



GASTO SOCIAL, PENSIONES, Y SU EFECTO EN DESIGUALDAD Y POBREZA EN ESPAÑA. ANÁLISIS EMPÍRICO Y COMPARADO

Autor/a: Rafael Gil Castellano

Director/a: Gonzalo Gómez Bengoechea

ÍNDICE DE CONTENIDO

1. INTRODUCCIÓN	5
1.1 IMPORTANCIA DEL OBJETO DE ESTUDIO	5
1.2 METODOLOGÍA Y ESTRUCTURA	6
1.3 MARCO TEÓRICO Y REVISIÓN DE LITERATURA	8
2. ESTRUCTURA DEL GASTO SOCIAL Y PENSIONES EN ESPAÑA	
2.1 Beneficios contributivos nacionales y pensiones contributivas.....	17
2.2 Beneficios no contributivos nacionales.	19
2.3 Desempleo.	22
2.4 Pensión de jubilación.	24
3. EVOLUCIÓN DE LA POBREZA Y DESIGUALDAD EN ESPAÑA	27
4. INCIDENCIA DEL GASTO SOCIAL EN LOS NIVELES DE POBREZA Y DESIGUALDAD	37
5. INCIDENCIA DE LAS PENSIONES CONTRIBUTIVAS DE JUBILACIÓN EN LOS NIVELES DE POBREZA Y DESIGUALDAD	52
6. RECOMENDACIONES DE POLÍTICA ECONÓMICA	58
7. CONCLUSIONES	63
Bibliografía	66

ÍNDICE DE FIGURAS

Ilustración 1. Porcentaje de la población mundial por debajo del umbral de ultra pobreza (1,9).....	10
Ilustración 2. Prestaciones contributivas.....	16
Ilustración 3. Prestaciones no contributivas.....	16
Ilustración 4. Evolución porcentaje de personas en riesgo de pobreza 2015-2018	28
Ilustración 5. Evolución brecha de pobreza en porcentaje 2011-2019 según renta disponible.....	29
Ilustración 6. Nivel de pobreza extrema en España según distintos umbrales	31
Ilustración 7. Coeficiente de Gini en ingresos originales U.E 2019.....	33
Ilustración 8. Porcentaje de renta por decil.....	34
Ilustración 9. Curva de Lorenz ingresos originales	35
Ilustración 10. Fórmula Renta Disponible.....	37
Ilustración 11. Decil 1 de renta.....	38
Ilustración 12. Decil 10 de renta.....	38
Ilustración 13. Aumento del riesgo de pobreza (%) en 2019 si eliminásemos los beneficios mean-tested.....	40
Ilustración 14. Reducción absoluta coeficiente Gini tras aplicar beneficios e impuestos	42
Ilustración 15. Beneficios sociales España 2019.....	44
Ilustración 16. Beneficios sociales Francia 2019.....	44
Ilustración 17. Distribución renta en Alemania 2019	46
Ilustración 18. Distribución renta en España 2019	46
Ilustración 19. Distribución de renta en España (CEQ).....	49
Ilustración 20. Incidencia fiscal de los beneficios sociales en renta disponible	50
Ilustración 21. Aumento renta por deciles al incluir pensiones.....	52
Ilustración 22. Aumento de la renta si se incluyen pensiones (grupos de renta).....	54
Ilustración 23. Reducción riesgo de pobreza a través de las pensiones 2018.....	56

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1. Beneficios sociales/pensiones contributivos y no contributivos	21
Tabla 2. Presupuesto dirigido a pensiones	24
Tabla 3. Base reguladora pensiones públicas contributivas.....	25

RESUMEN

Este estudio analiza el concreto efecto que el gasto social y el sistema de pensiones tienen en los niveles de desigualdad y pobreza en España. Partiendo de un análisis del sistema de gasto social en España, se analizan los niveles de desigualdad y pobreza, así como la variación que estos sufren una vez aplicado el gasto social, a través de un análisis empírico y comparado con otros países de la Unión Europea. La conclusión derivada del estudio es que, si bien el gasto social ayuda a reducir sustancialmente la desigualdad y pobreza en España, lo hace en menor medida que los países comparables, por lo que se recomienda una modificación en la estructura del gasto social, aumentando la presencia de los beneficios sociales sujetos a determinadas condiciones de renta, los llamados “mean-tested”, no solo en términos absolutos, sino en proporción a los beneficios no sometidos a condición de renta, es decir, los “non mean-tested.”

Palabras clave: gasto social, pensiones, beneficios “mean-tested”, beneficios non-mean tested”, desigualdad, pobreza.

ABSTRACT

This study analyses the specific effect that social spending and pensions have on inequality and poverty levels in Spain. Based on an analysis of the social spending system in Spain, the levels of inequality and poverty, as well as the variation that these suffer once social spending is applied, are analysed through an empirical analysis and compared with other European Union countries. The conclusion drawn from the study is that, although social spending helps to substantially reduce inequality and poverty in Spain, it does so to a lesser extent than comparable countries, which is why a modification in the structure of social spending is recommended, increasing the presence of social benefits subject to certain income conditions, the so-called "mean-tested", not only in absolute terms, but also in proportion to the benefits not subject to income conditions, i.e. the "non-mean-tested" ones.

Key words: social spending, pensions, mean-tested benefits, non-mean-tested benefits, inequality, poverty

1. INTRODUCCIÓN

En esta primera parte del trabajo, serán tratadas tres cuestiones. En primer lugar, la importancia del objeto de estudio, seguido de la metodología y estructura del mismo y, finalmente, del marco teórico, el cual nos permitirá introducir la cuestión objeto de estudio a través de una serie de definiciones de conceptos y cuestiones generales acerca del mismo.

1.1 IMPORTANCIA DEL OBJETO DE ESTUDIO

El principal objetivo del trabajo es analizar el efecto que tienen el gasto social y las pensiones públicas sobre los niveles de desigualdad y pobreza en nuestro país. En el estudio se analizará el efecto de ambas partidas para responder a la pregunta: ¿Contribuyen el sistema de pensiones de jubilación y el gasto social a reducir los niveles de desigualdad y pobreza en España?

A esta pregunta, la hipótesis que se presenta como punto de partida tiene carácter afirmativo. El gasto social y las pensiones públicas contribuyen de forma efectiva a reducir desigualdad y pobreza. El conjunto de los países europeos y, concretamente, España, cuentan hoy con un sistema de transferencias y servicios que denominamos Estado del Bienestar, lo que algunos autores denominan la “cuestión social” (Moreno y Sarasa, 1992, p.2).

El Estado tiene en cuenta la necesidad de intervenir en determinados aspectos, así como de proteger a determinados colectivos que considera vulnerables. Destaca su presencia en ámbitos como la educación o la sanidad, considerados esenciales por la sociedad. Asimismo, existen una serie de transferencias, tales como aquellas relativas al desempleo, que tratan de mitigar el efecto perjudicial que tiene la pérdida del mismo. De igual manera, nuestro sistema de pensiones públicas de jubilación permite proteger a las personas mayores que, de otra forma, verían reducida su capacidad económica al alcanzar determinadas edades que les imposibilitan seguir trabajando.

A través de estas partidas, el Estado busca reducir principalmente dos variables que pueden amenazar la cohesión social de sus habitantes: la desigualdad y la pobreza. Aquellos países con mayores niveles de desigualdad y pobreza presentan, como regla general, un mayor nivel de conflicto social, lo que ha llevado al conjunto de países europeos a buscar constantemente ver reducidas ambas variables.

El objetivo de este estudio es comprobar en qué medida la estructura de gasto social que presenta nuestro país en la actualidad y cuya partida más importante es el desempleo, así como el sistema de pensiones de jubilación públicas contributivas, permiten reducir la desigualdad y la pobreza. Si bien estas dos partidas de gasto (aunque la jubilación, como explicaremos más adelante, no es realmente un gasto) han sido siempre de gran interés, dos fenómenos han supuesto un aumento aun mayor de su importancia. Se trata de la inversión de la pirámide poblacional, que provoca un aumento de la proporción de ciudadanos en edad de jubilación, así como el incremento del paro estructural en España, que implica el mantenimiento del gasto relativo al desempleo incluso en períodos de bonanza económica. Esta situación provoca que se ponga el foco de manera especial en estas dos partidas.

Asimismo, se quiere analizar si el sistema de transferencias de España es o no el mejor posible, así como estudiar las posibles mejoras que, en su caso, se podrían introducir en el mismo a efectos de conseguir proporcionar las oportunas recomendaciones de política económica para conseguir su mejora.

1.2 METODOLOGÍA Y ESTRUCTURA

El presente trabajo va a estar estructurado de la siguiente forma. En primer lugar, a través de distintas fuentes que ofrecen instituciones como la Unión Europea, se procederá a la búsqueda de datos que permitan estructurar y cuantificar la intervención del Estado en España en concepto de transferencias relativas a pensiones contributivas de jubilación y desempleo.

Concretamente, se utilizará un informe que publica periódicamente el portal EUROMOD, en el cual se desglosan de forma clara los distintos beneficios sociales que existen,

diferenciando entre contributivos y no contributivos, y ofreciendo una pequeña definición de cada uno. En este caso, el énfasis y mayor desarrollo se pondrá en pensiones y desempleo, si bien se nombrarán todos ellos.

A efectos de completar dicho análisis, se incluirán datos cuantitativos acerca del nivel de gasto en cada una de las partidas para el año 2018, obtenidos del informe financiero sobre los Presupuestos Generales del Estado de dicho año, de tal forma que se compruebe el porcentaje de gasto sobre el P.I.B que supone cada partida.

En segundo lugar, es necesario obtener distintos datos que permitan observar cuál ha sido la progresión de la desigualdad y pobreza en España. Para ello se utilizarán, en primer lugar, las estadísticas que EUROMOD ofrece sobre los distintos países europeos, centrándonos en los últimos cuatro años, si bien en algunos casos se irá aún más atrás.

Para afianzar las conclusiones que se deriven de este análisis, se accederá también a los datos que ofrece el CEQ (Commitment to Equity) de la Universidad de Tulane. Cuando se analicen los datos de ambas fuentes, las tres cuestiones a tratar serán: análisis de los niveles de pobreza, evolución de la misma, análisis de los niveles de desigualdad y evolución de la misma y distribución de la renta, por deciles en ambos casos, si bien CEQ ofrece distintas escalas.

A la hora de analizar los datos del CEQ y compararlos con los obtenidos por EUROMOD, se ha de saber que las unidades utilizadas son distintas. Mientras que EUROMOD utiliza el Euro, en el caso del CEQ se utilizan dólares en PPP (“Purchasing Power Parity”), unidad de medida que permite comparar datos de distintos países con monedas diferentes.

En tercer lugar, se observará el efecto que tendría la eliminación de los beneficios sociales (excluidas las pensiones) sobre la renta disponible. Para ello, tanto EUROMOD como CEQ ofrecen también una serie de datos que permiten comprobar la incidencia fiscal de dichos beneficios sobre la desigualdad, pobreza y distribución de la renta.

En cuarto lugar, se estudiará, también a través de datos de EUROMOD y CEQ, el específico impacto que tienen las pensiones en la desigualdad y pobreza. Aquí existe una divergencia de metodología entre ambos portales. Mientras que EUROMOD trata las

pensiones públicas y las cotizaciones a la Seguridad Social por separado, CEQ lo hace conjuntamente, por lo que en este segundo caso se hablará de pensiones netas.

Es importante resaltar que todas estas estadísticas no se obtendrán únicamente sobre España, sino que se pondrán en relación a los datos obtenidos en el conjunto de países de la Unión Europea. Concretamente, se pondrá el énfasis en la comparación con la media de la Unión Europea, así como con Alemania y Francia. Se han escogido estos dos países para la comparación debido a que el objetivo era comparar países de dimensiones similares, lo cual permita, además, hacer una comparativa entre un país representativo del sur de Europa como es España y dos del norte como son Alemania o Francia.

Finalmente, una vez se hayan recopilado los datos que permitan concluir el verdadero efecto que tiene la intervención del Estado a través de beneficios sociales y pensiones en los niveles de desigualdad y pobreza, se procederán a efectuar las oportunas recomendaciones sobre la política económica que se habría de llevar a cabo para conseguir un mayor efecto sobre dichas variables.

1.3 MARCO TEÓRICO Y REVISIÓN DE LITERATURA

Esta sección va a estar dividida en cuatro partes. En primer lugar, se tratará el concepto de pobreza, estudiado desde un punto de vista tanto teórico como a través de datos. Lo mismo se hará en la segunda parte con el concepto de desigualdad.

En la tercera y cuarta parte serán analizadas, de forma separada, la estructura e incidencia del gasto social en España y las pensiones públicas. El objetivo de esta última parte, la relativa a las pensiones, es analizar la razón por la cual, a lo largo del presente estudio, las pensiones serán tratadas, no como un beneficio social, sino como un ingreso diferido que, sin embargo, sí que tiene efecto en los niveles de desigualdad y pobreza y, por lo tanto, ha de ser analizado, aunque de forma separada al gasto social.

Pobreza

El primer concepto que es necesario aclarar es el de pobreza. Al respecto, resulta interesante la aportación de Gustavo Busso sobre los distintos enfoques que se le da a la misma. (Busso, 2005)

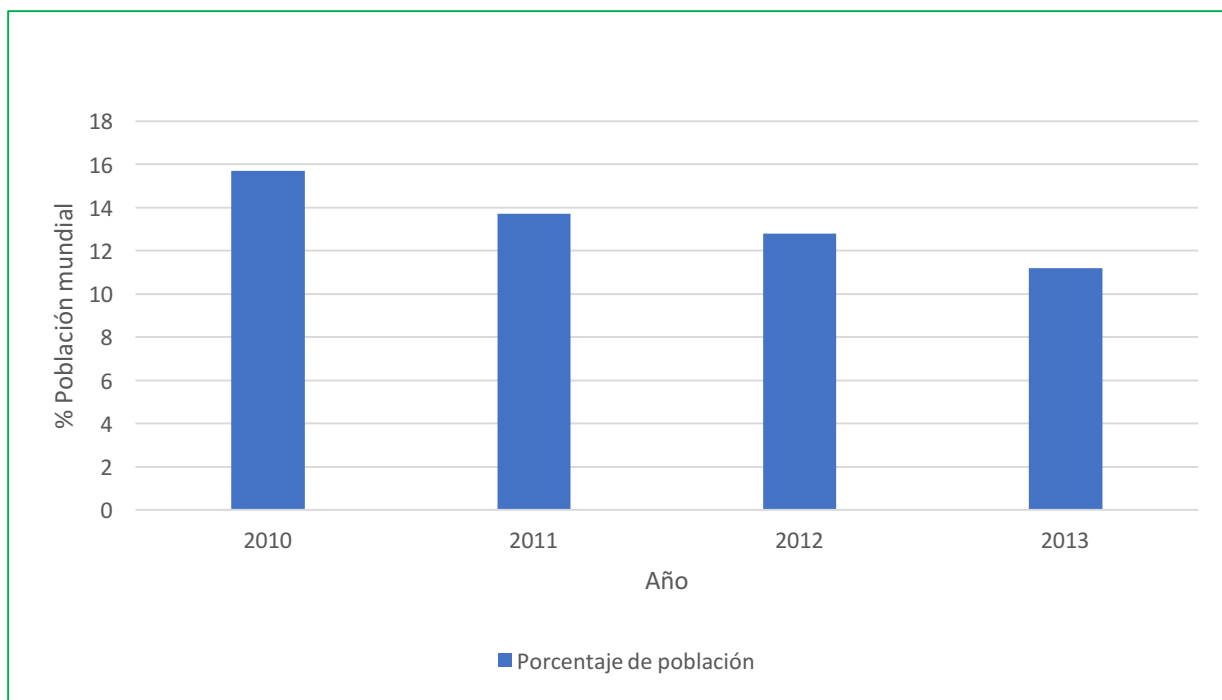
“Existen varias definiciones de pobreza y, aunque en lo sustantivo hacen referencia a situaciones de carencias de bienes y servicios materiales para vivir y funcionar adecuadamente como miembro de la sociedad, algunos enfoques enfatizan en aspectos absolutos y otros en aspectos relativos al contexto social en el cual se define y mide. (p.8)”.

En gran parte de los trabajos de investigación, cuando se trata la temática de la pobreza, se estudia el porcentaje de la población que está por debajo de un determinado nivel de renta, “The proportion of individuals living on an income lower than 60 per cent of the median income in their country” (Collado, 2017). La cuestión es que dicho umbral se puede establecer en términos absolutos o relativos.

Concretamente, las estadísticas publicadas por EUROMOD acerca de los niveles de pobreza dentro de la Unión Europea colocan el umbral de pobreza en el 60% de los ingresos disponibles medianos, utilizando una magnitud de carácter relativo a efectos de medir la pobreza. Es este porcentaje el utilizado por EUROSTAT, y el que siguen determinados trabajos (Rastrigina, 2016).

Si bien este es el concepto de pobreza y el tratamiento que se le da, se muestra a continuación un gráfico que refleja la evolución que ha sufrido la pobreza en los últimos años. Según datos del Banco Mundial, desde el año 1990, en el contexto de un proceso de globalización, la pobreza extrema a nivel mundial ha sufrido un claro descenso. Concretamente, si miramos el porcentaje de personas por debajo de la línea de pobreza de 1,9, lo que denominamos ultra pobreza, el porcentaje descendió en los cuatro años desde casi el 16% en el año 2010 hasta algo más del 11% en el año 2013.

Ilustración 1. Porcentaje de la población mundial por debajo del umbral de ultra pobreza (1,9)



Elaboración propia. Fuente: Banco Mundial

El Banco Mundial ofrece datos de distintos años, si bien no de todos. Se ha escogido la serie de datos que va desde el año 2010 hasta el 2013. No ofrece la fuente, sin embargo, el dato concreto de 2014; a pesar de esto, sí que se ofrece el dato de 2015 que, si bien no se muestra en el gráfico, supuso un descenso del porcentaje de población que se encontraba en pobreza extrema hasta el 10%, el menor dato de la serie histórica.

Desigualdad

El segundo concepto que cobra gran relevancia en este estudio es el de desigualdad, entendida como la diferencia de ingresos entre unos ciudadanos y otros dentro de un territorio, y medida a través del coeficiente de Gini, ya que este coeficiente permite medir la desigualdad, no como la diferencia entre dos extremos, sino a través de toda la distribución de ingresos (Paulus, 2017). El coeficiente se sitúa entre 0 y 1, siendo mayor la desigualdad cuanto mayor sea dicho coeficiente. Para comprender mejor el concepto, se atiende a lo siguiente (Wodon, 2002):

“Un valor 0 del índice de Gini implica una igualdad total de la renta: todos los individuos o unidades familiares tienen exactamente la misma renta per cápita o por adulto equivalente. Un valor 1 del índice de Gini implica una desigualdad total; es decir, un solo individuo o unidad familiar posee toda la renta, y los demás no tienen nada”.

Si se observan los datos a nivel mundial, se puede comprobar que la desigualdad no ha sufrido la misma variación que la pobreza en los últimos años. Concretamente, desde el año 1980, la participación en la riqueza total del 1% más rico de la población ha aumentado. Si miramos porcentajes más pequeños como el 0,1% o el 0,01%, el aumento ha sido aún mayor, todo ello en perjuicio de una clase media, situada entre los percentiles 50 y 90 que, si bien en el año 1990 llegó a superar el 30% de participación en la riqueza, a día de hoy se encuentra por debajo, y con vistas a perder aún más participación en los próximos años (Alvaredo, 2017).

Estructura fiscal y de gasto en España, e incidencia en niveles de pobreza y desigualdad.

Una vez definidos los conceptos de pobreza y desigualdad, resulta necesario analizar la literatura existente acerca de los efectos que la política de gasto social ha tenido o puede tener en los niveles de desigualdad y pobreza. Un primer acercamiento a la cuestión permite observar que la política de gasto público, presente en todos los países de la Unión Europea, no ha evitado que la crisis económica de 2008 haya afectado a los países europeos de distintas maneras, en algunos casos disminuyendo la brecha de desigualdad y en otros aumentándola (Paulus, 2017). Ello implica que, según las distintas medidas de política económica (además de otras variables), el efecto producido sobre la desigualdad y la pobreza varía.

Ante esta situación, diversos autores afirman que la política económica rara vez es neutral, por lo que afecta de un modo u otro a la distribución de ingresos. Ello conlleva que, a día de hoy, asuntos como la distribución de la riqueza, los efectos socioeconómicos de la misma y la dirección en que la distribución de la riqueza se efectúa hayan atraído la atención de numerosos economistas (De Agostini, 2016).

Es importante destacar que, cuando hablamos de estructura fiscal y de gasto público, si bien el análisis que se va a realizar en este estudio es el relativo al gasto social y pensiones, los impuestos juegan un papel muy importante, no solo porque son los ingresos que tiene el Estado para conseguir elaborar una política de gasto público, sino también porque a través de las desgravaciones y créditos fiscales se pueden lograr objetivos de redistribución (Avram, 2014).

Ahora bien, centrando ya el análisis en el gasto social propiamente dicho, es necesario tener en cuenta la importancia que el mismo tiene, especialmente en las clases más desfavorecidas. Las transferencias suponen una parte ciertamente relevante de sus ingresos (Causa, 2017), por lo que parece probable que una correcta gestión del gasto social ayude a disminuir la desigualdad y la pobreza.

A pesar de esta importancia, se habla desde algunos ámbitos académicos de “moderación en el crecimiento del gasto en transferencias sociales” (Cañón, 2007), lo que hace aún más necesario el estudio del verdadero impacto que tiene el gasto social, a efectos de proponer las oportunas recomendaciones económicas. Ahora bien, también se ha de tener en cuenta que, hasta el año 2005, el gasto social no hizo más que aumentar, alcanzando niveles superiores al 10% del PIB (Espuelas Barroso, 2013), lo que implica que el nivel de gasto a día de hoy en España está en máximos históricos, por lo que también tendrá relevancia, no solo el nivel de gasto, sino cómo se distribuye el mismo de tal manera que pobreza y desigualdad sean reducidas.

La U.E se fijó una serie de objetivos para el año 2020 en términos de pobreza, objetivos que parecen no haber sido cumplidos, tal y como afirman Leventi, Sutherland y Tasseva, quienes exponen cómo los niveles de pobreza siguen siendo altos o, al menos, aumentan en los países europeos (Chrysa Leventi, 2017), afirmando que la efectividad de una determinada política económica depende en gran medida del ambiente en el que se lleve a cabo. Concretamente, depende de cómo se estructure dicha política y de cómo la población reaccione ante ella. Leventi afirma que, si bien el diseño de una política económica determinada puede ser efectiva a la hora de reducir los niveles de pobreza, el aspecto más importante es el tamaño del gasto, cuestión que habrá de ser tenida en cuenta a la hora de efectuar recomendaciones de política económica.

En cuanto al efecto redistributivo de la política fiscal, se destaca que, en los últimos años, parece que ha habido un repunte de la desigualdad, la cual solo ha sido en parte reducida por el efecto redistributivo de impuestos y beneficios sociales (Kuypers, 2018).

Pensiones públicas contributivas: ¿Beneficio social o ingreso diferido?

Una de las cuestiones que suscita debate a la hora de tratar la cuestión del gasto social es la relativa a las pensiones. ¿Pueden las pensiones ser consideradas un beneficio social o, por el contrario, se trata de un ingreso diferido? La literatura sobre el tema no es unánime al respecto.

Concretamente, en los sistemas en los que el componente del subsidio tiene gran relevancia, se tiende a considerar como una transferencia directa (Lustig, 2018). El trabajo de Lustig se posiciona en favor de tratar las pensiones como un ingreso diferido. El razonamiento que utiliza la autora es el siguiente:

“Si tratásemos las pensiones de jubilación como un beneficio social, situaríamos en posición de pobreza a quienes no lo son. Una persona que ha adquirido ingresos cuantiosos a lo largo de su vida laboral, cuando llega el momento de la jubilación, si su único ingreso es la pensión de jubilación, y esta la consideramos como beneficio social y no como ingreso, el ingreso de mercado sería 0. Parecería que esta persona es pobre, pero eso no es cierto. Lo único que ha ocurrido es que lo que ha ido cotizando a lo largo de su vida laboral lo recibe en el momento de la jubilación.”

Al fin y al cabo, el conjunto de la población trabajadora cotiza a lo largo de su vida y, fruto de dicha cotización, recibe una determinada pensión contributiva llegado el momento de la jubilación. Si bien es cierto que la forma en que está estructurado un sistema de pensiones como el nuestro, con un tope máximo, implica que el sistema de pensiones puede tener, y ello se analizará más adelante, una potencial capacidad redistributiva, no es un verdadero gasto social, ya que dicho ingreso proviene, al menos en parte, de las contribuciones realizadas.

Es esta una diferencia con las pensiones de jubilación no contributivas, las cuales, al no depender su percepción de contribuciones anteriores, sí que han de ser tratadas como un beneficio social.

Por todo esto, concluye Lustig que, mientras que quienes consideran la pensión de jubilación como un beneficio social parten de lo que ella denomina “ingreso de mercado”, si optamos, y en ello coincido con la autora, por considerarla como un ingreso diferido, la cifra de la que tenemos que partir antes de tener en cuenta cualquier efecto fiscal es la de ingresos de mercado más pensiones de jubilación, para luego ir comprobando la incidencia que sobre el mismo tienen los distintos beneficios sociales e impuestos.

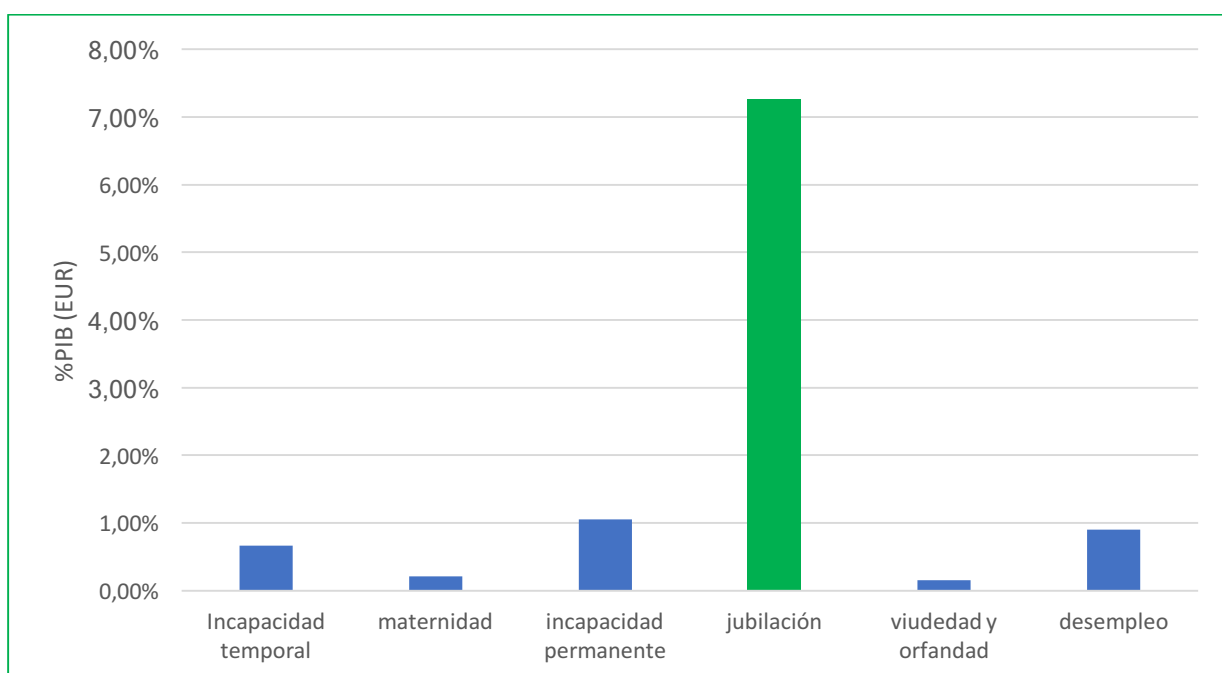
2. ESTRUCTURA DEL GASTO SOCIAL Y PENSIONES EN ESPAÑA

En esta primera parte del estudio, se ha de realizar un análisis de la estructura que tiene el gasto social en nuestro país, profundizando en la principal transferencia, el desempleo, así como en las pensiones, si bien teniendo en cuenta en este punto que las pensiones contributivas de jubilación son un ingreso diferido.

De gran interés resulta al respecto el informe publicado en EUROMOD (Navas Román, 2019) en el que se desgranar a la perfección los ingresos y gastos del Estado. En el apartado de gasto social, diferencia el informe entre beneficios contributivos y no contributivos, requiriendo los primeros el cumplimiento de ciertos requisitos de cotización a la Seguridad Social, mientras que los segundos ponen el foco en mayor medida en la renta de quien lo percibe (Del Valle Navas y López de la Cruz, 2015).

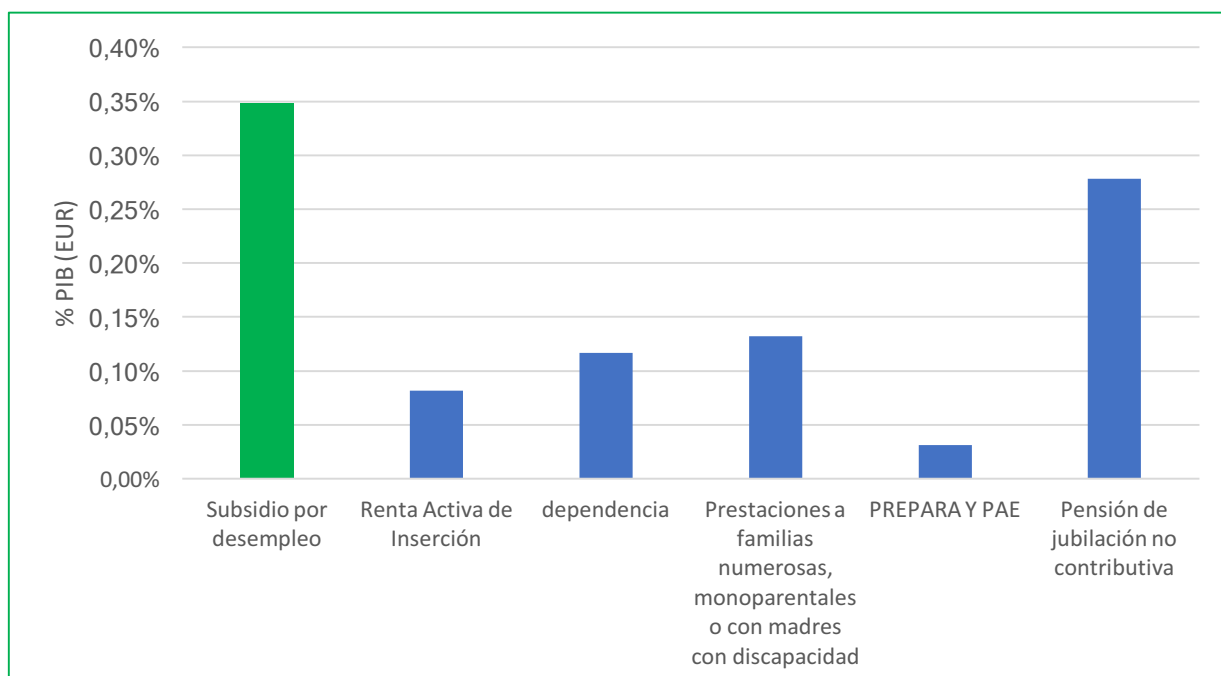
Antes de proceder a la descripción de cada una de las partidas, clasificadas según se trate de prestaciones contributivas o no contributivas, se ofrece, a través de los gráficos 2 y 3 una muestra del nivel de gasto social según la partida de la que se trate, incluyendo aquellas partidas de mayor relevancia.

Ilustración 2. Prestaciones contributivas



Elaboración propia. Fuente: Informe financiero P.G.E 2018

Ilustración 3. Prestaciones no contributivas



Elaboración propia. Fuente: Informe financiero P.G.E 2018

Una de las principales conclusiones que se pueden extraer es que, mientras que dentro de la categoría de prestaciones contributivas la pensión de jubilación es la que supone una mayor proporción de gasto, en el caso de las prestaciones no contributivas es el subsidio de desempleo el que acapara una mayor proporción, seguido de cerca por la pensión de jubilación no contributiva.

Concretamente, la pensión de jubilación contributiva supone el 7,26% del PIB total del país, razón por la que, como se observará más adelante, esta tiene un efecto considerable en desigualdad y pobreza. El resto de prestaciones contributivas apenas llega, en términos cuantitativos, a superar el 1% (la prestación por incapacidad permanente asciende a un 1,05% del P.I.B).

En el caso de las prestaciones no contributivas, todas las prestaciones se mantienen alejadas del 1% del P.I.B, si bien destacan cuantitativamente tanto el subsidio del desempleo, que alcanza el 0,35% del P.I.B, como la pensión de jubilación no contributiva, con un 0,28%.

Se procede a continuación a nombrar y definir las diferentes partidas que conforman la estructura básica del gasto social en nuestro país, clasificándolas en beneficios contributivos y no contributivos.

2.1 Beneficios contributivos nacionales y pensiones contributivas

En esta sección se procederá a presentar el conjunto de beneficios de carácter contributivo que existen en España a nivel nacional, así como una pequeña definición del concepto de pensión contributiva, si bien esta será analizada con más detalle posteriormente.

A) Incapacidad temporal: aquellos trabajadores que, durante un determinado periodo de tiempo no tienen la posibilidad de trabajar por cuestiones como enfermedad o accidente, adquieren el derecho a obtener una prestación económica, equivalente a un determinado porcentaje de su salario, que va progresando hasta llegar al 100% a partir del vigésimo primer día de incapacidad.

Si se observa el informe financiero de los P.G.E de 2018 se puede observar que, dentro de la partida de otras prestaciones económicas, la incapacidad temporal es la que mayor relevancia tuvo, alcanzando los 7.980 millones de euros, creciendo cada año a ritmo acelerado.

B) Prestación por maternidad/paternidad y prestación por riesgo durante el embarazo: se trata de una serie de prestaciones que se otorgan en los casos de maternidad, paternidad y riesgo durante el embarazo o durante la lactancia. La partida de gasto a la que hace referencia el informe financiero de los P.G.E asciende a 2.559 millones de euros.

C) Pensión contributiva por incapacidad permanente: existen, tal y como muestra el informe de EUROMOD, distintos niveles de incapacidad, desde incapacidad parcial hasta gran invalidez.

El importe de la prestación depende tanto de la base de cotización como del nivel de incapacidad. Resulta importante destacar también que dichas pensiones supusieron en 2018 un gasto de 12.642 millones de euros, junto con las pensiones no contributivas de invalidez, que más abajo se explican.

D) Pensión contributiva por jubilación total o parcial: suponen un gasto para el Estado de 90.621 millones de euros, teniendo en cuenta las pensiones no contributivas que más abajo se exponen.

E) Pensión de viudedad y orfandad: basada principalmente en las cotizaciones pagadas por el fallecido, la cantidad recibida por este concepto también tendrá en cuenta las circunstancias personales del beneficiario, que puede ser tanto la viuda, el huérfano o, en su caso, otro familiar. Mientras que en el caso de la pensión de viudedad el gasto alcanza los 22.039 millones de euros, éste es mucho menor en el caso de la pensión de orfandad, no alcanzando más de 1.846 millones de euros en 2018.

F) Prestación por desempleo: si bien el desempleo se tratará más profundamente a lo largo del estudio, por ahora se destaca que, en el nivel contributivo, el gasto en desempleo que se produjo en 2018 ascendió a 10.849 millones de euros. En este punto es importante saber que la prestación por desempleo evoluciona según lo hace el mercado laboral, de

tal forma que, en situaciones de crisis económica, el gasto social por este concepto será mayor; sin embargo, la existencia de un nivel de paro estructural relativamente alto en España implica que existe una porción de dicha partida que incluso en momentos de bonanza económica permanece constante.

G) Prestación económica por cese de trabajadores autónomos: desde el año 2011, los trabajadores autónomos que, por razones económicas, tuviesen que cesar en su actividad, adquieren el derecho a recibir una prestación económica, siempre que hayan alcanzado un mínimo de cotización. Este tipo de prestación se incluye en la partida de “Otras Prestaciones Económicas” de los P.G.E.

2.2 Beneficios no contributivos nacionales.

A) Subsidio por desempleo: este tipo de beneficio se obtiene únicamente en el caso de no poder acceder a la prestación regular por desempleo. La cantidad otorgada a cada beneficiario es menor que en el caso de la prestación contributiva, lo que supone una dotación de este gasto en el año 2018 de 4.186 millones de euros, si bien el número de beneficiarios es mayor que el de la prestación contributiva por desempleo.

B) Renta Activa de Inserción: para el caso de que la persona no reciba prestación alguna, siempre que el nivel de renta permanezca por debajo de determinados mínimos, se ofrece este beneficio social cuya dotación en 2018 fue de 980 millones de euros.

C) Pensión no contributiva por jubilación y pensión no contributiva por invalidez: prestaciones de la que se benefician quienes no tienen acceso a la prestación contributiva por estos conceptos.

D) Complementos a pensiones de viudedad y complementos a pensiones de jubilación: en ocasiones, las personas con derecho a una pensión de viudedad o jubilación de carácter contributivo no llegan al mínimo establecido por ley. En estos casos, existe un complemento no contributivo que les permita alcanzar dicho mínimo.

- E) Prestaciones por hijo a cargo no contributivas: se trata de un beneficio que obtienen familias con hijos a su cargo e ingresos por debajo de un determinado umbral o hijos discapacitados.

- F) Sistema para la autonomía y atención a la dependencia: se trata de un beneficio que surge como consecuencia de la promulgación de la Ley de Dependencia en el año 2007. Cubre aquellos costes del cuidado y ayuda externa que reciba el dependiente. Concretamente, el gasto en ayudas a la dependencia ascendió en 2018 a 1.401 millones.

- G) Prestaciones a familias numerosas, monoparentales o con madres con discapacidad. El gasto destinado a esta partida para el año 2018 fue de 1.585 millones de euros.

- H) PREPARA Y PAE: son programas destinados a aquellas personas que han agotado la prestación contributiva por desempleo y no cumplen los requisitos para obtener el subsidio. El PAE (Programa de activación de empleo) se activa cuando el PREPARA (Programa de recualificación personal de las personas que agoten su protección por desempleo) se agote. En el año 2018 se destinaron 75 millones de euros al PREPARA, mientras que al PAE se destinaron 296 millones.

- I) Becas al estudio: beneficio que se otorga a estudiantes que cumplen determinados requisitos tanto de ingresos como de rendimiento académico.

Mostramos, a continuación, la tabla 1, que contiene un resumen de las distintas partidas de gasto más relevantes, clasificadas en contributivas y no contributivas y acompañadas de la legislación concreta que las regula.

Tabla 1. Beneficios sociales/pensiones contributivos y no contributivos

BENEFICIOS CONTRIBUTIVOS	BENEFICIOS NO CONTRIBUTIVOS
Incapacidad temporal (Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social)	Subsidio por desempleo
Prestación por maternidad (real decreto 295/2009)	Renta Activa de Inserción (1369/2006)
Incapacidad permanente (Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social)	Pensiones no contributivas de jubilación (Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social)
Pensión de jubilación contributiva (Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social)	Dependencia (ley 39/2006)
Viudedad y orfandad (Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social)	Prestación a familias numerosas, monoparentales o con madres con discapacidad (Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social)
Prestación por desempleo	PREPARA Y PAE (real decreto-ley 1/2011 y 16/2014)

De las distintas partidas sociales que se han expuesto, se analizan a continuación las dos de mayor relevancia, el gasto social en desempleo y las pensiones de jubilación, ya que ambas, tal y como se deriva de los gráficos 2 y 3, suponen una gran parte del gasto social en España.

La razón de ahondar en el desempleo radica en que, a lo largo del presente trabajo, se va a comprobar el efecto que los beneficios sociales tienen en desigualdad y pobreza, y se ha comprobado más arriba que el desempleo es, dentro de los beneficios sociales, el de mayor importancia cuantitativa.

Para el caso de las pensiones la razón es la misma. Pese a que no se las trate como un beneficio social en este estudio, las pensiones suponen cuantitativamente una de las intervenciones del Estado más importantes, y más abajo se estudia el efecto que, de manera individual, tienen las mismas sobre la desigualdad y la pobreza.

2.3 Desempleo.

Como se ha descrito más arriba, dentro del gasto social en desempleo diferenciamos tres grandes grupos, más allá de programas adicionales como son la prestación para autónomos, el PREPARA o el P.A.E. Se trata de la prestación por desempleo, de carácter contributivo, el subsidio de desempleo, de carácter no contributivo, y la renta activa de inserción, también de carácter no contributivo.

La prestación por desempleo es aquella que se otorga a aquellos que se encuentran en una edad de entre 16 y 65 años y que han perdido el empleo, teniendo derecho a percibir una determinada cantidad, siempre que en los 6 años anteriores a perder el empleo hayan cotizado, al menos, 360 días. Esta prestación se obtiene independientemente del nivel de ingresos que, por otra vía, pueda tener la persona desempleada.

La legislación española prevé unas determinadas cantidades mínimas y máximas, tal y como expone el informe de EUROMOD sobre España, teniendo en cuenta determinadas circunstancias tales como la tenencia o no de hijos. En 2019, la cantidad mínima fue de 501,98 euros para el caso de ausencia de hijos dependientes, y de 671,4 en el caso de existencia de hijos. En lo que respecta a la cantidad máxima, en 2019 fue de 1.098,09 euros sin hijos dependientes, de 1.254,96 para el caso de un hijo, y de hasta 1.411,83 euros al mes en el caso de dos o más hijos.

En cuanto a la duración de dicha prestación, el informe aclara que dependerá del período en el que efectivamente se haya cotizado a la Seguridad Social dentro de los últimos seis

años, desde un mínimo de 120 días en el caso de haber cotizado entre 360 y 539 días, hasta un máximo de 720 días para el caso de haber cotizado más de 2.160 días.

Para el caso de no contar con el mínimo de cotización requerido, existe el llamado subsidio de desempleo, beneficio en este caso no contributivo, el cual cuenta también con determinados importes mínimos y máximos. Para tener acceso a esta clase de beneficio, la legislación española exige que la renta del individuo se sitúe por debajo de determinados umbrales, así como que este cumpla una de las dos siguientes condiciones: tener más de cuarenta y cinco años o tener personas dependientes a su cargo.

Se prevé también para determinadas situaciones en las cuales, sin cumplir el requisito de renta por debajo de un umbral, se puede llegar a tener acceso al subsidio por tener dependientes a su cargo o incluso sin cumplir este requisito, si bien se exige un mínimo de cotización de tres y seis meses respectivamente.

El tercer grupo es la renta activa de inserción. Como se ha indicado más arriba, este tipo de beneficio se otorga a quienes, teniendo más de 45 años y dependientes a su cargo, no tienen derecho a prestación contributiva (o la han agotado), habiendo agotado también el subsidio y encontrándose por debajo de los umbrales de renta establecidos legalmente para tener derecho al mismo.

Los umbrales de renta por debajo de los cuales se tiene derecho al subsidio o a la renta activa de inserción en su caso se sitúan en el 75% del salario mínimo interprofesional, el cual se ha ido incrementando en los últimos años y parece que va a seguir haciéndolo.

Más allá de los tres grandes grupos aquí descritos, existen beneficios al desempleo adicionales. En primer lugar, la prestación por cese de actividad para autónomos. Asimismo, el informe incluye dentro de los beneficios para desempleados el llamado PREPARA, para el caso de aquellos desempleados que han agotado la prestación de desempleo y no se les permite acceder al subsidio por desempleo. Incluso cuando el PREPARA ha sido agotado, existe el llamado Programa de Activación de Empleo (P.A.E), que según el real decreto 16/2014 supone hasta 430,272 euros al mes durante seis meses.

En cuanto al gasto que efectivamente suponen el conjunto de beneficios sociales relativos al desempleo, si se observa el informe económico emitido acerca de los Presupuestos Generales del Estado para 2018, se inserta el gasto social para el desempleo previsto para dicho año. Concretamente, incluidas todas las partidas, tanto contributivas como no contributivas, el montante final de gasto social asciende a 17.411 millones de euros.

2.4 Pensión de jubilación.

El informe económico de los Presupuestos Generales del Estado para 2018, clasifica en un primer momento las pensiones en dos tipos, las pensiones del sistema de la Seguridad Social y las pensiones del Régimen de Clases Pasivas.

Dentro del primer grupo, se puede diferenciar entre pensiones contributivas y no contributivas, dependiendo de si se ha cotizado o no para obtenerlas. A continuación, realiza el informe una clasificación de los tipos de pensiones dentro del régimen de Seguridad Social, reflejando el gasto que va a suponer cada uno de ellos. Todo ello se muestra en la tabla 2.

Tabla 2. Presupuesto dirigido a pensiones

	Millones de euros
Pensiones de jubilación:	90.261
Pensiones de incapacidad:	12.642
Pensiones de viudedad:	22.039
Pensiones de orfandad:	1.846
Pensiones en favor de familiares:	322

Como se puede observar, según los presupuestos que se previeron para el año 2018, la partida más relevante dentro de las pensiones es la de pensión de jubilación. Esta partida, bien gestionada, puede ser un recurso importante que permita reducir las desigualdades y el nivel de pobreza, ya que los jubilados son uno de los sectores más vulnerables de la sociedad.

En relación a este tipo de pensiones (las de jubilación), la cantidad que se recibirá por este concepto dependerá de la cantidad y el número de cotizaciones a la Seguridad social (siendo el mínimo de 15 años cotizados), para el caso de que se trate de pensiones contributivas.

Asimismo, se requiere una edad mínima para acceder a las mismas, siendo la referida en el informe de EUROMOD de 65 años y 6 meses. Concretamente, observando los datos ofrecidos por la página de la Seguridad Social, se puede comprobar que esta edad de jubilación era la requerida en 2018 para el caso de haber cotizado menos de 36 años y 6 meses, siendo de 65 años para el caso de haber cotizado más.

En relación al requisito de la edad se pueden destacar dos cuestiones. En primer lugar, el hecho de que la edad requerida sea distinta dependiendo de los años cotizados y, en segundo lugar, que la misma se prevé que vaya aumentando conforme avancen los años, como consecuencia del envejecimiento general de la población. A pesar de este requisito de edad, es cierto que se prevén determinadas excepciones en las cuales la edad requerida podría verse rebajada incluso hasta los 60 años.

En cuanto a la cuantía concreta que se recibe, la Seguridad Social ofrece una muestra de cómo irá progresando la base reguladora, siendo el resultado en 2018 el resultado de dividir por 294 las bases de cotización del interesado durante los 252 meses anteriores.

Tabla 3. Base reguladora pensiones públicas contributivas

Año	Nº. meses computables/Divisor	Años computables
2013	192 / 224	16
2014	204 / 238	17
2015	216 / 252	18
2016	228 / 266	19

2017	240 / 280	20
2018	252 / 294	21
2019	264 / 308	22
2020	276 / 322	23
2021	288 / 336	24
2022	300 / 350	25

Fuente: Seguridad Social, Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y migraciones

En efecto, la tabla 3 muestra un claro ascenso de los años computables a efectos de obtener la base reguladora, en los últimos años, así como una previsión de aumento hasta alcanzar los 25 años computables en 2022.

Visto el régimen general de pensiones contributivas por jubilación se destaca la existencia de las llamadas pensiones no contributivas por jubilación, otorgadas a personas a partir de los 65 años que, sin haber cotizado, se encuentran en una situación de necesidad. Se requiere como requisito para obtenerla encontrarse por debajo de determinados niveles de renta.

Esta partida, a diferencia de las pensiones por jubilación contributivas, sí que se encuentra dentro de lo que denominamos gasto social, pues no pueden ser consideradas como ingreso diferido. Finalmente, existe también un complemento de mínimos por jubilación para aquellas personas que, recibiendo pensión contributiva, no alcanzan la cantidad equivalente a la pensión mínima prevista por ley.

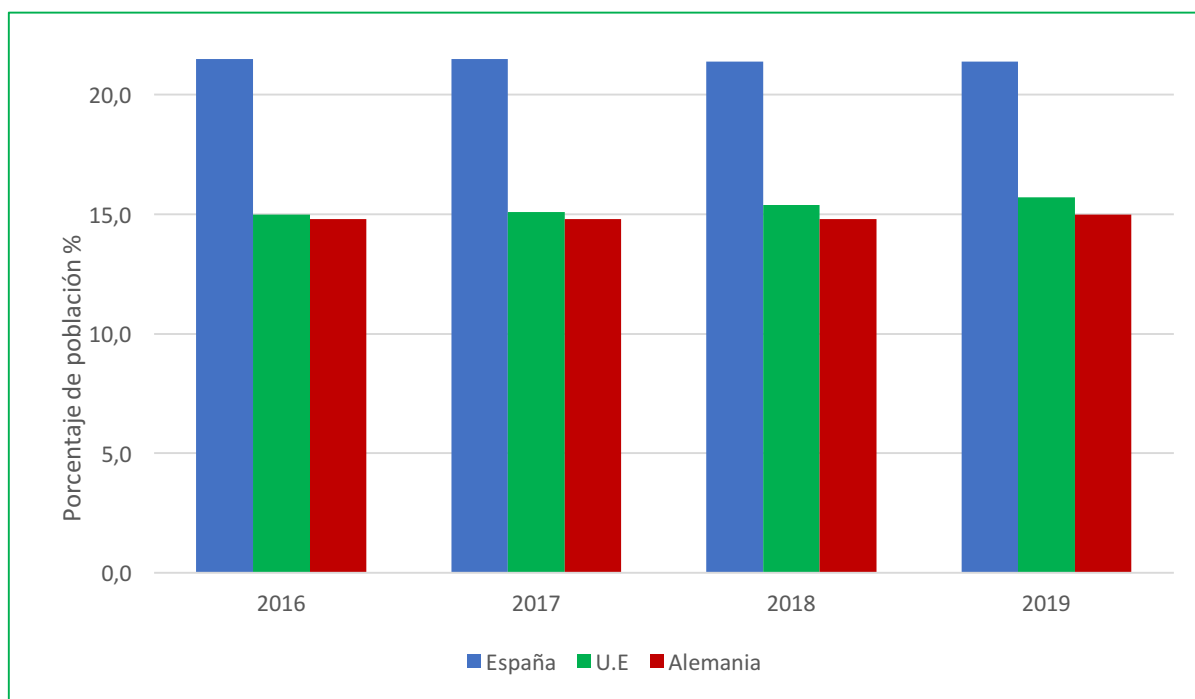
3. EVOLUCIÓN DE LA POBREZA Y DESIGUALDAD EN ESPAÑA

En esta sección se analiza la evolución de la desigualdad y pobreza en España a través de los datos publicados, en primer lugar, por la web EUROMOD, en la que se analizan distintas variables tales como el riesgo de pobreza o la desigualdad a través de determinados índices. Posteriormente, los resultados serán comparados con los datos obtenidos de la base de datos del CEQ.

La sección se divide en tres apartados. Uno primero relativo al análisis de pobreza, seguido de un análisis de desigualdad y, finalmente, un tercer análisis acerca de la distribución de renta, todo ello tanto en España en general como en comparación a países europeos comparables.

El primer concepto a analizar es el de riesgo de pobreza, entendido como el porcentaje de la población que se encuentra por debajo del umbral de riesgo de pobreza, situado por varios autores, tal y como exponíamos en la revisión de literatura y, concretamente, por EUROMOD, en el 60% del ingreso mediano del país en cuestión.

Ilustración 4. Evolución porcentaje de personas en riesgo de pobreza 2015-2018



Elaboración propia. Fuente: EUROMOD

Se observa en el gráfico 4 que, si bien el porcentaje de personas en riesgo de pobreza no ha variado apenas entre los años 2016 y 2019, manteniéndose por encima del 21%, el porcentaje es sensiblemente más alto en España que la media de la Unión Europea, cuyo valor más alto se alcanza en 2019 (15,7%). De hecho, España fue en este período el cuarto país de la Unión Europea en riesgo de pobreza, por detrás de Rumanía, Letonia y Bulgaria.

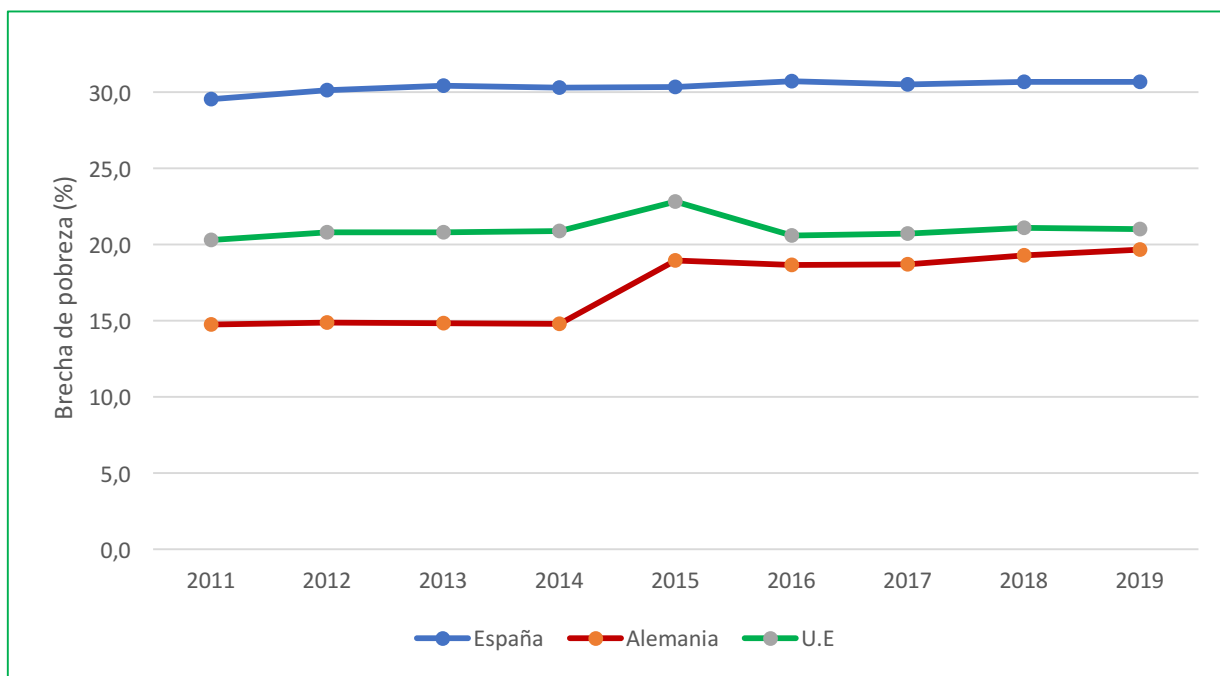
Comparando estos datos con los de Alemania, la distancia es aún mayor, siendo 15% el mayor valor alcanzado por dicho país en la serie temporal mostrada en el gráfico 4, mientras que en España la cifra no se sitúa en ningún momento por debajo del 21,4%.

Es cierto que, en estos años, en España se produjo una cierta tendencia a la baja en el riesgo de pobreza, si bien en cuatro años apenas se redujo un 0,1 %. Al mismo tiempo, en la Unión Europea en general, y en países como Alemania o Francia en particular, se ha producido un ligero repunte, si bien la distancia con España sigue siendo de calado.

Si se observan datos anteriores a los utilizados en el gráfico 4, se comprueba que hay que remontarse al año 2008 para observar un riesgo de pobreza en España inferior al 20%. De hecho, en el año 2007, momento anterior a la crisis, mientras que países como Alemania se situaban por debajo del 11% en riesgo de pobreza, en España la cifra se situaba en el 18,9%. Si bien este porcentaje es menor que el actual, también es una muestra clara de que en España existe un problema estructural de personas en riesgo de pobreza, el cual apenas se reduce en momentos de bonanza económica.

Analizado el riesgo de pobreza y la evolución que ha sufrido, es necesario estudiar otro de los parámetros que permite observar la evolución de la pobreza en España a lo largo de los últimos años: la brecha de pobreza. Esta magnitud mide la diferencia de renta entre la mediana de ingresos de aquellos que están en riesgo de pobreza y el umbral establecido por debajo del cual la persona se encuentra en riesgo de pobreza (concretamente, el 60% de la mediana de ingresos).

Ilustración 5. Evolución brecha de pobreza en porcentaje 2011-2019 según renta disponible



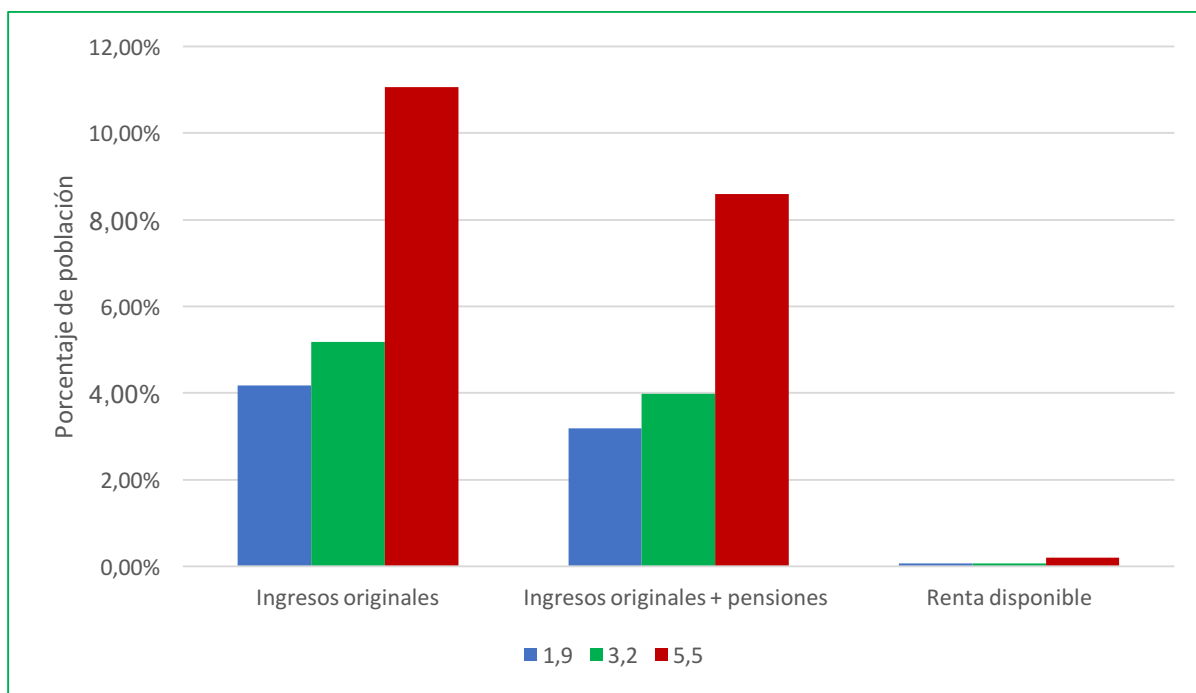
Elaboración propia. Fuente: EUROMOD

Si se observa este dato según la renta disponible, es decir, después haber tenido en cuenta los distintos beneficios sociales, se puede observar que España presenta el tercer peor dato de la Unión Europea entre 2016 y 2019, situándose durante todos estos años por encima del 30% de brecha de pobreza, con valores máximos del 30,7 %, solo superados por Hungría y Rumanía.

Se muestra además en el gráfico 5 la diferencia en la progresión de la brecha de pobreza, comparando los datos de España con los de Alemania y con la media de la U.E. Al igual que ocurría con el riesgo de pobreza, la brecha de pobreza media de la U.E es sensiblemente menor que la de España, siendo los niveles máximos del 22,8%, alcanzados en 2015, mientras que la de Alemania es aún menor que aquella, con máximos del 19,7% alcanzados en 2019.

En los tres casos, lo que sí se puede resaltar es una cierta tendencia alcista en la brecha de pobreza, lo que implica un cierto peligro ya que, si sobreviene una crisis económica, esta subida puede verse acelerada. Mientras que, en el año 2011, los datos de brecha de pobreza de España, media de la U.E y Alemania eran 29,5%, 20,3% y 14,8%, respectivamente, en 2019 esos mismos valores han ascendido a 30,7%, 21% y 19,7%, dato preocupante si se tiene en cuenta que en el año 2011 Europa se encontraba inmersa en una fuerte crisis económica.

Ilustración 6. Nivel de pobreza extrema en España según distintos umbrales



Elaboración propia. Fuente: CEQ

Accediendo a los datos del CEQ, se puede comprobar que la forma de medir la pobreza es distinta. Utiliza las líneas de pobreza 1,9 3,2 y 5,5, ofreciendo así distintos umbrales de pobreza, correspondiéndose dichas cifras con ultra-pobreza, pobreza extrema y pobreza moderada. Algo que se ha de tener en cuenta en este punto es que estos umbrales de pobreza utilizados por CEQ son universales, lo que implica que, en un país como España, que se encuentra entre los países que denominamos desarrollados, el porcentaje de población por debajo de estos niveles de pobreza va a ser necesariamente muy pequeño.

Concretamente, si se observa el gráfico 6 se puede comprobar que, ya en ingreso de mercado, por debajo de las líneas de pobreza de 1,9 y 3,2 no se encuentra más del 4% y 5% de la población, respectivamente.

Es cierto que, fijándonos en la línea de 5,5, este porcentaje aumenta por encima del 10%. Ahora bien, si se observa la renta disponible, la cifra se reduce, para los tres umbrales de pobreza, a cerca de 0 es decir, no solo el nivel de pobreza más extrema es muy reducido,

sino que, según datos del CEQ, la intervención del sector público, cuya incidencia específica será analizada más adelante, provoca su reducción hasta prácticamente 0.

Por lo tanto, el análisis de la pobreza en España arroja la siguiente conclusión. El riesgo de pobreza y la brecha de pobreza no han sufrido cambios bruscos en los últimos años. Los valores se han mantenido en niveles sensiblemente más altos que la media europea y que países de nuestro entorno como Italia, Alemania o Francia. De hecho, los datos se asemejan a países con un desarrollo económico menor, como son Hungría o Rumanía.

Se puede hablar, por tanto, de un problema de pobreza estructural, que permanece en momentos de crecimiento económico y que, si bien es atenuado por los beneficios sociales existentes, como más abajo se analiza, permanecen en niveles mucho más altos que los de países vecinos.

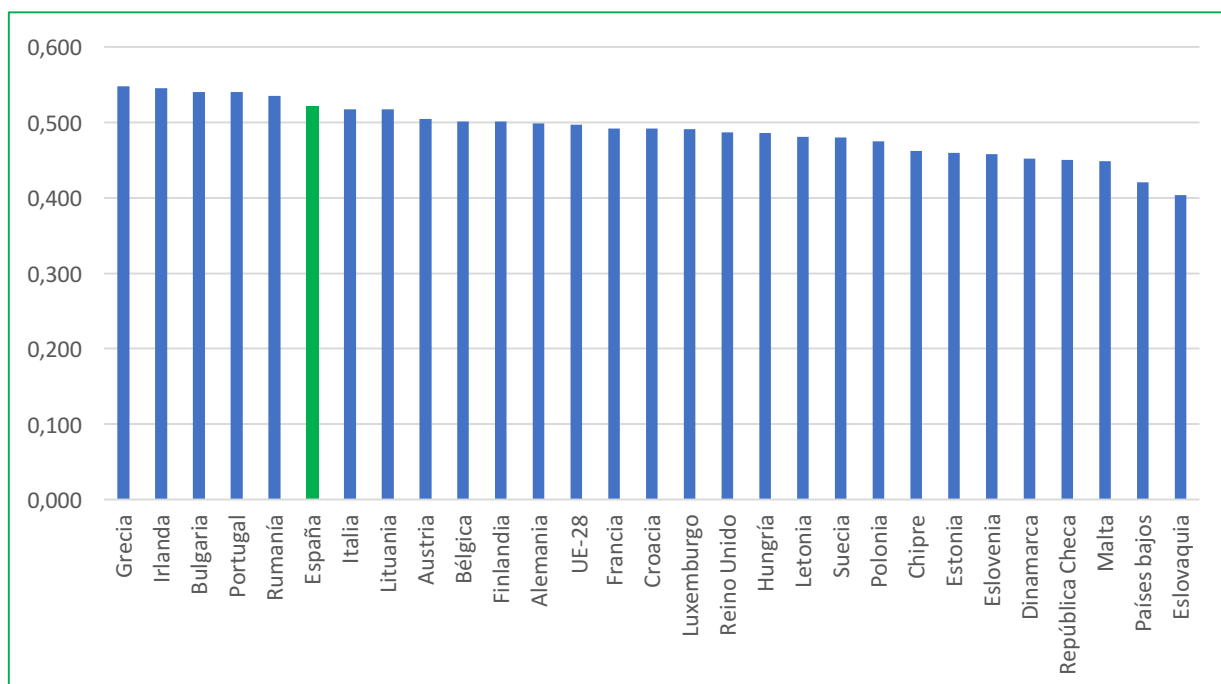
También se deriva de este análisis que España, en parte gracias al sistema de beneficios sociales que más adelante expondremos en más detalle, tiene un porcentaje ínfimo de la población que se encuentre por debajo de los umbrales de pobreza extrema en términos de renta disponible.

Una vez hemos analizado la evolución de la pobreza en nuestro país dentro del marco de la Unión Europea, pasamos a estudiar la variable de la desigualdad.

La principal variable que estudia la desigualdad es el llamado coeficiente de Gini que, tal y como se ha expuesto en la revisión de literatura, estudia la desigualdad en la distribución de la renta, y es una de las medidas utilizadas por EUROMOD para elaborar estadísticas sobre el efecto que los distintos beneficios sociales e impuestos tienen en la desigualdad de los países de la U.E. Su valor se encuentra, como ya se ha dicho, entre 0 y 1, siendo la desigualdad mayor cuanto mayor es el valor.

En cuanto al efecto que supone una variación de la cifra, una variación de dos centésimas implica una distribución del 7% de la riqueza desde el sector por debajo de la mediana (el de menor renta) al sector por encima de la mediana (el de mayor renta).

Ilustración 7. Coeficiente de Gini en ingresos originales U.E 2019



Elaboración propia. Fuente: EUROMOD

En un primer acercamiento se puede observar que, teniendo en cuenta únicamente los ingresos originales, el nivel de desigualdad de España se encuentra entre los mayores de la Unión Europea. Concretamente, con un coeficiente de 0,52, solo Grecia, Irlanda, Bulgaria, Portugal y Rumanía presentan valores más altos que España.

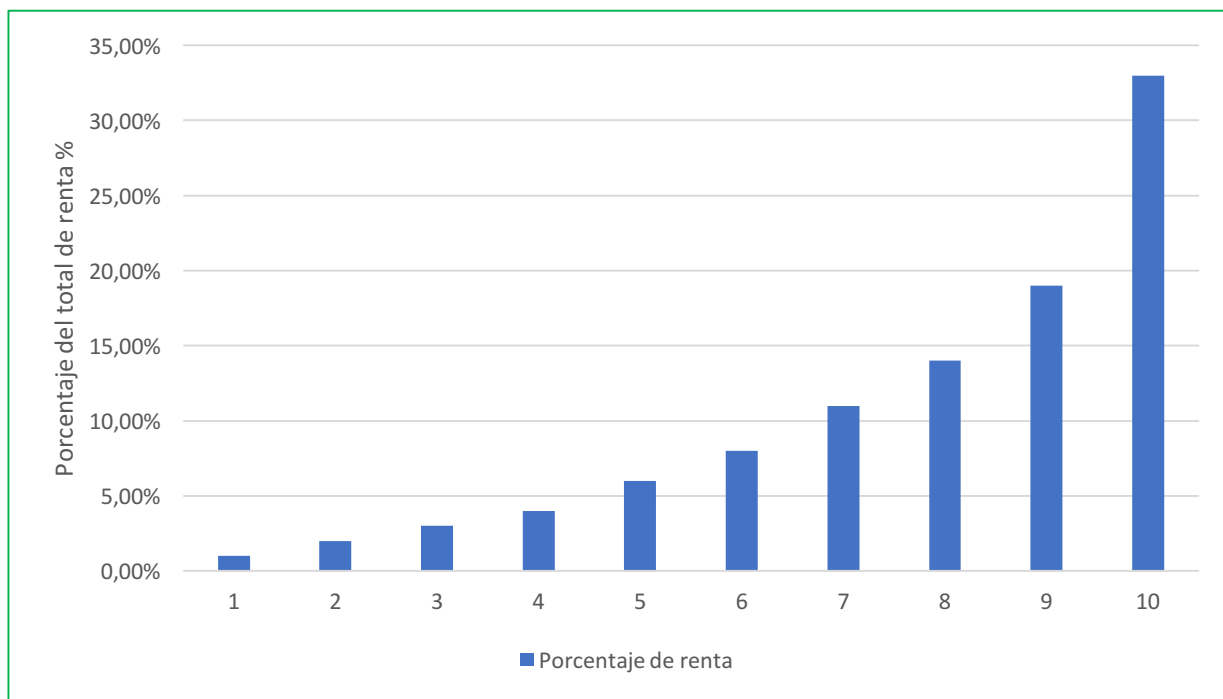
La mayor parte de los países de la U.E presentan valores inferiores a los de España. En el caso de países comparables como Alemania, Francia o Reino Unido, el coeficiente se reduce a 0,50, 0,49 y 0,49, respectivamente.

Si se observan los datos ofrecidos por CEQ, las cifras del coeficiente de Gini son muy similares. Concretamente, el valor de Gini para 2018 según esta institución ascendería a 0,51 según ingresos originales, mientras que dicha desigualdad en renta disponible es de 0,32.

En cuanto a la variación que ha sufrido la desigualdad en España a lo largo de los últimos años, la conclusión que arrojan los datos de EUROMOD es que esta ha permanecido sin grandes variaciones. Observando el período entre 2016 y 2019, la reducción de la desigualdad que se ha producido según renta disponible ha sido mínima, manteniéndose el coeficiente Gini en 0,33 desde 2016 hasta 2019. Por lo tanto, al igual que ocurría con la pobreza, parece que en España existe también un problema de desigualdad estructural, que permanece a lo largo de los años.

Analizados los niveles de pobreza y desigualdad, resulta interesante observar la concreta distribución de renta que existe entre los distintos grupos de renta. Si bien más adelante se hará una comparativa de la distribución entre ingresos originales y renta disponible, que permitirá observar el concreto efecto que pensiones y beneficios sociales tiene en dicha distribución, se utilizan aquí los datos del CEQ para observar el porcentaje de la renta total que posee cada decil de población. Los resultados que muestra el gráfico 8 son esclarecedores.

Ilustración 8. Porcentaje de renta por decil



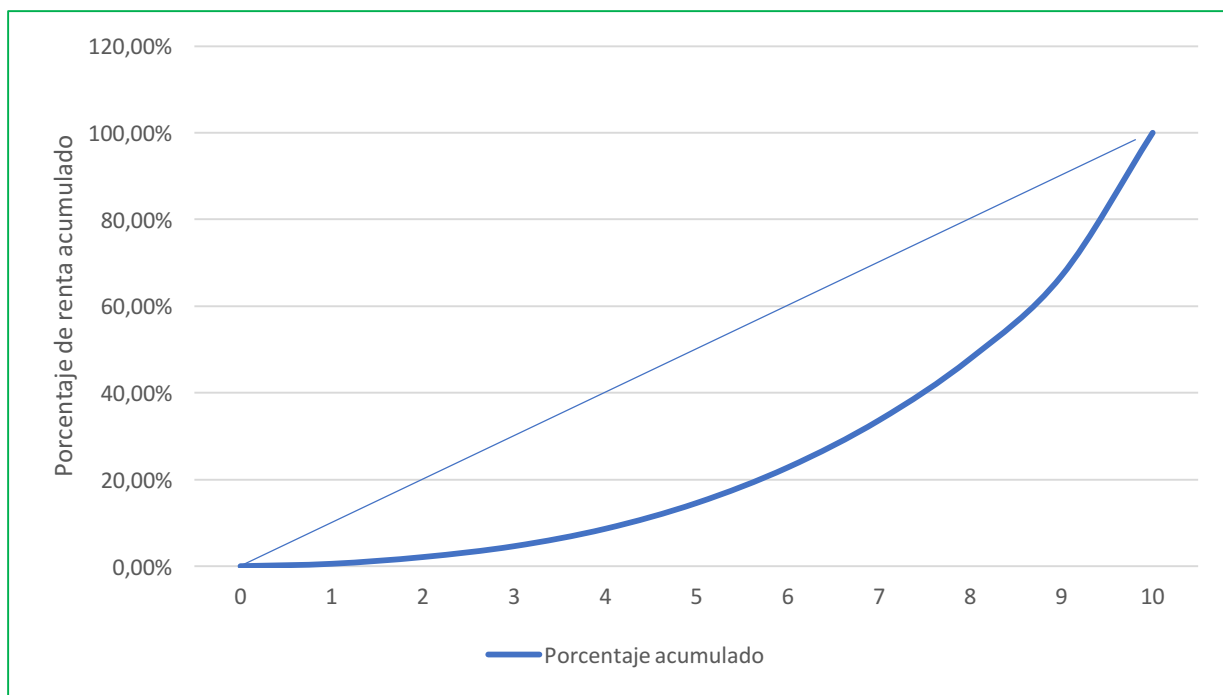
Elaboración propia. Fuente: CEQ

Existe una progresión absoluta a lo largo de la distribución de renta. Según se avanza en dicha distribución, el porcentaje de la renta total que ostenta cada decil de renta es mayor, lo cual muestra una desigualdad evidente dentro de los mismos. Concretamente, mientras que el 10% con menor renta ostenta apenas el 1% de la renta total, el 10% con mayor renta tiene el 33% del total.

Visto de otra manera, el 50% con menor renta tiene un 15% del total de renta, correspondiendo el 85% restante al 50% de la población con mayor renta. La desigualdad mostrada por este gráfico es, por tanto, evidente.

Analizado el porcentaje de renta que posee cada decil de población, resulta también de gran interés observar dicho porcentaje acumulado, de tal manera que obtengamos la curva de Lorenz, la cual es la base para obtener el coeficiente de Gini ya analizado. La curva de Lorenz no es sino una representación gráfica de la desigualdad en un determinado territorio, en este caso España, representando el eje X los acumulados de población, mientras que el eje Y representa los acumulados de renta.

Ilustración 9. Curva de Lorenz ingresos originales



Elaboración propia. Fuente: CEQ.

Si se observa la distribución, se puede comprobar que el acumulado del 60% de la población con menor renta apenas supera el 20% de la renta total, creciendo de manera exponencial a partir de ese punto, de tal manera que en el decil 8 ya se alcanza el 50% de la renta acumulada. Cuadra en este sentido con la distribución del porcentaje de renta por deciles, que como se acaba de ver, es progresivo, ostentando el 10% con más renta de la población más del 30% de la renta total.

4. INCIDENCIA DEL GASTO SOCIAL EN LOS NIVELES DE POBREZA Y DESIGUALDAD

Las estadísticas publicadas por EUROMOD, cuando analizan el efecto del gasto social en los niveles de pobreza, diferencian dos grandes grupos. Por un lado, los beneficios sujetos a condiciones de recursos, en adelante “mean-tested” y, por otro, los beneficios no sujetos a ninguna condición relativa a recursos, los llamados “non mean-tested”. Un ejemplo de los primeros sería el subsidio de desempleo, siendo la prestación por desempleo un ejemplo del segundo grupo, ya que se recibe sin necesidad de cumplir requisito alguno de renta.

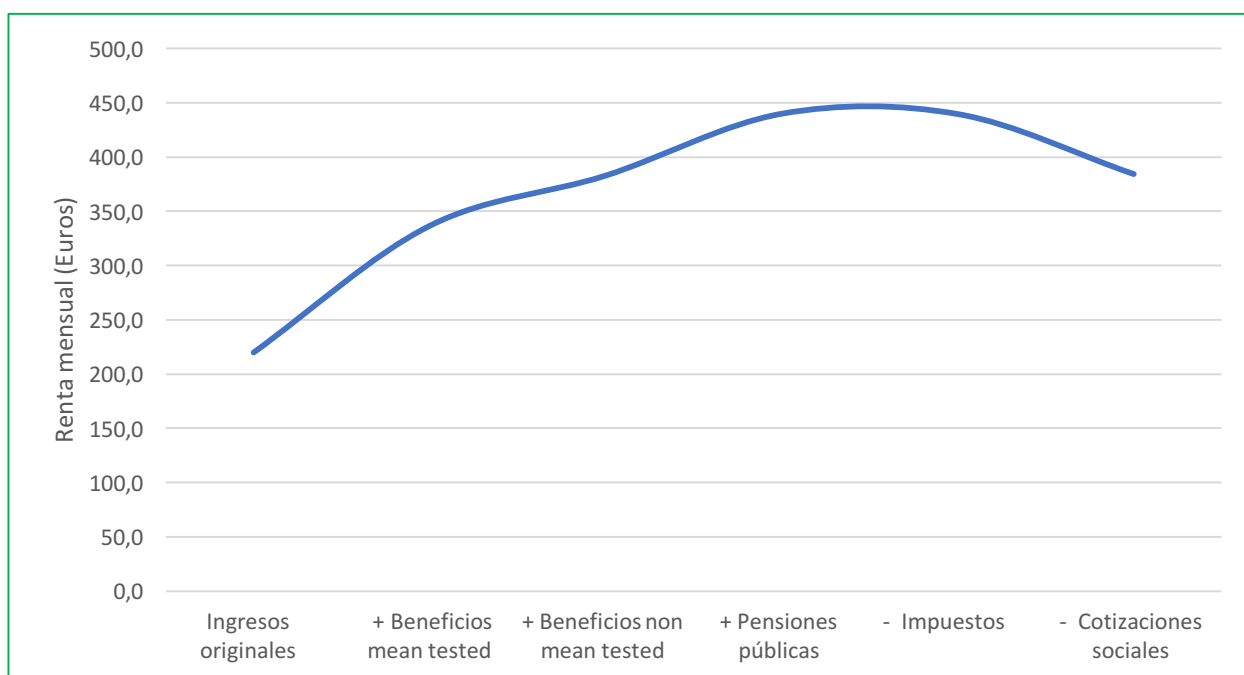
En este apartado del estudio se trabajará con los conceptos de ingresos originales o de mercado y renta disponible. Concretamente, y tal y como expone EUROMOD, la renta disponible equivale a la suma de los siguientes conceptos:

Ilustración 10. Fórmula Renta Disponible

INGRESOS ORIGINALES
+
BENEFICIOS MEAN TESTED
+
BENEFICIOS NON MEAN-TESTED
+
PENSIONES PÚBLICAS
-
IMPUESTOS
-
COTIZACIONES SOCIALES
=
RENTA DISPONIBLE

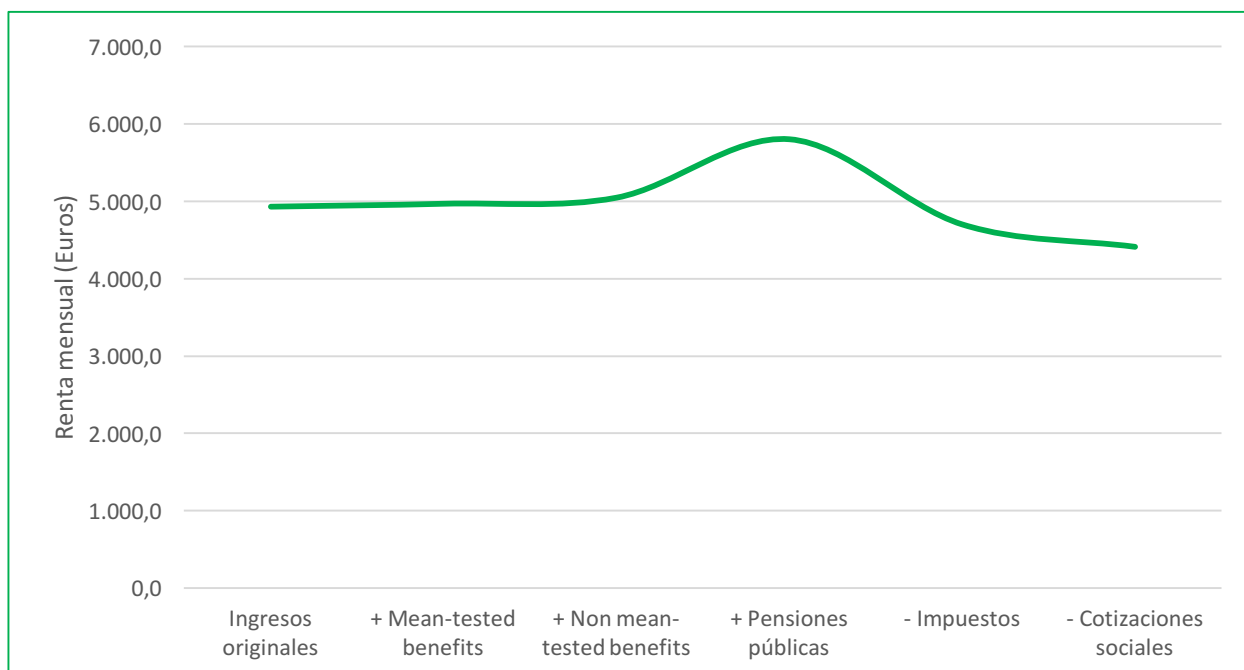
A modo de ejemplo, se muestra el caso de la renta disponible del 10% de la población con menor renta en España, según datos de EUROMOD para el año 2016, a través del gráfico 10, así como el gráfico 11 para el 10% de la población con mayor renta.

Ilustración 11. Decil 1 de renta



Elaboración propia. Fuente: EUROMOD

Ilustración 12. Decil 10 de renta



Elaboración propia. Fuente: EUROMOD

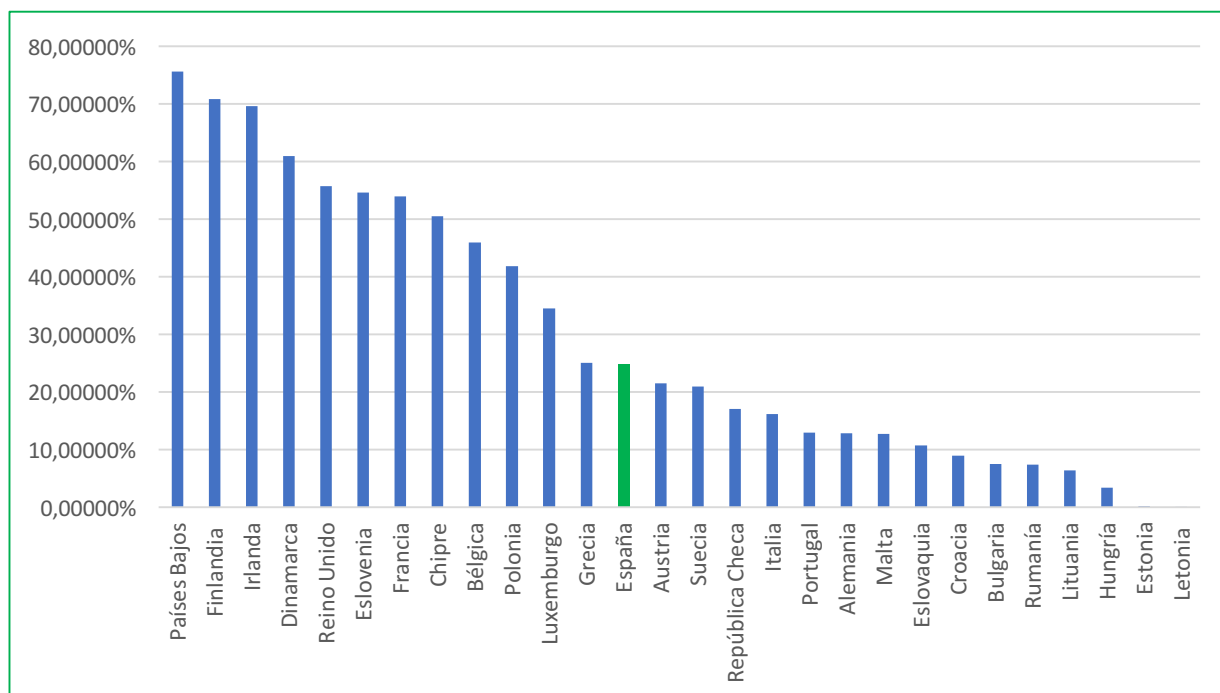
Como se puede observar, mientras que los beneficios sociales y las pensiones públicas provocan un aumento de la renta disponible, los impuestos y las cotizaciones la reducen. En el caso de la ilustración 10, al ser el 10% más pobre de la población, la renta disponible es claramente superior a los ingresos originales. Concretamente, los ingresos originales ascienden a 219,60, mientras que la renta disponible alcanza los 384,30 euros.

Lo contrario sucede en el caso de encontrarnos en el 10% de mayor renta, situación mostrada en el gráfico 11, donde el nivel de renta disponible es ligeramente inferior al de ingresos originales. Mientras que los ingresos originales equivalen a 4.932,20 euros, la renta disponible se ve reducida hasta los 4.414,40 euros.

Entendido el concepto de renta disponible y cómo se obtiene a partir de los ingresos originales, se realiza a continuación un primer acercamiento al efecto que tienen los beneficios “mean-tested” en el riesgo de pobreza.

Concretamente, se va a analizar el aumento en el riesgo de pobreza que implicaría la eliminación de esta clase de beneficios, realizando una comparativa con el resto de países de la Unión Europea para el año 2019.

Ilustración 13. Aumento del riesgo de pobreza (%) en 2019 si eliminásemos los beneficios mean-tested



Elaboración propia. Fuente: EUROMOD

Como se puede observar en el gráfico 12, el efecto que provocan estos beneficios varía en gran medida según nos encontremos en uno u otro país. Encontramos países donde el aumento que se produciría alcanza el 90%, tal y como ocurre en Reino Unido, hasta países como Estonia, donde el riesgo de pobreza si se eliminan esta clase de beneficios se mantiene igual.

En el caso de España, eliminar los beneficios “mean-tested” implicaría, en 2019, un aumento del 25% en el riesgo de pobreza, pasando de un 21,4% a un 26,7%. El efecto del gasto en beneficios “mean-tested”, por tanto, es mayor que en países como Italia o Portugal, pero mucho menor que países como el Reino Unido, Países Bajos, Francia o Irlanda, países que, incluso sin tener en cuenta el gasto en este tipo de beneficio, ya presentan un riesgo de pobreza menor que el de España.

Aquellos países en los que el riesgo de pobreza no varía en absoluto según se incluyan o no beneficios “mean-tested”, como Estonia o Letonia, presentan una influencia mucho mayor de los beneficios no sujetos a condiciones de recursos económicos, los llamados

beneficios “non mean-tested”, cuya eliminación provoca una elevación del riesgo de pobreza en Estonia y Letonia, que alcanzaría niveles superiores al 27% y 28%, respectivamente, mientras que, teniéndolos en cuenta, la cifra se mantiene en el 20,5% y 22,7%.

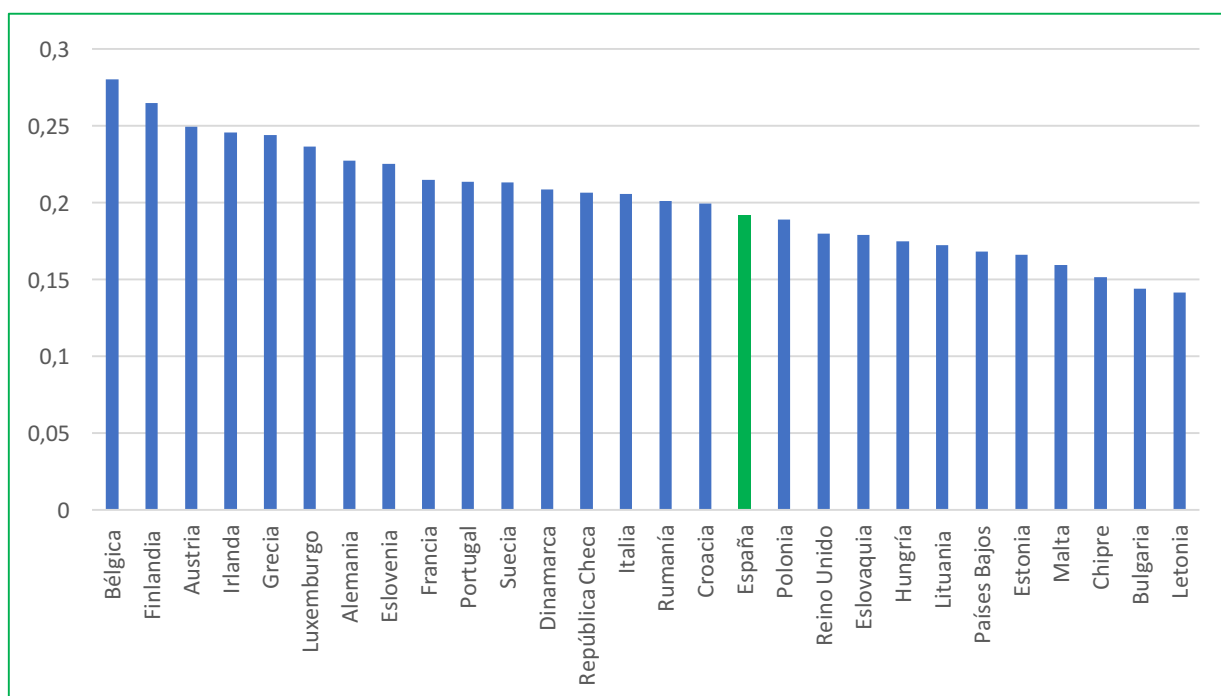
En el caso de España, tanto los beneficios “mean-tested” como los “non mean-tested” tienen efecto en el riesgo de pobreza, si bien es mayor el efecto que provocan los primeros. Mientras que la eliminación de los “non mean-tested” implicaría aumentar el riesgo de pobreza hasta alcanzar el 26,7%, la eliminación de los beneficios “non mean-tested” supone la elevación del riesgo de pobreza hasta el 24%.

En cuanto al efecto que tendría la eliminación de los beneficios sociales en la brecha de pobreza, se puede observar en los datos de EUROMOD que, si se eliminasen los beneficios “mean-tested”, esta cifra ascendería en 2019 hasta el 42,1 %, desde el 30% mencionado en el apartado anterior. Si bien sigue siendo de las peores cifras dentro de la U.E, países como Irlanda llegarían a tener una brecha sensiblemente mayor que la española, y otros Estados como Reino Unido obtendrían resultados similares.

Esto hace ver, una vez más, el enorme peso que los beneficios “mean-tested” tienen en países como Irlanda o Reino Unido, en comparación a España, donde estos no consiguen reducir la brecha de pobreza a niveles siquiera similares a países de nuestro entorno como Francia, Reino Unido, Alemania o Irlanda, todos con datos de brecha de pobreza inferiores al 20% según renta disponible.

En lo que respecta al análisis de desigualdad, se procede en el gráfico 13 a mostrar la reducción, en valor absoluto, del coeficiente Gini tras aplicar beneficios sociales e impuestos, es decir, la diferencia entre el coeficiente antes de beneficios e impuestos y después de aplicar los mismos.

Ilustración 14. Reducción absoluta coeficiente Gini tras aplicar beneficios e impuestos



Elaboración propia. Fuente: EUROMOD.

Una vez aplicados los diferentes impuestos y beneficios sociales, se produce una reducción generalizada de la desigualdad, tal y como se muestra en el gráfico 13, quedando todos los países de la U.E por debajo de 0,4.

En España, es cierto que se produce una reducción desde 0,522 hasta el 0,33, siendo la variación de 0,20, tal y como muestra el gráfico 13, por lo que los beneficios sociales suponen un efecto importante; sin embargo, comparando con otros países se puede observar que Irlanda y Portugal, países que han tenido un desarrollo económico similar al nuestro, y que presentaban un coeficiente Gini superior según los ingresos originales, pasan ahora a situarse por debajo de los niveles de España, gracias a una reducción de 0,21 en el caso de Portugal y de 0,25 en el caso de Irlanda.

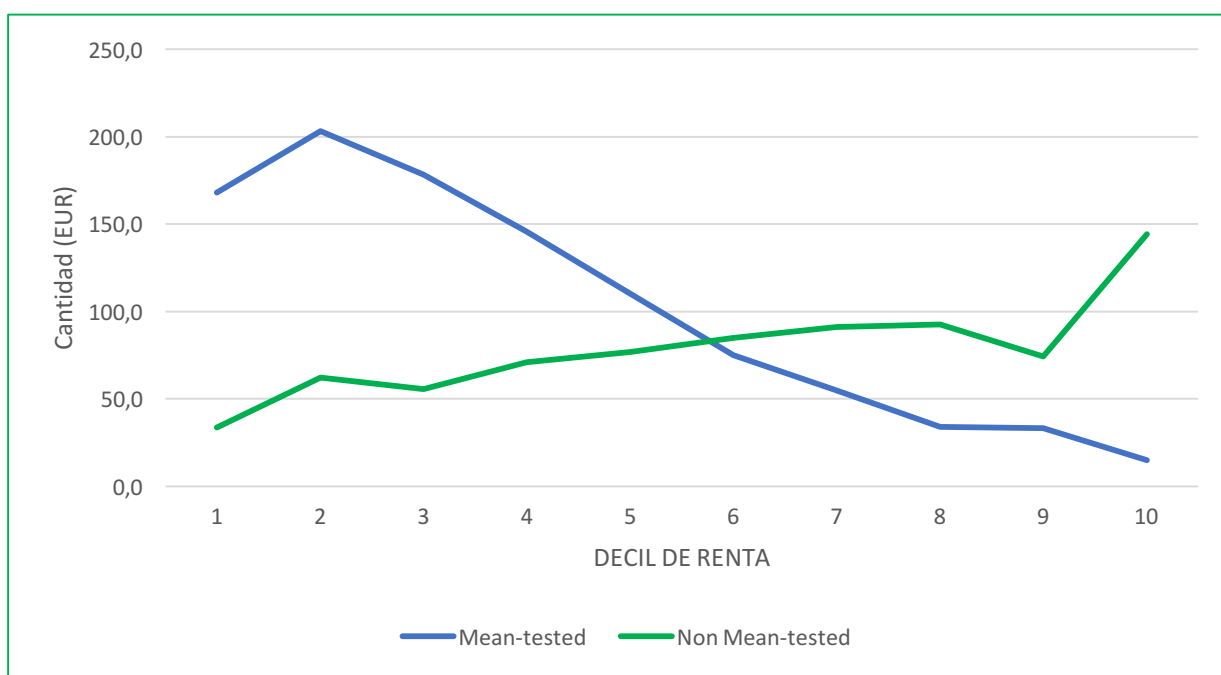
Asimismo, los países comparables utilizados en este estudio, Francia y Alemania, también presentan una reducción del coeficiente mayor que la de España, con reducciones de 0,21 y 0,23, respectivamente. Ello supone una mayor brecha de desigualdad entre dichos países y España, ya que aquellos presentaban, ya en ingresos originales, menores niveles de desigualdad que España.

Si bien se ha realizado una comparativa entre el coeficiente Gini según ingresos originales y según renta disponible, resulta conveniente al mismo tiempo realizar un análisis del efecto que tiene en el coeficiente la eliminación de los beneficios sociales, tanto los “mean-tested” como los “non mean-tested”. Observando los datos de EUROMOD para 2019, se puede comprobar que el efecto que se produce es similar a lo que se observaba al estudiar la pobreza. Siendo el coeficiente de Gini de 0,33 si tenemos en cuenta la renta disponible, la eliminación de los beneficios “mean-tested” supondría una elevación del nivel de desigualdad hasta un coeficiente de 0,37. En el caso de los “non mean-tested”, el aumento de la desigualdad es menor, ascendiendo el coeficiente hasta 0,34.

Al igual que ocurría al estudiar los niveles de pobreza sucede que, en España, el peso que tienen los beneficios sujetos a condiciones de renta es mayor que aquellos no sujetos, a diferencia de países como Estonia, donde estos últimos tienen mayor relevancia. Otros países, como Alemania, presentan un efecto prácticamente idéntico de unos y otros.

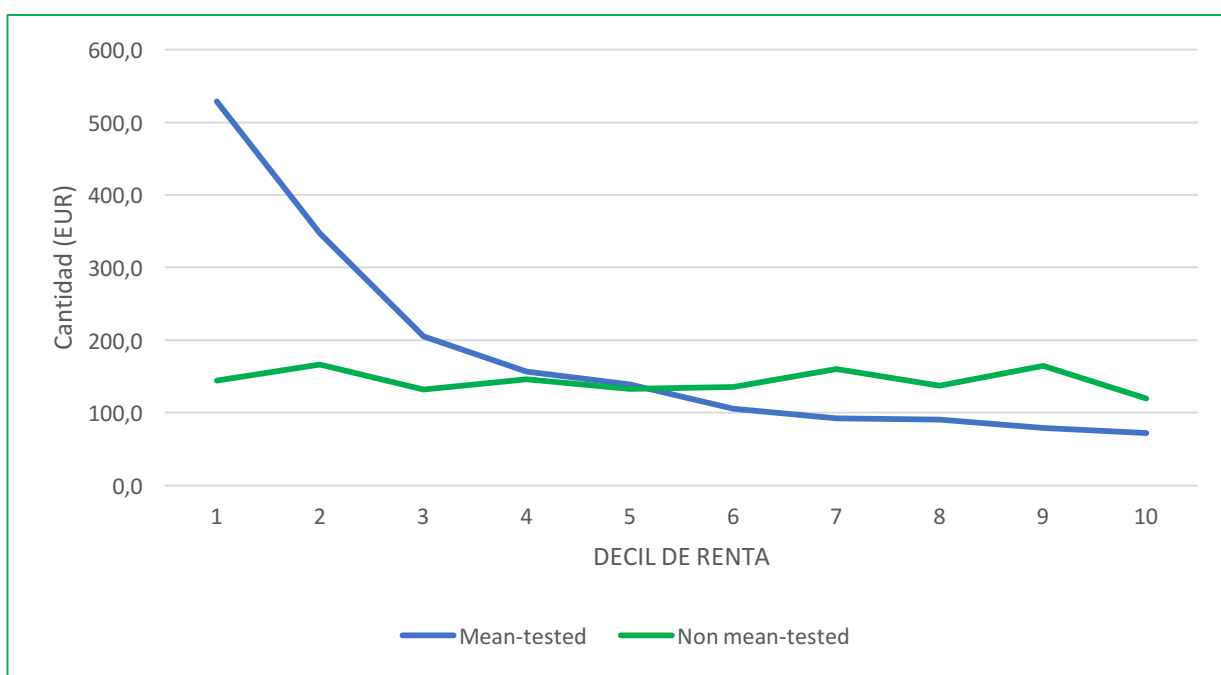
Los datos ofrecidos por EUROMOD también nos permiten observar la cantidad de beneficios sociales recibidos, tanto los “mean-tested” como los “non mean-tested”, a lo largo de la distribución.

Ilustración 15. Beneficios sociales España 2019



Elaboración propia. Fuente: EUROMOD

Ilustración 16. Beneficios sociales Francia 2019



Elaboración propia. Fuente: EUROMOD

Tal y como se observa en el gráfico 14, los beneficios “mean-tested” en España tienen un carácter sensiblemente más progresivo que los “non mean-tested”, de tal forma que la población con menor renta recibe una cantidad mayor que la que más renta obtiene. Concretamente, mientras que los deciles 1 y 2 reciben 168 y 203 euros de dicha clase de beneficio, el decil 10 apenas recibe 14,8 euros.

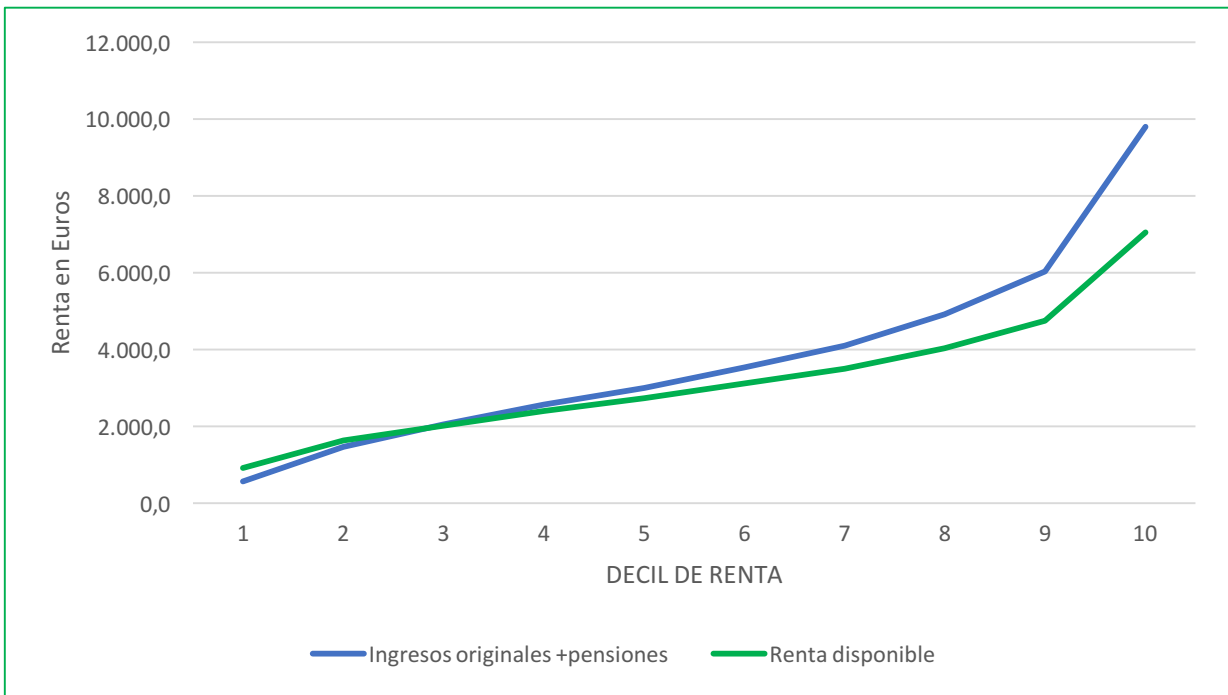
Lo contrario ocurre con los beneficios “non mean-tested”, cuya cantidad aumenta conforme aumenta la renta del beneficiario. Ocurre esto, a modo de ejemplo, con la prestación por desempleo, cuya cantidad es mayor según hayan sido mayores las cotizaciones sociales durante el período trabajado. En términos cuantitativos, esta diferencia se puede observar en que, mientras que los deciles 1 y 2 reciben 33,6 y 62,1 euros en concepto de beneficios “non mean-tested”, el decil 10 alcanza los 144,3 euros.

Pese a que se pudiese pensar que el caso de España es lo habitual, se encuentran diferencias claras con otros países de la Unión Europea. Si se observa el caso de Francia, analizado en el gráfico 15, se derivan del mismo varias diferencias respecto a España:

- A) En primer lugar, no es solo que los beneficios “mean-tested” sean también progresivos, sino que la cantidad otorgada al 10% más pobre de la sociedad es sensiblemente mayor (también proporcionalmente) que en el caso de España.
- B) El otro gran cambio es que, si bien los beneficios “mean-tested” no presentan una tendencia progresiva, sí que se mantienen regulares a lo largo de la distribución de ingresos mientras que, en nuestro país, tal y como se ha demostrado en el gráfico 14, el 10% más rico es el que mayor cantidad de estos beneficios recibe.

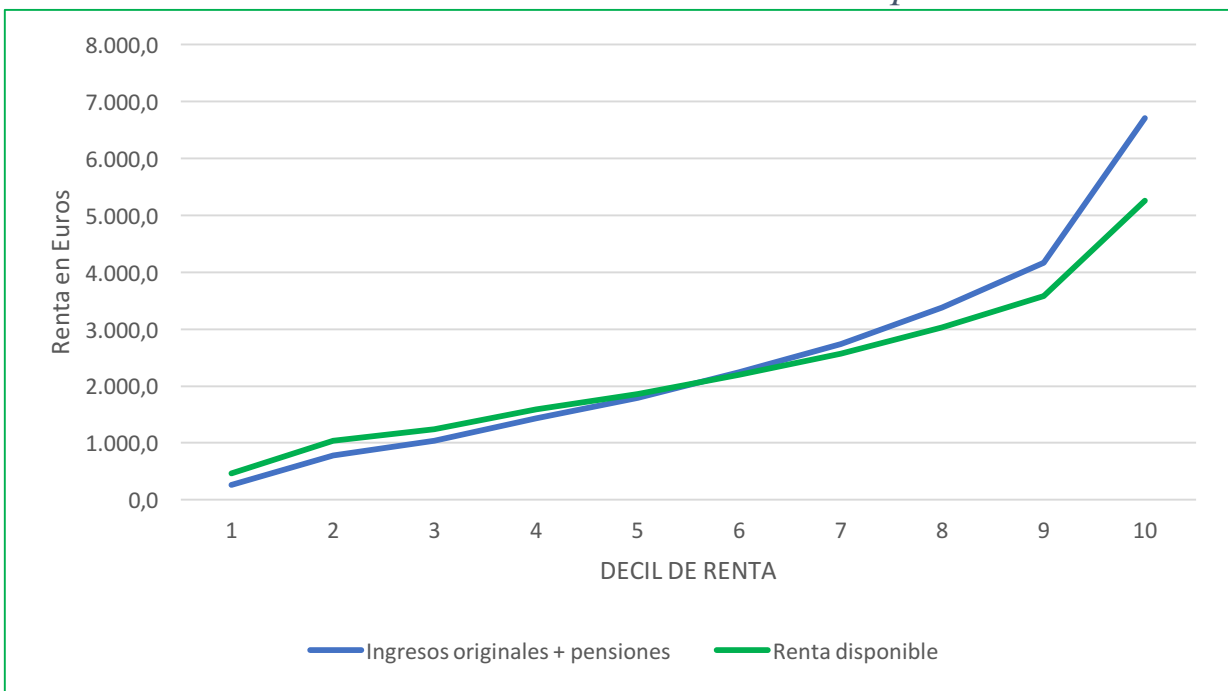
Los datos obtenidos de EUROMOD permiten, por otro lado, estudiar la distribución de la renta por deciles de población, permitiendo realizar una comparativa entre los ingresos originales y la renta disponible según el decil de renta correspondiente, lo que permite observar la incidencia que tanto el gasto social como las pensiones tiene en dicha distribución.

Ilustración 17. Distribución renta en Alemania 2019



Elaboración propia. Fuente: EUROMOD

Ilustración 18. Distribución renta en España 2019



Elaboración propia. Fuente: EUROMOD

Observando el gráfico 17 se puede comprobar que, en la comparativa entre renta original (considerando en todo momento las pensiones netas como incluidas, es decir, la diferencia entre pensiones y cotizaciones sociales) y renta disponible, es cierto que en los primeros deciles la renta disponible es mayor, concretamente en algo más del 40% la población con menor renta, si bien la diferencia es sensiblemente baja. Entre el decil 4 y 5, los ejes del gráfico se cruzan y los ingresos originales pasan a ser menores que la renta disponible. En este caso, se puede observar con claridad como la brecha entre una y otra aumenta conforme se avanza en la distribución, llegando a ser la diferencia de casi 2.000 euros en el decil 10.

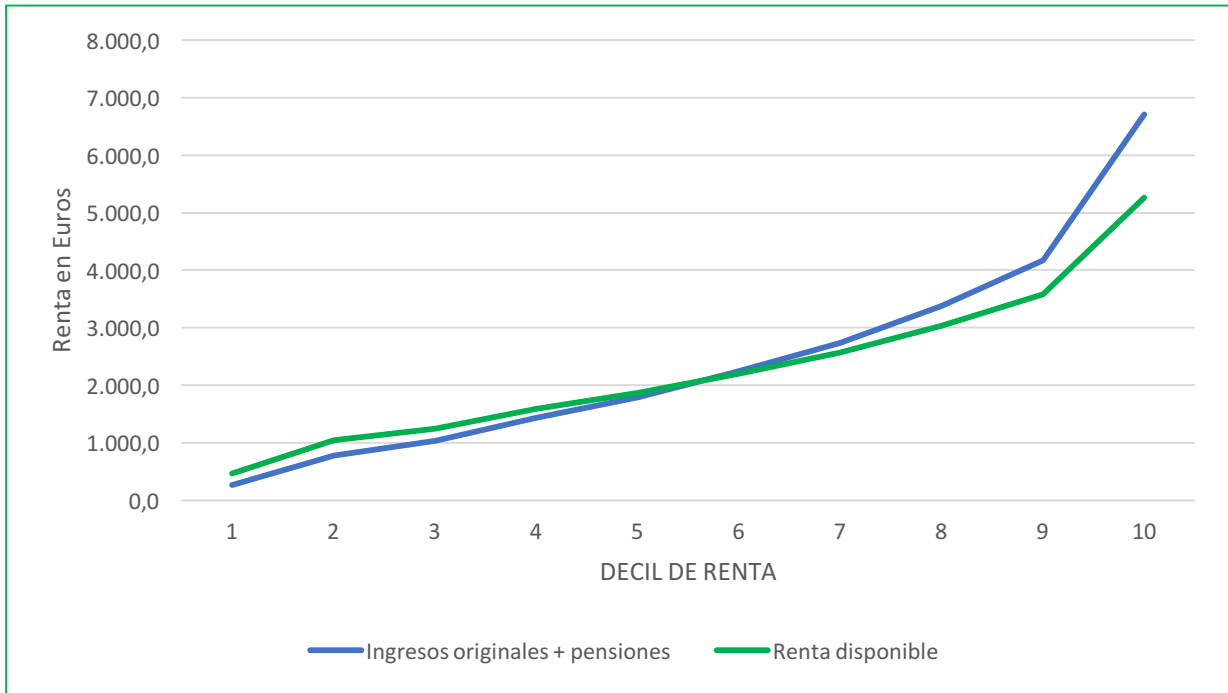
La situación es muy similar a la que se puede encontrar en el caso de Alemania, mostrada en el gráfico 16, si bien se derivan del gráfico algunas diferencias. En primer lugar, en el caso de Alemania únicamente el 20% con menor renta de la población presenta niveles de renta disponible mayores que el de ingresos originales, igualándose en el tercer decil, a partir del cual la renta disponible pasa a ser menor. Ello implica que, no solo las clases más ricas, sino también las clases medias, soportan el peso de la redistribución, siendo mayor la diferencia entre una y otra según avanzamos en la distribución.

En comparación a España, el gráfico 16 muestra cómo la diferencia entre renta disponible y renta original para las clases más altas es ligeramente mayor en Alemania que en España. La diferencia en el 10% más rico se acerca a 3.000 euros en Alemania, mientras que en España no llega a 1.500, lo cual es una clara diferencia incluso proporcionalmente a las rentas más altas que presenta Alemania a lo largo de toda la distribución.

Si bien de este análisis se deriva que, incluyendo en los ingresos originales tanto las pensiones públicas como las cotizaciones a la Seguridad Social, Alemania y España presentan una relación entre ingresos originales y renta disponible similar y, por tanto, distribuyen la renta a través de los beneficios sociales también de forma similar, habrá que esperar a estudiar el efecto que provocan las pensiones públicas, ya que pese a que estas no se consideren beneficios sociales, su influencia en la redistribución no presenta duda alguna.

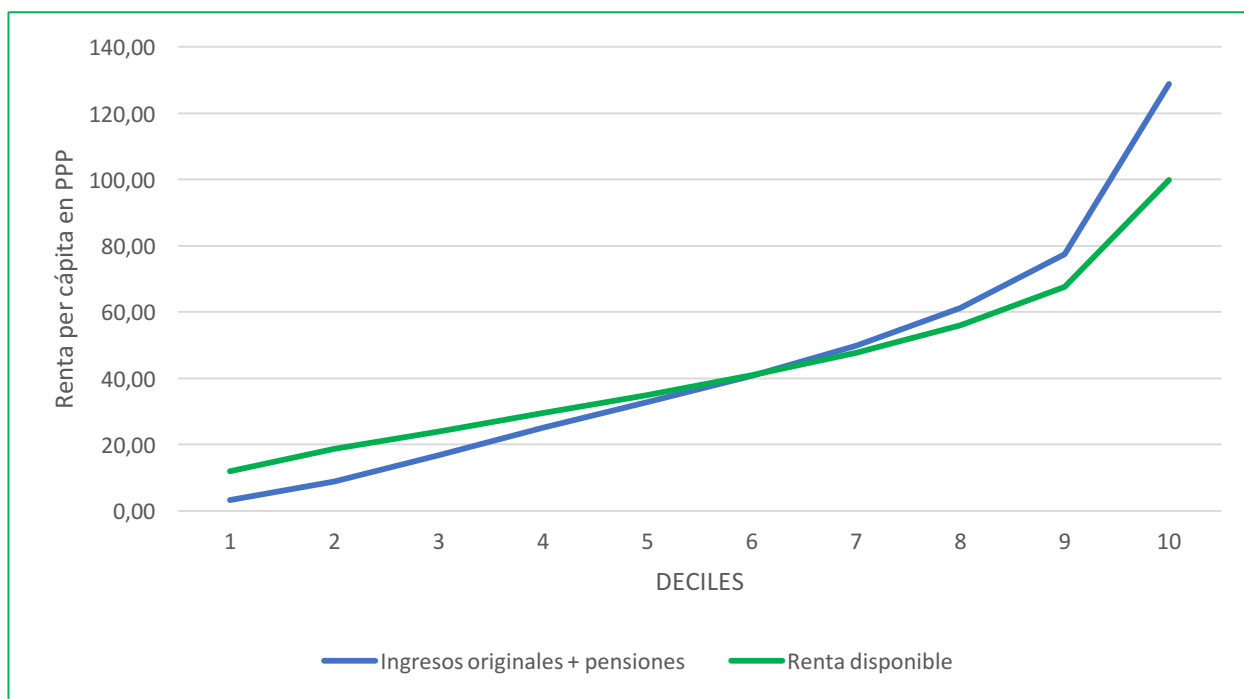
Por otro lado, se analizan los datos del CEQ, los cuales también permiten realizar una comparativa a lo largo de la distribución de renta entre ingresos originales + pensiones y renta disponible.

Ilustración 17. Distribución renta en España 2019



Elaboración propia. Fuente: EUROMOD

Ilustración 19. Distribución de renta en España (CEQ)

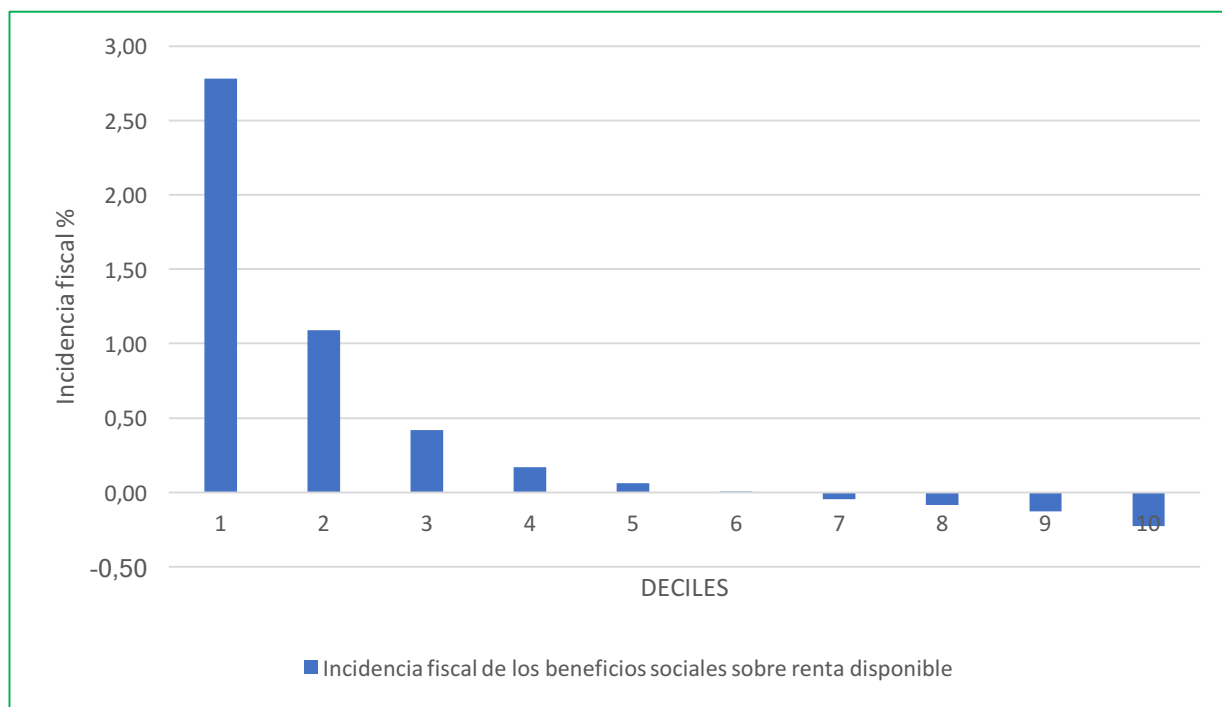


Elaboración propia. Fuente: CEQ

Como se puede comprobar al realizar la comparativa entre los gráficos 17 y 18, los datos obtenidos por una y otra base de datos ofrecen resultados muy similares, de lo cual se deriva la veracidad de los mismos. En efecto, la curva de renta disponible e ingresos originales + pensiones se cruza en ambos casos entre el decil 5 y 6 de la distribución, lo cual implica que el 40% de la población con mayores ingresos los ve reducidos por aplicación de los distintos beneficios sociales e impuestos.

De forma más específica, si lo que se quiere ver es el efecto concreto que los beneficios sociales tienen sobre el nivel de ingresos originales + pensiones, los datos que muestra el CEQ son esclarecedores.

Ilustración 20. Incidencia fiscal de los beneficios sociales en renta disponible



Elaboración propia. Fuente: CEQ

En efecto, a diferencia de lo que ocurre con el impacto específico de las pensiones, el cual se analiza más abajo, el impacto de los beneficios sociales es claramente progresivo. El 10% de menor renta de la población parece ser el más beneficiado, ya que la incidencia fiscal que tienen los beneficios sociales es del 2,78%. Dicha incidencia se reduce de forma drástica en el decil 2, en el que apenas supera el 1%.

Es ciertamente positivo que el impacto de los beneficios sociales tenga el carácter progresivo que el gráfico 19 muestra. Se observa en el mismo que, a pesar de que la cantidad absoluta de beneficios sociales dirigidos al 10% más pobre de la población es inferior al deseado (véase el gráfico 14), la incidencia que los beneficios sociales tienen es muy relevante. Cabe destacar también que la incidencia fiscal negativa que los beneficios sociales tienen en la renta disponible es poco relevante, no alcanzando siquiera el -0,25% en el 10% de la población con más recursos.

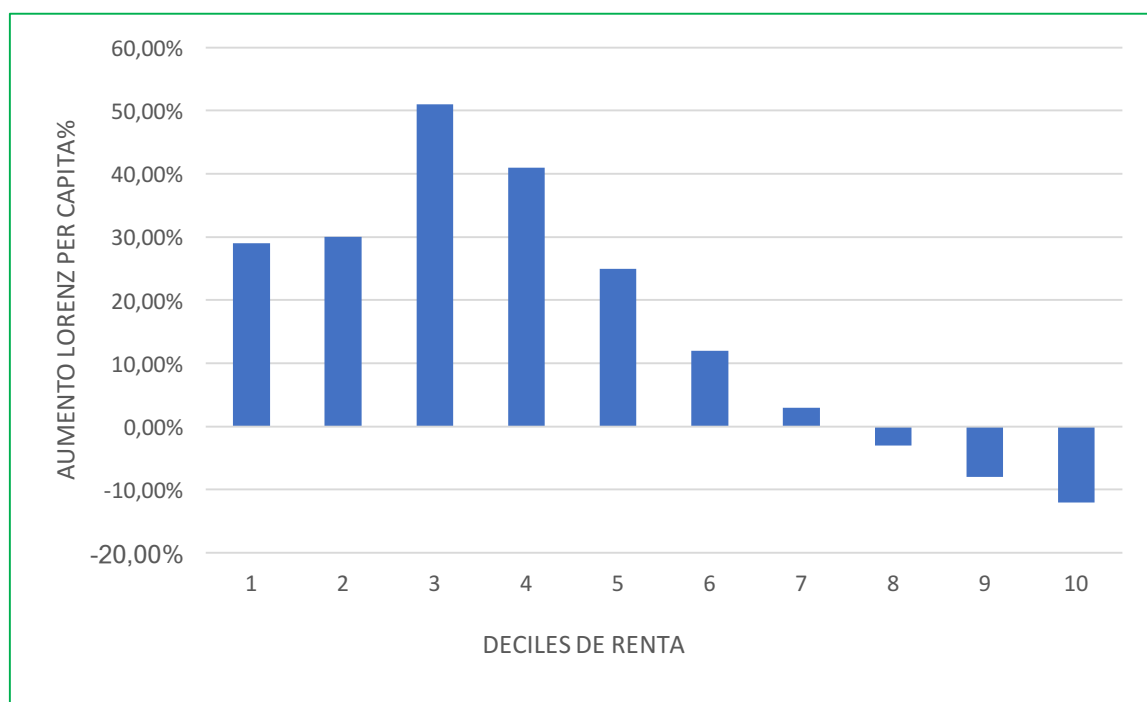
Ello nos lleva a concluir que, con una incidencia fiscal mínima en las rentas más altas de la distribución, el efecto redistributivo conseguido para los deciles de menor renta puede ser muy relevante, lo cual era de esperar, pues la misma cantidad en términos absolutos recaudada de la población con mayor renta y redistribuida al porcentaje de población con menor renta suponen, para estos últimos, un mayor aumento en términos relativos.

5. INCIDENCIA DE LAS PENSIONES CONTRIBUTIVAS DE JUBILACIÓN EN LOS NIVELES DE POBREZA Y DESIGUALDAD

Tal y como se ha ido explicando a lo largo del trabajo, las pensiones son tratadas en este estudio, por las razones ya expuestas, como un ingreso diferido, y no como un beneficio social. Ello ha llevado a estudiar el impacto de los beneficios sociales “mean-tested” y “non mean-tested” partiendo de unos ingresos originales que incluían las pensiones netas (pensiones de jubilación menos cotizaciones sociales).

A pesar de esto, es necesario, si se quiere realizar un análisis integral del efecto que la intervención estatal tiene en pobreza y desigualdad, observar el efecto que las propias pensiones tienen en dichas variables. Se comienza dicho análisis estudiando los datos que presenta el CEQ, concretamente el aumento o disminución de renta que provocan las pensiones públicas (netas) a lo largo de la distribución de renta, tomando como 0 el valor de ingreso de mercado, y viendo el efecto que provocan las pensiones.

Ilustración 21. Aumento renta por deciles al incluir pensiones



Elaboración propia. Fuente: CEQ

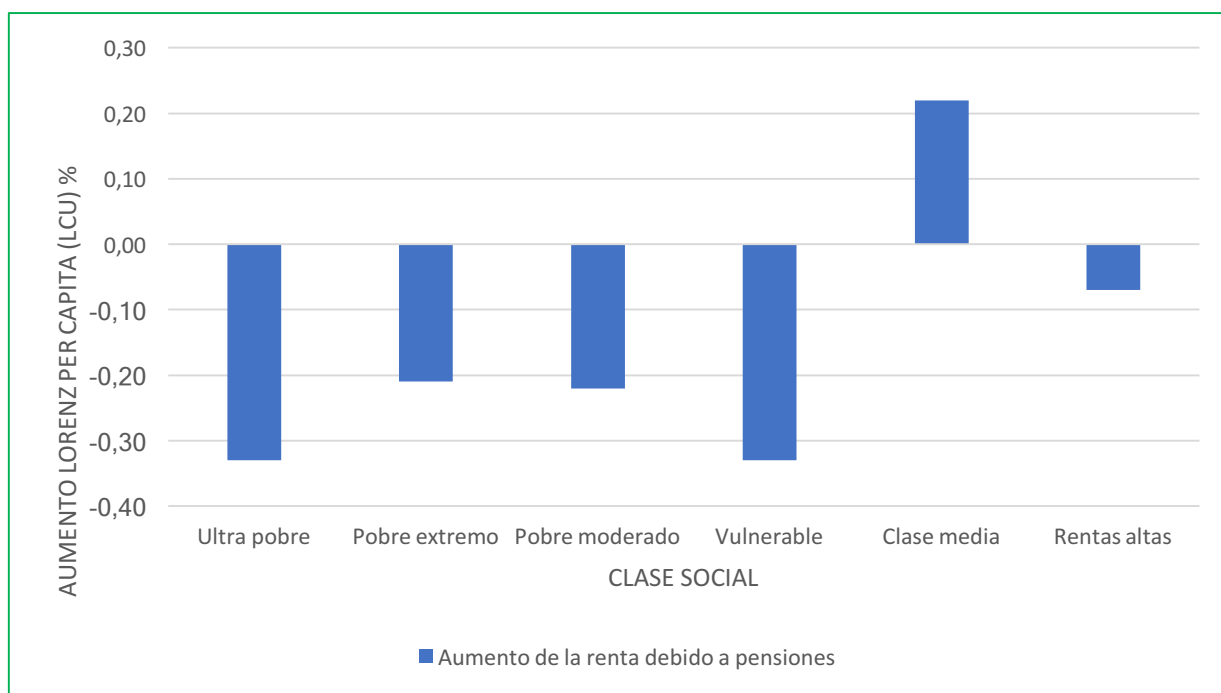
Como se puede observar en el gráfico 20, los deciles 3 y 4 son los más beneficiados en España por el sistema de pensiones, con un aumento de la renta (Lorenz Per cápita) de hasta el 51% en el caso del decil 3.

Además, se puede comprobar que, salvo el 30% de la población más rica, el balance entre lo recibido y aportado a la pensión contributiva de jubilación es positivo, siendo progresivamente negativo en dicho 30% más rico, hasta alcanzar un valor negativo del -12% en el decil 10. Uno de los problemas que se observa en el gráfico 20, por tanto, es que el sistema no es totalmente progresivo, lo que implica que el 20% de la población con menor renta, a pesar de presentar un balance positivo, sale en cierta manera perjudicado.

Es esta la tónica que se ha ido viendo a lo largo del trabajo. Los instrumentos de redistribución de renta, no solo en nuestro país sino también en otros como Alemania, son mucho más efectivos para las clases medias-bajas que para las clases de bajas. Se podía observar, en el análisis de los beneficios sociales, como la cantidad recibida, era menor para el 10% más pobre, si bien la incidencia fiscal porcentual era mayor para este sector de menor renta.

Para comprobar cuál es el concreto efecto que sobre las clases más desfavorecidas provocan las pensiones, se puede utilizar una escala, no ya en deciles, sino que pone el énfasis en la distribución dentro de las rentas más bajas, diferenciando entre: ultra-pobres, pobres extremos, pobres moderados, vulnerables, clase media y ricos, siendo las líneas de pobreza utilizadas: 1,9, 3,2, 5,5, 10 y 50, respectivamente.

Ilustración 22. Aumento de la renta si se incluyen pensiones (grupos de renta)



Elaboración propia. Fuente: CEQ

Efectivamente ocurre que, cuando se habla de pensiones, las clases más desfavorecidas no son las que mayor beneficio obtienen, sino que son las clases medias las que, en la relación entre pensión recibida y cantidad cotizada, salen mejor paradas.

Ahora bien, este gráfico ha de ser matizado. Las líneas de pobreza aquí utilizadas, tal y como ha sido expuesto en el análisis de pobreza, son las mismas a nivel mundial. Ello implica que, siendo España un país desarrollado, el porcentaje de población que se encuentra por debajo de las líneas de 1,9 (ultra pobres) y 3,2 (pobre extremo) es ínfimo. La mayor parte de la población es clase media.

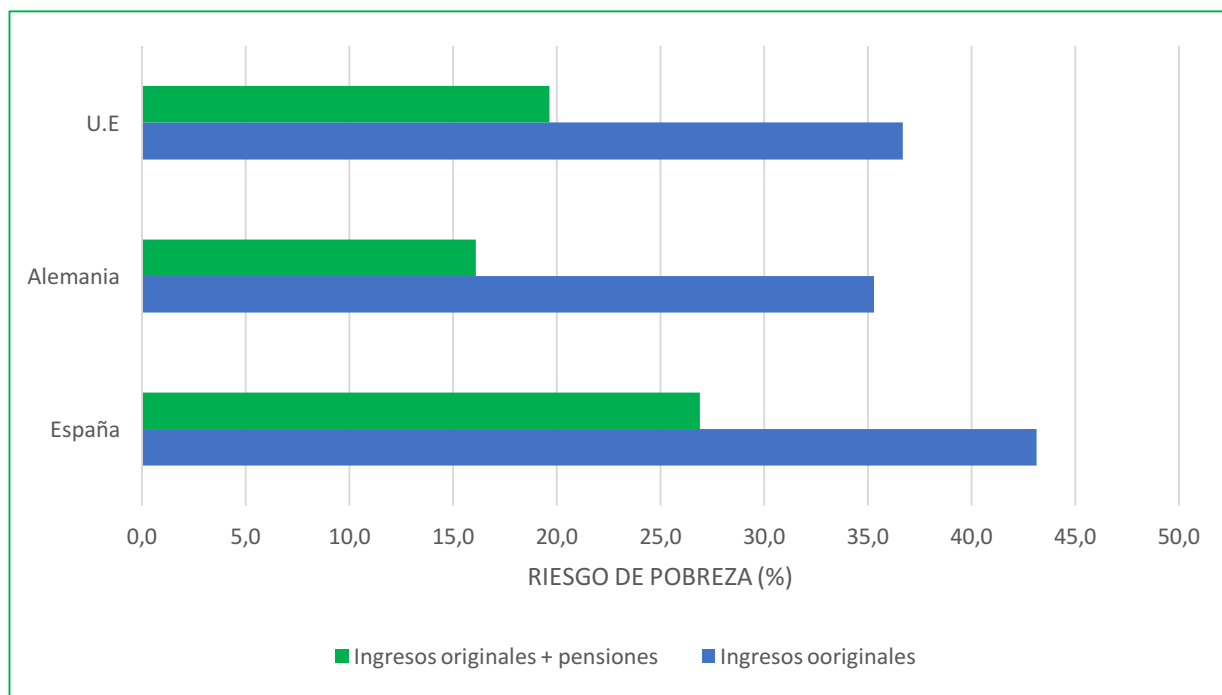
Otra de las cuestiones que resulta de gran interés en este apartado es el efecto que las pensiones netas tienen en los niveles de desigualdad en nuestro país. Los datos ofrecidos por CEQ muestran cómo, para el año 2018, añadir las pensiones netas suponía una reducción del coeficiente Gini desde 0,51 hasta 0,44, es decir, de 7 centésimas.

Comparando estos datos con los presentados por EUROMOD para el mismo año se puede comprobar que las conclusiones son similares. El coeficiente, una vez añadidas las pensiones, pasa de 0,53 a 0,42, con una reducción de 0,11. Esta mayor reducción se debe al hecho de que EUROMOD, al tener en cuenta las pensiones, no está incluyendo, a diferencia de lo que hace CEQ, las cotizaciones sociales, por lo que tiene sentido que la reducción de la desigualdad según datos de EUROMOD sea mayor. Lo que parece innegable, sin embargo, es el efecto de reducción de la desigualdad que tienen las pensiones públicas contributivas.

Comparando con la media de la Unión Europea, se puede comprobar que se reduce la desigualdad desde 0,51 hasta 0,39, es decir, 0,12. Por tanto, de ello se deriva que España se encuentra en torno a la media de la Unión Europea en reducción de desigualdad por pensiones (sin tener en cuenta, como se ha dicho, las cotizaciones a la Seguridad Social).

Los datos de EUROMOD permiten también observar el efecto que las pensiones brutas tienen en la pobreza y, concretamente, en la brecha de pobreza, pudiéndose observar que esta se reduce drásticamente en nuestro país. En el año 2018, por ejemplo, la reducción se produjo desde el 74,9% en ingresos originales, hasta el 43,50% una vez añadidas las pensiones.

Ilustración 23. Reducción riesgo de pobreza a través de las pensiones 2018



Elaboración propia. Fuente: EUROMOD

En lo que respecta al riesgo de pobreza, el gráfico 22 muestra cómo éste pasó en el año 2018 del 43,10 % al 26,90%. Comparando con Alemania y con la media de la Unión Europea, se derivan del gráfico 22 las siguientes conclusiones.

Como se puede observar en el gráfico, si bien España parte de un riesgo de pobreza mayor, las pensiones ayudan a reducirlo en buena medida, concretamente en 16 puntos. Es este dato inferior al que se observa en Alemania, donde la reducción es de casi 20 puntos, o incluso a la media de la Unión Europea, con una reducción superior a 17 puntos porcentuales.

Otra cuestión que presenta gran interés es la relativa a la contribución marginal que tienen las pensiones contributivas en la redistribución en España. Si bien se ha observado este efecto por deciles, se procede ahora a estudiarlo en términos generales, comparándolo con el que tienen otras transferencias directas.

Concretamente, si se observan los datos del CEQ, se puede comprobar que la contribución marginal de las pensiones contributivas es del 5%, mayor del que tienen las transferencias

nacionales (3%). Ello se debe, en parte, a que las transferencias regionales por ingresos mínimos tienen un efecto importante, pero también hace ver la importancia que las pensiones tienen en lograr una mayor redistribución.

6. RECOMENDACIONES DE POLÍTICA ECONÓMICA

Se proceden ahora a efectuar, sobre la base del estudio realizado, las oportunas recomendaciones de política económica. Dichas recomendaciones han de hacerse sobre la base de dos conclusiones que se derivan de este estudio.

Por un lado, España presenta un problema de menor nivel de gasto social en comparación a países como Francia o Alemania, siendo para España este gasto social incluso más importante, por presentar niveles mayores de pobreza y desigualdad en renta original, siendo España el cuarto país de la Unión Europea en riesgo de pobreza y el sexto en desigualdad.

Observando los beneficios sociales que presenta España en valor absoluto, se puede ver que los valores son muy inferiores a los de otros países como Francia, lo que claramente reduce la capacidad de redistribuir la riqueza.

Concretamente, se ha observado en el estudio como, a modo de ejemplo, el decil 1 de renta en España recibe menores beneficios sociales “mean-tested” que cada uno de los tres primeros deciles de renta en Francia. Teniendo en cuenta tanto los beneficios “mean-tested” como los “non mean-tested”, la diferencia es aún más clara, ya que únicamente el decil 10 de renta en Francia recibe menores beneficios sociales que el decil 1 en España, llevando esto a situaciones en que un ciudadano francés considerado como clase alta (decil 9) reciba mayores beneficios sociales en términos absolutos, que un ciudadano español pobre.

Además, en este punto se puede sacar una conclusión clara: el 10% más pobre de la población recibe, en valor absoluto, menores beneficios sociales que el siguiente 30% en la distribución de la renta (deciles 2, 3 y 4). Es cierto que, en porcentaje, el aumento de renta que consigue el 10% más pobre es mayor, pero ello no quita que carezca de todo sentido el hecho de que, por ejemplo, el decil 2 de renta reciba mayores beneficios “mean-tested” que el decil 1.

Por lo tanto, la segunda conclusión es que España está errando en cómo dirigir este gasto.

Es necesario que el 10% más pobre de la población sea el verdaderamente beneficiado, reduciéndose este beneficio progresivamente conforme se avanza en la distribución de renta.

La primera recomendación es la relativa a los beneficios “mean-tested”. Los beneficios sociales se clasifican, como se ha visto, en “mean-tested” y “non mean-tested”. El análisis de la distribución de renta muestra un claro perjuicio de las clases más vulnerables en comparación a las clases medias. Por ello, la primera recomendación es aumentar los beneficios “mean-tested”, no solo en términos absolutos, sino también aumentar el peso que estos tienen en comparación a los beneficios “non mean-tested”.

Tal y como se ha visto a lo largo del estudio, esta clase de beneficios, pese a ser cuantitativamente menores que en otros países de la Unión Europea, consiguen ya un efecto claro sobre la pobreza, aumentándose el riesgo de pobreza en casi un 25% si estos son eliminados. Por ello, un aumento de los mismos podría conseguir un impacto aún mayor en la pobreza, reduciéndola a niveles mínimos.

Concretamente, estos beneficios “mean-tested”, como puede ser el subsidio de desempleo, han de ver aumentado su carácter progresivo aún más, de tal manera que el 10% de la población con menor renta se vea claramente beneficiado. En el caso del subsidio de desempleo, se ha de tener en cuenta que el número de beneficiarios es incluso mayor que el de la prestación contributiva por desempleo, por lo que lo esencial es que la cantidad por persona se vea aumentada, y no tanto el número de beneficiarios.

Unido al subsidio de desempleo, el otro beneficio “mean-tested” de mayor relevancia en porcentaje del PIB es la pensión de jubilación no contributiva, que sí es un verdadero beneficio y no un ingreso diferido. Este tipo de prestación supone, a día de hoy, un 0,28% del P.I.B español, una cantidad muy por debajo de la presupuestada para la pensión de jubilación contributiva.

Si bien tiene sentido que así sea, ya que la pensión contributiva implica una cotización previa, es necesario reducir el margen entre ambas ya que, como se ha dicho, las prestaciones no contributivas tienen un mayor efecto en los niveles de pobreza.

Con estos dos aumentos, lo que se quiere conseguir es una relación entre beneficios “mean-tested” y “non mean-tested” similar a la de Francia (gráfico 15). En efecto, en el caso de España (gráfico 14), la cantidad que recibe en concepto de beneficios “mean-tested” el decil 1 es algo superior a 150 euros, mientras que el decil 2 supera los 200 euros. La cantidad recibida por ese 10% más pobre de la población necesariamente ha de pasar a valores próximos a los 250 euros, de tal manera que el gráfico de España pase a presentar una forma similar al de Francia.

De esta manera, se lograría redistribuir más eficazmente una renta que, tal y como se muestra en el gráfico 8, presenta una distribución sensiblemente desigual, ostentando el decil 1 menos del 1% de la renta total, mientras que el decil 10 tiene el 33% de la misma.

En segundo lugar, se recomienda aumentar, de un modo general y en la medida de lo posible, el gasto social. Los niveles de gasto son, como se ha dicho, inferiores a los de países equiparables. Concretamente, el decil 1 de renta en Francia obtiene 673,5 euros entre beneficios “mean-tested” y “non mean-tested”, y el decil 5 hasta 266 Euros; sin embargo, en el caso de España, las cantidades obtenidas por los deciles respectivos son 201,6 y 186,6 euros. Por lo tanto, nos encontramos en niveles ciertamente alejados. Si bien no se puede conseguir igualar dicho nivel de gasto social, sí que es posible reducir diferencias, sobre todo, como se ha dicho, entre los ciudadanos de rentas más bajas, donde la diferencia es muy grande.

Se ha de tener en cuenta en este caso que, tal y como se muestra en el gráfico 20, la incidencia que los beneficios sociales tienen en el 10% de la población con mayor renta se sitúa por debajo del -0,25%, por lo que parece claro que existe margen para una mayor redistribución.

De hecho, la misma conclusión se deriva del análisis de las ilustraciones 11 y 12, relativas a la renta de los deciles 1 y 10, respectivamente. Comparando ingresos originales y renta disponible, el sistema de beneficios sociales, pensiones públicas e impuestos aumenta claramente la renta disponible del 10% con menor renta, mientras que en el decil 10 esta se reduce, pero solo “ligeramente”.

El análisis de las pensiones nos deja también conclusiones negativas. Si bien es cierto que el sistema de pensiones permite conseguir una clara reducción de la pobreza, los niveles de pobreza una vez aplicadas las pensiones contributivas se mantienen en valores excesivamente altos en comparación a la media de la Unión Europea y otros países comparables como Alemania. Asimismo, el sistema de pensiones presenta un problema similar al observado en los beneficios sociales, es decir, una pobre redistribución hacia las clases más vulnerables.

Por lo tanto, en cuanto a las recomendaciones a efectuar respecto del sistema de pensiones contributivas parece que, siendo las conclusiones extraídas de la capacidad del sistema de pensiones contributivas de jubilación para reducir pobreza y desigualdad similares a las obtenidas del sistema de beneficios sociales, las recomendaciones no pueden sino serlo también. Se ha de tener en cuenta, además, la gran capacidad redistributiva que puede tener un sistema de pensiones correctamente enfocado. Tal y como se muestra en el gráfico 21, una reducción de renta en el 10% de la población con mayor renta del 12% permite aumentos en los deciles 3 y 4 del 51% y 41%, respectivamente.

Dicha reducción se puede efectuar a través de una relajación de los requisitos de cotización necesarios para acceder a la pensión contributiva, permitiéndose así que la población que ha cotizado por debajo del mínimo actualmente establecido tenga acceso a esta clase de prestación.

Ahora bien, el sistema de pensiones de jubilación contributiva tiene sentido que no sea absolutamente progresivo desde el momento en que, al ser contributiva, es necesario haber cotizado para poder acceder a ella. Por ello, quizá la clave esté también en las pensiones no contributivas mínimas, tal y como se comentaba más arriba, que sí tienen la consideración de beneficio social, y que permitirían contrarrestar la falta de progresividad de las pensiones contributivas, teniendo en cuenta además la falta de sostenibilidad de la que adolece, en opinión de varios autores, el actual sistema de pensiones contributivas (Belmonte, 2015).

En resumen, el objetivo ha de ser, por un lado, aumentar los niveles de gasto social a efectos de igualarnos con países comparables de la Unión Europea, por ejemplo, Francia. Por otro lado, ese aumento ha de ser mayor en el caso de los beneficios “mean-tested”

que en el de los beneficios “non mean-tested” y pensiones públicas, ya que aquellos permiten lograr una mayor redistribución en favor de las clases más desfavorecidas, que resultan, tal y como se ha mostrado en el estudio, menos beneficiadas por el sistema de gasto social que las clases medias-bajas.

Si bien se han esbozado aquí algunas recomendaciones para mejorar el sistema actual, el concreto aumento y reorganización del gasto necesario para que España se equipare a los países comparables tendrá que venir necesariamente acompañado de un análisis detallado de la capacidad de gasto que presenta España en relación a los ingresos obtenidos a través del sistema fiscal, teniendo en cuenta los objetivos de déficit marcados desde la Unión Europea, cuestión esta que excede el objeto del presente estudio.

Asimismo, y como apunte final, es importante destacar que el presente análisis ha sido realizado en momentos anteriores al comienzo de la crisis del COVID-19. Ello implica que el estudio y las recomendaciones planteadas no tienen en cuenta que, en estos momentos, la política de gasto social está enfocada en paliar los efectos negativos que esta crisis está teniendo en las familias, a través de medidas excepcionales como, por ejemplo, el E.R.T.E. Además, este nivel de gasto va a provocar que, probablemente, en los próximos años España se vea obligada a realizar determinados ajustes extraordinarios en el propio gasto social.

7. CONCLUSIONES

El Estado del Bienestar en nuestro país alcanza unos niveles, a día de hoy, considerables. Se ha observado en el presente estudio cómo determinadas partidas del gasto previsto en los P.G.E suponen un porcentaje ciertamente relevante del P.I.B español, principalmente la pensión de jubilación y el desempleo, existiendo una clara diferencia entre el gasto en prestaciones contributivas y no contributivas, siendo mucho mayor el de aquellas, como es lógico por otra parte.

Por otro lado, este estudio muestra como España es, dentro de la Unión Europea, uno de los países con peores índices de pobreza. Tanto los datos de porcentaje de población por debajo del umbral de pobreza como los de brecha de pobreza dejan claro que España queda sensiblemente alejada de los valores medios de la Unión Europea y de países comparables como Alemania, presentando valores cercanos a países como Rumanía.

Ocurre algo similar cuando se observan los datos de desigualdad del país. En efecto, España es de los países más desiguales de la Unión Europea, tal y como muestra el coeficiente de Gini. También en esta variable presenta datos similares a los que ofrece Rumanía. Esta cuestión queda comprobada cuando observamos que la distribución de renta por deciles es sensiblemente desigual. En efecto, el porcentaje de la renta total que posee cada decil sufre un aumento claramente exponencial.

Ahora bien, el objetivo de este estudio no era analizar los niveles de pobreza y desigualdad en términos de ingresos originales. Dichos niveles pueden tener que ver con la estructura económica del país, las condiciones laborales y otras circunstancias que origina una distribución desigual, pero que aquí no se analizan. Por contra, el objetivo es comprobar cómo la intervención del Estado permite reducir los niveles de pobreza y desigualdad.

En términos absolutos la conclusión es clara: por supuesto que, tanto los beneficios sociales como las pensiones de jubilación contributiva permiten una reducción clara de pobreza y desigualdad; sin embargo, el objetivo del presente estudio ha sido comparar dicha reducción con la ocurrida en otros países y, también, comprobar cómo afectan a los distintos deciles de renta.

Analizando los beneficios sociales, el efecto de los “mean-tested” sobre la pobreza se sitúa en un nivel medio dentro de la Unión Europea, claramente menor que en países como Holanda o Reino Unido, pero superior a otros países como Alemania o Portugal. Peores son, sin embargo, los resultados del efecto total de aplicar beneficios sociales sobre la desigualdad, consiguiendo España un efecto menor que la mayor parte de los países comparables, como Alemania, Francia o Italia. La incidencia negativa de estos datos es aún mayor si tenemos en cuenta que España parte de niveles de desigualdad y pobreza muy elevados.

Además, a diferencia de lo que ocurre en otros países como Francia, donde el nivel de beneficios “non mean-tested” se mantiene constante a lo largo de la distribución, en España estos van aumentando según aumenta la renta. Ello tiene sentido desde el momento en que esta clase de beneficios no dependen de la renta de quien los recibe, y sí de la cantidad cotizada, como es el caso del desempleo, pero también contribuye a aumentar la desigual distribución de renta existente, si bien es cierto que incluso esta clase de beneficios tienen ciertos aspectos redistributivos como, por ejemplo, el hecho de que la cantidad que se puede llegar a percibir en concepto de desempleo esté topada.

En lo que respecta a la incidencia que tienen las pensiones cuando son aplicadas a la renta original, concluimos que esta es sensiblemente mayor en los deciles 3 y 4 de renta que en los deciles 1 y 2. Ello indica, en relación a lo expuesto en el anterior párrafo, que la intervención del Estado, tanto a través de beneficios sociales como de las pensiones contributivas, es claramente más beneficiosa para las clases medias-bajas que para el sector más vulnerable de la población, concretamente el 10% más pobre, que tanto a través de beneficios sociales como de las pensiones obtiene un menor beneficio que esas clases medias-bajas.

En lo que respecta a las recomendaciones económicas aquí planteadas, se plantea el aumento del gasto social en términos generales, así como un aumento de los beneficios “mean-tested” y, concretamente, de los beneficios “mean-tested” dirigidos al porcentaje más vulnerable de la población.

A modo de conclusión final, y dando contestación a la pregunta aquí planteada como hipótesis, la respuesta es clara. La intervención del Estado a través del gasto social y el sistema de pensiones contributivas de jubilación contribuye, sin lugar a dudas, a reducir los niveles de desigualdad y pobreza, si bien en términos relativos, nuestro país presenta dos problemas. Por un lado, parte de unos niveles de desigualdad y pobreza en renta original muy superiores a la de países comparables. Por otro lado, la reducción que consigue a través de la intervención del Estado es menor que la que consiguen la mayor parte de los países comparables, permaneciendo ciertamente elevados dichos niveles en renta disponible.

Bibliografía

- Alvaredo, F. C. (2017). *Global inequality dynamics: New findings from WID*. world. American Economic Review.
- Avram, S. (2014). *The distributional effects of personal income tax expenditure*.
- Belmonte, L. J. (2015). *La sostenibilidad del sistema de pensiones en España*. European journal of education and psychology.
- Busso, G. (2005). *POBREZA, EXCLUSIÓN Y VULNERABILIDAD SOCIAL. Usos, limitaciones y potencialidades para el diseño de políticas de desarrollo y de población*. Buenos Aires: VIII Jornadas Argentinas de Estudios de Población (AEPA).
- Cañón, L. A. (2007). *Políticas redistributivas y desigualdad*. ICE, Revista de Economía.
- Causa, O. &. (2017). *The effectiveness of tax and transfer systems in reducing income inequality across OECD countries*. Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE.
- Chrysa Leventi, H. S. (2017). *Improving poverty reduction in Europe: what works best where?* EUROMOD Working Paper .
- Collado, C. V. (2017). *The end of cheap talk about poverty reduction: the cost of closing the poverty gap while maintaining work incentives*. EUROMOD.
- De Agostini, P. P. (2016). *The effect of changes in tax-benefit policies on the income distribution in 2008-2015* . EUROMOD Working Paper.
- Espuelas Barroso, S. (2013). *La evolución del gasto social público en España, 1850-2005*. Estudios de historia económica/Banco de España,.
- Kuypers, S. F. (2018). *Redistribution in a joint income-wealth perspective: a cross-country comparison*.
- Lustig, N. (2018). *Commitment to Equity Handbook*. Tulane: CEQ.
- Paulus, T. (2017). *Decomposition of changes in the EU income distribution in 2007-2011*. EUROMOD working paper series.
- Rastrigina, L. V. (2016). *Nowcasting: estimating developments in median household income and risk of poverty in 2014 and 2015*. EUROMOD working paper series.
- Wodon, Q. &. (2002). *Inequality and social welfare*.