017). Socio-economic development, income inequality and redistribution. *Ekonomická Revue – Central European Review of Economic Issue*, 20, pp. 24-41.

Horwitz, L. y Myant, M. (2015). Spain's labor market reforms: the road to employment – or to unemployment? *Working Paper European Trade Union Institute*.

International Labour Organization (ILO), International Monetary Fund (IMF), Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) y World Bank Group (2015). Income inequality and labour income share in G20 countries: Trends,

Impacts and Causes. *G20 Labour and Employment Ministers Meeting and Joint Meeting with the G29 Finance Ministers*.

Jacobi, L. y Kluve, J. (2006). Before and After the Hartz Reforms: The Performance of Active Labour Market Policy in Germany. *IZA Discussion Paper*, 2100.

Kahn, L. M. (2011). Labor Market Policy: A Comparative View on the Costs and Benefits of Labor Market Flexibility. *Journal of Policy Analysis and Management*, 31 (1), pp. 94-110. DOI: 10.1002/pam.20602.

Klein, T. (2009). Germany Country Monitor. *IHS Global Insight Quarterly Review and Outlook*, pp. 85-98.

Kollewe, J. (12 enero, 2011). Germany enjoys strongest economic growth since reunification. *The Guardian*.

Malo, M.A. (2015). Labour market measures in Spain 2008-13: The crisis and beyond. *International Labour Office – Research Department*.

MarketLine (2014). Germany: Unified Country, divided economy? *MarketLine Case Study*.

Marti, F. y Pérez, J.J. (2016). Spanish Public Finances through the Financial Crisis. *Documentos Ocasionales del Banco de España*, (1620), pp. 11-33.

McKay, A. (Marzo, 2002). Defining and Measuring Inequality. *Inequality Briefing of the Economists' Resource Centre*, (1), pp. 1-6.

Meyer, B. (2015). Hollowed Out and Turned About: New Social Cleavages and Institutional Change in Advanced Democracies. *UMI Dissertation Publishing*.

Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social de España (2018). *Guía de ayudas sociales y servicios para las familias*. Madrid: Dirección General de Servicios para la Familia y la Infancia y Subdirección General de las Familias.

Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social (2018). *Real Decreto 1462/2018, de 21 diciembre, por el que se fija el salario mínimo interprofesional para 2019* (312). Recuperado de: [https://www.boe.es/diario\\_boe/txt.php?id=BOE-A-2018-17773](https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2018-17773).

Montoriol-Garriga, J. (2013). The Hartz Reforms: achievements and less welcome effects. *La Caixa Research Dossier*, 7, pp. 34-35.

- Nienaber, M. (2018). Germany to raise minimum wage to 9.35 euros in 2020. *Reuters*.
- Obadic, A., Simurina, N. y Sonora, R. (2014). The effects of tax policy and labour market institutions on income inequality. *Zbornik Radova Ekonomskog Fakulteta u Rijeci*, 32(1), pp. 121-140.
- OECD (2019). Social spending (indicator). DOI: 10.1787/7497563b-en.
- OECD (2017). Understanding the socio-economic divide in Europe. *OECD Centre for Opportunity and Equality Inclusive Growth Background Reports*.
- OECD (2014a). Does income inequality hurt economic growth? *OECD Directorate for Employment, Labour and Social Affairs Focus on Inequality and Growth*. Recuperado de: [www.oecd.org/social/inequality-and-poverty.htm](http://www.oecd.org/social/inequality-and-poverty.htm).
- OECD (2014b). Germany: Keeping the Edge: Competitiveness for Inclusive Growth. *OECD Better Policies Series*.
- OECD (2012a). Inequality in labour income-What are its drivers and how can it be reduced? *OECD Economics Department Policy Notes*, (8).
- OECD (2012b). How does Germany compare? *OECD Employment Outlook 2012*.
- Öner, C. (2018). IMF: Finance and Development - Inflation: Prices on the Rise [Artículo FMI]. Recuperado de <https://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/basics/inflat.htm>.
- Ortega, E. y Peñalosa, J. (2012). The Spanish Economic Crisis: Key Factors and Growth Challenges in the Euro Areal. *Banco de España – Documentos Ocasionales*, (1201).
- Pérez-Moreno, S. y Angulo-Guerrero, M. (2016). Does economic freedom increase income inequality? Evidence from the EU countries. *Journal of Economic Policy Reform*, 19 (4), pp. 327-347. DOI: <http://dx.doi.org/10.1080/17487870.2015.1128832>.
- Perrons, D. y Plomien, A. (2010). Why socio-economic inequalities increase? Facts and policy responses in Europe. *European Commission Research Area: Socio-Economic & Humanities*, 24471. DOI: 10.2777/94928.
- Porten, E., Peters, F., Messelken, M. y von Meien, M. (2009). Comparison of the Governmental Actions undertaken in response of the Financial Crisis in Europe. *European Economic Recovery Plan of the European Commission*.

Raitano, M. (2016). Inequality in Europe Since the Crisis. *Intereconomics Leibniz Information Centre for Economics*, pp. 67-72. DOI: 10.1007/s10272-016-0579-x.

Rinne, U. y Zimmermann, K.F. (2011). Another Economic Miracle? The German Labor Market and the Great Recession. *IZA Discussion Paper*, 6250.

Servicio Público de Empleo Estatal (2018). Prestaciones – He trabajado más de un año. Recuperado de [https://www.sepe.es/contenidos/personas/prestaciones/quiero\\_cobrar\\_paro/he\\_trabajado\\_mas\\_de\\_un\\_ano.html](https://www.sepe.es/contenidos/personas/prestaciones/quiero_cobrar_paro/he_trabajado_mas_de_un_ano.html).

Tridico, P. (2018). The determinants of income inequality in OECD countries. *Cambridge Journal of Economics*, 42, pp. 1009-1042. DOI: doi:10.1093/cje/bex069.

Tridico, P. y Pariboni, R. (2018). Inequality, financialization, and economic decline. *Journal of Post Keynesian Economics*, 41 (2), pp. 236-259. DOI: <https://doi.org/10.1080/01603477.2017.1338966>.

Viñas, J. (9 abril, 2018). El IRPF cumple 40 años: así ha evolucionado el impuesto que cambió España. *Cinco Días*.

Zagelmeyer, S., Heckmann, M. y Kettner, A. (2012). Management responses to the global financial crisis in Germany: adjustment mechanisms at establishment level. *The International Journal of Human Resource Management*, 23 (16), pp. 3355-3374.