

La indefugible reforma de l'estat del benestar

Jordi Gual (IESE)

2/1/2025

La majoria dels estats de la UE disposen de sistemes públics de benestar ben desenvolupats. Són el resultat de l'aprofundiment gradual del model d'economia social de mercat, impulsat a Alemanya i als països nòrdics i centre-europeus després de la Segona Guerra Mundial.

La despesa social associada a les prestacions d'aquest estat del benestar explica el gran pes que té el sector públic a moltes d'aquestes economies. Per molts països de la Unió Europea la despesa en sanitat, educació, pensions i altres partides socials representa ja entre el 25 i el 30% del PIB. Aquest *ranking*, l'encapçala França, que està ja al 32%¹.

Aquests elevats nivells de despesa han anat acompanyats d'un increment de la pressió impositiva per tal de finançar les prestacions. Així, en molts països els ingressos públics en percentatge del PIB superen el 45%², encara que no sempre la recaptació ha augmentat al ritme de l'increment de la despesa, generant-se nombroses situacions cròniques de dèficit públic.

M'agradaria destacar dos trets que caracteritzen el moment actual d'aquests sistemes de benestar. El primer és que, malgrat l'elevada despesa que es porta a terme, existeix en molts països europeus una enorme insatisfacció política. Precisament el cas de França és paradigmàtic. Hi ha una gran pèrdua de confiança en el sistema polític i les polítiques socials que s'han desplegat. Aquesta és una situació paradoxal. Com he suggerit en un recent llibre (Gual, 2024), una possible explicació és que l'elevada despesa social no s'ha dirigit a resoldre els problemes més punyents o greus de la societat. Pot ésser que, en la pràctica, s'hagi fet un ús partidista o clientelar de la despesa. De fet, l'evidència empírica mostra que els països amb més despesa social no necessàriament són aquells en els que la població està més satisfeta amb les polítiques públiques. L'aprovació de la ciutadania augmenta quan veritablement s'afronten els problemes socials i els països que realment els resolen no són pas els que més gasten. Són països en els que la política de despesa es coordina amb les polítiques de mercat de treball, enfocades de manera holística a aconseguir la inclusió social de les persones. A Gual (op. cit., capítol 11), utilitzant les dades de la Fundació Bertelsmann, es mostra com els països en els que hi ha més confiança en les institucions són els que porten a terme aquesta mena de polítiques i no simplement gasten més en temes socials o tenen una major presència de les administracions a la societat.

El segon gran tret de l'estat del benestar que vull destacar és la necessitat de la seva reforma per tal de moderar la seva inherent tendència a engrandir-se i encarir-se.

Si no hi haguessin regles fiscals que comporten límits al dèficit públic, aquesta reforma del sistema seria inviable. La coalició política interessada en el manteniment de *l'statu quo* és simplement imbatible. Començant pel pes demogràfic de la població jubilada del continent, passant per la

¹ Dades de la OCDE: [Dataset: Social Expenditure - Aggregated data](#)

² Dades de OCDE (2023a), gràfics 10.1 i 10.2.

força política dels col·lectius que donen les prestacions sanitàries i educatives, i acabant pel fet, ben conegut, de que la demanda d'aquests serveis té una elasticitat renda molt alta.

Les reformes, tanmateix, arribaran. En primer lloc perquè els pressupostos europeus s'enfrontaran, ja l'any 2025, a la necessitat de complir les noves regles fiscals, amb l'objectiu de reconduir els dèficits públics i els elevats nivells de deute públic, després d'anys de manca de control i molt elevada despesa per atendre circumstàncies extraordinàries.

Però, a més, els canvis geopolítics generats per la guerra de Ucraïna i per l'elecció de Donald Trump als EUA, així com la forta competència de la Xina en sectors avançats, obligaran als governs europeus a augmentar la seva despesa pública en àrees que fins ara havien estat infradotades. Em refereixo, és clar, a despeses en defensa, energia, política exterior i migratòria i política de competitivitat.

La reforma, doncs, arribarà quan no quedarà ja més remei, per la pressió pressupostària. Tanmateix, encara que és una reforma políticament molt difícil, constitueix també una oportunitat, i pot tenir efectes molt beneficiosos, tant en termes d'eficiència com d'equitat. En el fons, serà una reforma imprescindible per defensar la continuïtat del model social europeu. La moderació dels nivells de despesa que en resulti serà positiva en la mesura en que permeti reduir la pressió impositiva sobre el factor treball i, d'aquesta manera, ajudi a millorar les taxes d'ocupació i productivitat de l'economia europea. Aquest és un element central: són precisament un nivell alt d'ocupació i una alta productivitat els que han de permetre un estat del benestar potent.

La reforma també hauria de permetre fer un ús més eficient del sistema de prestacions socials i alhora assolir un sistema més equitatiu.

Pel que fa a la equitat, hi ha forces dubtes de que els actuals sistemes de benestar siguin estructures adreçades a oferir suport a les classes més desfavorides de la societat. Molt sovint les prestacions o són universals o estan poc calibrades en funció de la renda de les persones. Per exemple, la política de taxes universitàries al nostre país. Són absurdament baixes de manera indiscriminada i comporten simplement una gran redistribució entre les classes mitjanes. Seria molt més equitatiu (i també eficient) una política en la que les taxes fossin més properes al cost, juntament amb una major dotació de la política de beques.

En l'àmbit sanitari, d'altra banda, hi ha hagut històricament una forta resistència política a introduir sistemes de copagament per ús, el que ha provocat una administració deficient dels recursos, com si aquests fossin gratis, il·limitats. Per aconseguir més guanys d'eficiència, a més, la necessitat de reforma obligarà a reprendre la col·laboració pública-privada, que al llarg dels darrers anys s'ha abandonat per apriorismes ideològics. Comptar amb el sector privat genera importants millores d'eficiència. A Catalunya, per exemple, es pot comprovar tant en el sector educatiu com a l'hospitalari, ja que les diferències de costos entre la provisió pública i privada de places educatives i sanitàries són molt elevades.

Un capítol molt important de l'estat del benestar és, naturalment, el de les pensions. A molts països de la UE representen ja una despesa entre el 10 i el 13% del PIB. De nou, França està entre els capdavaners³. Les pensions representen, doncs, quasi la meitat de la despesa social i

³ Dades de OCDE (2023b).

l'evolució de l'esperança de vida i la natalitat apunten cap a un horitzó de més augments si no es prenen mesures de reforma també en aquest capítol.

Els informes d'organismes internacionals com la OCDE fa anys que han establert els punts centrals de les necessàries reformes del sistema. L'element bàsic és el canvi en els paràmetres que determinen les prestacions que es reben al jubilar-se, de manera que hi hagi un equilibri entre les prestacions i les aportacions al sistema. Com que incrementa la esperança de vida, per tal d'equilibrar els comptes és necessari allargar el període laboral i el d'aportació. Avui en dia, en la majoria de països, i aquest és també el cas a Espanya, les prestacions que dona el sistema excedeixen la contribució que s'efectua. Aquesta contribució és el resultat, fonamentalment, de l'evolució de l'ocupació i la productivitat. Es pot dir de les pensions el mateix que del finançament del conjunt de l'estat del benestar: reduir la pressió impositiva sobre el factor treball (especialment el menys qualificat, que és el que té la demanda més elàstica) pot ajudar a incrementar la ocupació i, d'aquesta manera, generar més recursos pel sistema. Naturalment, reformar el mercat laboral (per tal d'eliminar l'atur estructural) i millorar el capital humà del país també són mesures que incrementarien la productivitat i permetrien finançar més fàcilment les pensions del futur.

La reforma del sistema públic de pensions és molt difícil per dues raons. Una, que ja he esmentat, és la importància electoral dels jubilats. El seu pes polític explica que les pensions mantinguin el poder adquisitiu fins i tot en períodes d'alta inflació com el que hem viscut recentment. Això és en perjudici, és clar, de sectors més joves de la població que no han gaudit de rendes protegides de l'impacte inflacionari. La segona raó és que els sistemes de repartiment tenen un component molt substancial de redistribució. En la pràctica es tracta d'uns ingressos i una despesa pública que, de manera menys explícita que la imposició sobre la renda, té un component de progressivitat, generant transferències de renda entre els percentils més alts de la distribució de la renda (que obtenen prestacions molt per sota de la seva contribució) i els percentils centrals i més baixos (pels quals el fenomen és l'invers). El sistema és políticament difícil de reformar ja que els percentils amb renda més baixa són més nombrosos. I, naturalment, també es considera que es un sistema que afavoreix la cohesió social.

Aquest darrer punt, que és clau per l'estabilitat de les democràcies liberals, no hauria de ser obstacle, però, per reformar el sistema amb la finalitat de que sigui sostenible. Això vol dir poder-lo modificar per mitigar els efectes adversos que indueix i que en dificulten la seva pròpia continuïtat. Com que són, de fet, dos problemes d'eficiència, hauria de ser més fàcil que fossin l'objecte d'alguna mena d'entesa política entre diferents partits tot i que, en la pràctica, es fa difícil destriar-ne els impactes redistributius.

El primer ja l'he discutit. Les prestacions finançades amb la contribució del factor treball poden dificultar precisament la generació de llocs de treball i, per tant, limitar la disponibilitat de recursos. El segon té que veure amb els incentius a l'estalvi. El sistema de repartiment no proporciona els incentius adequats a la població pel que fa a l'acumulació d'estalvi per la vellesa. Com que el repartiment és essencialment un sistema redistributiu, provoca risc moral (*moral hazard*). Les persones poden tendir a pensar que no cal estalviar ja que, si hom té dificultats econòmiques quan es fa gran, l'Estat ja se'n ocuparà, bé mitjançant les pensions, o a través del sistema de sanitat pública -que també pateix, encara que menys, aquest problema de risc moral ja que, com he dit abans, no té copagament ni en les prestacions ni en la prima d'assegurança.

La col·laboració pública-privada en l'àmbit de les pensions és una resposta obvia davant dels incentius incorrectes que ofereix el sistema de repartiment. Un altre alternativa són mecanismes d'adscripció automàtica dels treballadors als plans d'ocupació col·lectius vinculats a les empreses o els sectors (en el cas de pimes i autònoms). Són mecanismes que enforteixen els pilars 2 (sistemes col·lectius) i 3 (plans individuals, d'acumulació) del sistema de pensions, sense restar importància al pilar 1, que és el sistema públic de repartiment.

Lamentablement, els components de redistribució, i per tant polítics, que tenen les diferents alternatives públiques i privades per finançar les pensions, fan que sovint hi hagi molta inestabilitat legislativa, el que dificulta la planificació a llarg termini de l'estalvi. La promoció de productes d'estalvi individual per la pensió (el pilar 3) és, sense dubte, molt necessària per assegurar que es complementa el sistema de repartiment amb un de capitalització. D'aquesta manera la despesa de la gent gran es nodreix tant del rendiment del treball del país, com del rendiment del capital, que a més es pot invertir en països emergents amb taxes de rendibilitat del capital potencialment més elevades. Aquest seria un mecanisme positiu d'adequació del sistema a l'envelliment de la població. També serviria com a eina de diversificació però, per desgràcia, està costant molt que avanci a alguns països europeus, incloent Espanya.

Tal i com s'ha fet històricament amb la política monetària, potser seria el moment de pensar, en l'àmbit de les pensions, en la introducció d'alguna mena d'autoritat independent que, sota el control del legislatiu però amb un mandat quasi-constitucional i orientat al llarg termini, garantís que les decisions en aquest àmbit es prenen independentment del cicle polític, a partir d'informació que garanteixi la viabilitat del sistema públic i un cert grau de complementarietat amb els sistemes de pensions col·lectiu i individual.

En conclusió, l'estat del benestar és un gran assoliment de les democràcies liberals, especialment a Europa. Tanmateix, com la pròpia democràcia, és un sistema institucional fràgil i subjecte a grans reptes polítics com a resultat de profundes transformacions demogràfiques, tecnològiques i socials. Sols amb una acció decidida i constant de reforma del sistema, serà possible garantir-ne la seva continuïtat i eficàcia. Seria bo que les modificacions s'introduïssin en moments de relativa estabilitat i no haver de fer-ho sota pressió, quan les demandes sobre els recursos públics es multipliquin al llarg dels propers anys.

Referencies

Gual, Jordi (2024), *Confiar no tiene precio. La confianza en el capitalismo y las políticas públicas*, (Penguin Random House, Barcelona).

OCDE (2023a), *Government at a glance*, OCDE, Paris.

OCDE (2023b), *Pensions at a glance*, OCDE Paris.