

Apunts sobre l'Estat del benestar

Els tres pilars de la dimensió econòmica de l'Estat del benestar

La dimensió econòmica¹ de l'Estat del benestar es manifesta en la idea d'un sector públic actiu en l'economia. Aquesta intervenció es materialitza essencialment en tres direccions. Per una banda, en la prestació d'uns serveis públics universals, gratuïts i obligatoris, finançats amb una imposició progressiva. Aquests serveis són inicialment l'educació, la sanitat i les pensions, i amb el temps se n'afegeix un quart, que són els serveis socials, en la seva diversitat (atenció als infants, a les persones grans, a les persones amb discapacitats, etc.). Això porta a un augment molt apreciable del pes del sector públic, que passa dels nivells de no massa més del 10% del PIB, si hi arribava, d'abans de la Guerra Mundial a percentatges per sobre del 40% en la major part de països avançats.

La segona consisteix en l'aplicació de polítiques d'estabilització macroeconòmiques d'inspiració keynesiana. Aquestes polítiques consisteixen, essencialment, en la utilització del pressupost com un instrument per la regulació del cicle econòmic. Quan hi ha una situació recessiva, el sector públic ha d'actuar, augmentant la despesa pública, per tal d'estimular la demanda. Aquesta és la idea bàsica d'aquestes polítiques, amb independència de la desnaturalització que després es pogués produir en la seva aplicació, tant a partir de les recomanacions de la síntesi neo-clàssica, com de la seva utilització més en funció de les necessitats del cicle polític, que no del cicle econòmic.

La tercera direcció en que es manifesta l'activisme del sector públic és en la seva intervenció directa en els sectors productius. Inicialment, és a dir, just en acabar la Segona Guerra Mundial, a Europa aquesta intervenció va ser massiva i en molts casos va adquirir la forma de nacionalització directa d'empreses, donat l'estat de devastació en que es trobava en aquell moment l'aparell productiu. D'aquesta manera, l'Estat de benestar que sorgeix aleshores, tenia en el sector públic un important agent econòmic, no solament en la prestació de serveis personals, sinó també en la producció industrial i, per suposat, en la dels serveis que entren en la categoria de les anomenades 'utilities': subministrament de gas i electricitat, d'aigua, telefonia, transports i correus, bàsicament.

Aquests tres elements bàsics de la dimensió econòmica de l'Estat del benestar han evolucionat de forma molt notable al llarg dels anys. Les polítiques fiscals d'inspiració

¹ L'Estat del benestar no és només una realitat econòmica, sinó també socio-política i institucional. En aquesta contribució, em limito a parlar estrictament de l'aspecte econòmic.

keynesiana van ser posades seriosament en qüestió a partir dels anys setanta del segle passat degut a la 'stagflation' i la crisi del petroli. En realitat, alguns consideren que, ja des del primer moment, des dels anys quaranta, la seva aplicació a través de les polítiques de 'fine tuning' (inspirades pels economistes més rellevants de la síntesi neoclàssica) no responia al pensament de Keynes, que més aviat posava l'accent en la importància de garantir el nivell d'inversió socialment necessari, que no en la manipulació més o menys constant del pressupost.

En tot cas, està clar que des de mitjans dels anys quaranta a mitjans dels anys setanta, el keynesianisme era el pensament econòmic dominant i va ser, com acabo d'assenyalar, el 'shock' que va suposar la crisi dels anys setanta el que el va posar en qüestió. Bàsicament, per tres raons fonamentals. En primer lloc, perquè es van aplicar les clàssiques solucions d'una crisi de demanda quan en realitat el que hi havia era una crisi d'oferta: el problema no era que el PIB real estigués per sota del potencial, sinó que el PIB potencial s'havia desplaçat cap avall, degut a l'augment dels costos de producció. Aquí calia millorar la productivitat i l'oferta de factors productius, no estimular la demanda, com es va fer, amb el resultat que no es va aconseguir retornar al creixement i, en canvi, es van produir desequilibris en la inflació i en el sector exterior. En segon lloc, com s'ha dit, les polítiques fiscals d'inspiració keynesiana van entrar en crisi, perquè la seva aplicació es va anar degradant i es feien servir més en funció de les necessitats del cicle polític (augmentant la despesa quan s'acostaven les eleccions) que no del cicle econòmic. I, finalment, perquè la seva aplicació per part dels estats nacionals en un marc d'economies obertes, com ho eren, sobre tot, les de la Comunitat Econòmica Europea, feia que els seus efectes no solament fossin ineficaços, sinó, fins i tot, contraproductius.

En definitiva, tot aquest conjunt de circumstàncies van conduir a que les polítiques fiscals d'inspiració keynesiana, concebudes com un instrument bàsic per a l'estabilització macroeconòmica i un dels pilars econòmics de l'Estat del benestar, entressin en crisi a partir dels anys setanta del segle passat. Van quedar, en tot cas, els estabilitzadors automàtics, però les polítiques fiscals discrecionals van ser condemnades a l'oblit. A partir d'aquell moment, la política monetària, amb la utilització, sobre tot, dels tipus d'interès, esdevenia la política macroeconòmica d'estabilització per excel·lència. Tot això va durar ben bé trenta anys, de 1980 a 2010, els anys del Consens de Washington i de la Gran Moderació, fins que, primer, el 'shock' de la Gran Recessió els anys 2008 i 2009, i després, l'any 2020, el 'shock' de la pandèmia de la COVID-19, van fer que les polítiques fiscals discrecionals d'inspiració keynesiana fossin desenterrades a tots els països per acudir en rescat de l'economia. En aquells moments,

la consigna va tornar a ser: quan l'economia s'enfonsa i el sector privat no gasta en consum ni en inversió, és el sector públic qui ha de gastar el que calgui per sostenir l'economia.

Tot això no vol dir que el keynesianisme torni a figurar en un lloc d'honor en els manuals d'economia, ni que la política fiscal d'inspiració keynesiana hagi estat rehabilitada pels 'policy makers' com una eina bàsica en el seu maletí d'eines. Però les receptes que van imperar durant els anys del Consens de Washington han quedat molt tocades i les teories dels mercats eficients (en les seves diverses variants: monetarisme, teoria de les expectatives racionals, 'newclassical macroeconomics'; aquesta darrera, "la tercera reencarnació del monetarisme", segons Solow, 1984:138) estan més que qüestionades. Estem en ple procés de transició cap a un nou paradigma, que no acaba de néixer, però en el que, sens dubte, l'estat tindrà un paper més actiu en les polítiques d'estabilització macroeconòmica.

També les polítiques industrials han evolucionat des del moment fundacional de l'Estat del benestar, en el qual, com hem vist, eren un pilar important de la seva dimensió econòmica, fins el punt que, en aquells moments, les nacionalitzacions estaven a l'ordre del dia. Òbviament, això va durar el que va durar. I el procés de reversió es va anar produint per onades. Primer, quan els anys cinquanta i seixanta del segle passat, l'economia es va anar refent i les empreses privades van començar a fer beneficis, la majoria d'empreses nacionalitzades que produïen béns privats van retornar al sector privat. És a dir, va quedar clar que l'objectiu de les nacionalitzacions no era la socialització dels mitjans de producció, sinó suplir el sector privat i ajudar a relançar l'economia. Després, amb el Consens de Washington les coses es van portar molt més lluny. Es va considerar que la política industrial, no ja les nacionalitzacions, era innecessària. És a dir, que el sector públic no tenia perquè establir prioritats entre sectors productius, ni intervenir massa amb polítiques transversals. Això havia de ser cosa del mercat i del sector privat. I els anys noranta, en plena apoteosi del Consens de Washington, la norma va ser privatitzar tot tipus d'empreses públiques, començant per les subministradores d'"utilities" a les quals m'he referit. En els països de l'est d'Europa, especialment a Rússia, on tota l'economia era candidata a les privatitzacions, aquest procés va donar lloc a un espectacle de corrupció indescriptible, a la creació d'oligarquies al gust del poder en nombrosos sectors i, materialment, a l'ensorrament de l'economia (Dabrowski, 2024, Table1). En altres països, inclosa Espanya, va portar a adjudicacions com a mínim dubtoses i a situar al front del que esdevenien grans empreses privades, als amics del poder.

Amb el temps les coses han canviat una mica. De nou, els grans 'shocks' econòmics de la Gran Recessió i de la crisi de la COVID-19, i després els efectes de la guerra d'Ucraïna, han fet replantejar la situació. No és que s'hagin tornat a nacionalitzar empreses. Bé, de fet, amb la Gran Recessió es va produir, 'de facto', la nacionalització dels grans bancs en molts països, començant pels Estats Units, si bé sense que l'estat es fes càrrec de la seva gestió i amb la voluntat de restituir-los al sector privat, cosa que es va fer quan les condicions ho van permetre. Tanmateix, aquesta va ser una situació molt excepcional. En general, no hi ha hagut nacionalitzacions.

En canvi, sí que, en els darrers anys, la política industrial torna a estar sobre la taula amb una força creixent. En aquest cas, com a conseqüència de la preocupació, desfermada per la crisi de la COVID-19 i per la guerra d'Ucraïna, per evitar la dependència de productes procedents de països que poden no ser de fiar, països 'no amics'. Això ha portat a considerar convenient una 'New Industrial Policy', una nova política industrial, que té per objecte produir a casa productes indispensables que avui s'han de comprar fora (chips, bateries, etc.), sobre tot en els sectors digital i de la transició energètica. A iniciativa del president Biden, als Estats Units es va aprovar la IRA ('Inflation Reduction Act'), un paquet de gran dimensió financera, amb ajudes de diferent tipus per promoure aquest tipus de producció. I la UE, amb moltes dificultats, tracta de no perdre del tot aquest tren. De manera que, sota una forma una mica diferent, sembla que torna a estar d'actualitat un paper actiu de l'estat en els sectors productius (si és que mai havia deixat de ser-hi: cal recordar el paper decisiu del departament de Defensa dels Estats Units en el desenvolupament de les grans innovacions tecnològiques de les darreres dècades: des de les digitals, a les de la bio-medicina, passant per la nano-tecnologia o la computació quàntica).

El primer pilar econòmic de l'Estat del benestar al que m'he referit, la prestació d'uns serveis públics essencials finançats amb una fiscalitat progressiva, ha experimentat menys canvis al llarg dels anys. Ha estat sotmès, certament, a un combat ideològic apreciable, però aquesta qüestió forma part, més aviat, de la dimensió política i social de l'Estat del benestar. I també és cert que, al llarg dels anys del Consens de Washington, sovint han aparegut propostes diverses propugnant la semi-privatització d'alguns dels serveis de salut o educació, per no parlar de les pressions, sempre presents, a favor dels fons de pensions privats. Però, en essència, el pes del sector públic no ha disminuït en gairebé cap país (Quadre 1) i, a pesar de la gran diversitat de casos existents, en la majoria d'ells es mantenen sistemes de serveis públics, gratuïts i obligatoris en educació, salut, serveis socials i pensions. És diferent el cas de la imposició, on els canvis han estat més importants. En aquest camp, hi ha hagut

probablement modificacions profundes en la percepció social de la fiscalitat. El cas és que avui dia resultarien inimaginables tipus marginals de l'IRPF del 90%, com hi havia a l'època del president Eisenhower als Estats Units (Gràfic 1), i que l'evolució de la imposició no ha anat precisament en la direcció d'una major progressivitat.

De fet, per molts l'Estat del benestar és estrictament aquest primer pilar de la seva dimensió econòmica. És a dir, l'Estat del benestar consistiria, per als que així opinen, en la prestació dels serveis als que m'he referit, i amb una imposició progressiva (no es precisa en quin grau). Bé, tot és opinable i no farem metafísica intentant descobrir l'essència de l'Estat del benestar. Es tracta d'una opinió estesa, que no comparteixo i que considero reduccionista. Primer, perquè la dimensió econòmica de l'Estat del benestar inclou, al meu entendre, els dos altres pilars als que m'he referit: la utilització de la política fiscal com un instrument d'estabilització macroeconòmica; i la política industrial, entenent per tal la intervenció activa del sector públic en els sectors productius. I, segon, perquè l'estat del benestar no és només una realitat econòmica, és també una realitat política i social i, a la seva dimensió econòmica, cal afegir-hi aquesta segona dimensió, que es concreta en dos pilars fonamentals per entendre'l adequadament: el pacte social i uns valors socials compartits.

Tres reflexions sobre l'Estat del benestar avui

De la globalització a l'autonomia estratègica

En els darrers anys s'està produint un canvi de gran transcendència, tant en el món de la política com en el de l'economia: l'autonomia estratègica està desplaçant a la globalització com a paradigma dominant. La conseqüència és que es qüestioni bona part del que es va estar predicant durant els anys gloriosos del llarg cicle neoliberal-conservador. És a dir, que calia anar cap a un mercat global, integrar progressivament els països que encara no en formaven part (Clinton va defensar l'any 1999 l'entrada de Xina a la Organització Mundial de Comerç), eliminar tot tipus de traves als fluxos econòmics (als de capital, per suposat, i progressivament als de mercaderies i serveis; els de treballadors ja era una altra cosa) i reduir tan com fos possible les regulacions.

El dogma de la globalització ha estat posat en qüestió en dues onades successives. La primera va tenir lloc amb la Gran Recessió, la gran crisi financera dels anys 2007 i successius, quan es va evidenciar que les receptes que teòricament havien conduït l'economia a una etapa de moderació permanent i, alguns deien, a l'eliminació dels cicles econòmics, en realitat eren responsables de la pitjor recessió que s'havia produït

en l'economia mundial des de la Gran Depressió de l'any 1929. Aquesta primera onada es va reforçar pels efectes econòmics de la Gran Recessió, que, en els països més avançats, va posar clarament al descobert la gravetat de la crisi dels sectors manufacturers que més havien patit la competència dels productes procedents dels països emergents, i sobre tot de la Xina. Aquesta és la causa més immediata del sorgiment en aquells moments, als Estats Units i a la UE, dels moviments de signe populista, xenòfob, dubtosament democràtics i, a Europa, de caràcter anti-europeista.

La segona onada té lloc a conseqüència del gran 'shock' que suposen successivament la crisi del COVID-19, l'any 2020, i la guerra d'Ucraïna, l'any 2022. Les dues tenen una cosa en comú: posen de relleu l'extrema dependència dels països avançats (molt més d'Europa que dels Estats Units) dels subministraments procedents d'altres països i la seva extraordinària vulnerabilitat. Primer, la pandèmia, va evidenciar aquesta dependència en material sanitari bàsic de tot tipus (des de mascaretes, fins a respiradors, passant pels equips de protecció personal). Després d'uns moments d'incertesa i vacil·lacions, la UE va reaccionar en aquest cas de manera molt diferent i més encertada a com ho havia fet en la Gran Recessió: amb una intervenció massiva del sector públic, tant a nivell nacional com europeu (amb l'aprovació del programa 'Next Generation'), i amb una actuació conjunta, per exemple en el subministrament de vacunes, evitant haver d'assistir a l'espectacle, que hauria pogut tenir efectes devastadors, d'uns països europeus podent accedir-hi i altres no, en funció de la seva capacitat econòmica.

Després, la guerra d'Ucraïna va acabar de reblar el clau dels perills d'una dependència excessiva respecte d'altres països, en aquest cas, sobre tot, en matèria d'energia i de seguretat i defensa. Un i altre 'shock' coincidien en el punt comú de fins a quin extrem l'esclat d'esdeveniments inesperats podia posar en perill el normal funcionament de fluxos de mercaderies (d'inputs intermedis i matèries primes) que resulten indispensables per al funcionament d'una economia, com l'europea, fortament integrada en les cadenes globals de producció. Tot plegat va fer que els països occidentals (Europa i els Estats Units) arribessin a una conclusió relativament lògica: les nostres economies no poden dependre de productes procedents de països 'dubtosos' o, directament, no amics, de manera que hem de produir nosaltres mateixos aquests productes que podríem considerar estratègics.

Aquest nou plantejament podem considerar que adquireix la condició de doctrina en el moment en que és assumit formalment per alguns dels dirigents més destacats del Estats Units, com Jake Sullivan, conseller nacional de seguretat del president Biden, o

Janet Yellen, secretària del Tresor i antiga presidenta de la Fed, quan parlen del ‘de-risking’ o del ‘friend-shoring’². També a la Unió Europea es formulen posicions similars, per part d’acadèmics acreditats³ i en l’important informe Draghi, publicat el setembre de 2024. Tot això suposa un gir important respecte a l’etapa precedent. De moment, sembla clar que en el terreny polític l’època daurada de la globalització està en declivi, si no és que la podem donar per acabada, si bé encara és massa aviat per concloure quin és l’impacte d’aquest canvi de doctrina en l’economia real. Alguns estudis semblen apuntar a una major fragmentació dels mercats i a una clara disminució dels fluxos de capital entre països, però caldrà esperar per obtenir conclusions més definitives.

El que sembla cert és que aquest canvi de doctrina està tenint efectes immediats en el cor de l’Estat del benestar, com ho és la intervenció del sector públic en l’activitat econòmica. D’entrada, te aquest impacte perquè un retrocés en la globalització dels mercats suposa un major apropament entre l’àmbit d’actuació de la política i l’àmbit d’actuació dels mercats. L’estat nacional es veia bastant impotent per fer efectives polítiques que s’havien d’implementar en una economia molt oberta o directament global; i, en canvi, ho és menys amb mercats d’àmbit més reduït. Però, sobre tot, aquest nou plantejament ha tornat a posar sobre la taula amb gran força la necessitat de les polítiques industrials, és a dir, de polítiques que prioritzen l’actuació del sector públic en aquells sectors productius que es consideren estratègics, que són, bàsicament, els relacionats amb la digitalització, la transició energètica i la defensa (i, caldria afegir, la salut). És així, com s’ha dit, que en els darrers (molt pocs) anys s’ha començat a parlar de forma recurrent de la ‘New Industrial Policy’, per referir-se a grans iniciatives adoptades en aquest sentit, com el IRA (‘Inflation Reduction Act’) als Estats Units, un programa de gairebé un bilió (nostre) de dòlars, en forma de subvencions i deduccions fiscals, destinat a promoure aquestes indústries. A la Unió Europea s’ha volgut seguir aquest camí (amb el ‘New Green Industrial Program’ i altres iniciatives relacionades amb l’abastiment de primeres matèries indispensables per a la producció en aquests sectors), encara que amb moltes dificultats i en una dimensió més modesta. Tanmateix, cal destacar la importància que va conferir a aquesta qüestió Ursula von der Leyen, en el discurs d’inauguració del seu nou mandat al front de la Comissió Europea.

² Sullivan (2023) assenyala que “Després de la Segona Guerra Mundial, els Estats Units van liderar un mon fragmentat per construir un nou ordre econòmic internacional (...) Però les dècades recents han posat de relleu esquerdes en aquests fonaments (...) De manera que aquest moment requereix que forgem un nou consens”. I Yellen (2022) que “El nostre objectiu hauria de ser assolir un comerç lliure, però segur (...) Afavorint el ‘friend-shoring’ de les cadenes d’oferta a un ampli nombre de països en els que puguem confiar”.

³ Vid Pisani-Ferry et al. (2024).

El problema d'aquestes polítiques, a part d'haver d'encertar en els sectors que es consideren prioritaris, és que fàcilment poden portar a una competència nociva i a uns resultats molt semblants a l'aplicació de polítiques proteccionistes, com les que tant mal van fer els anys trenta del segle passat. El fet és que, per exemple, el programa IRA només s'aplica a les empreses emplaçades als Estats Units, amb el resultat que les empreses europees que volen ser-ne beneficiàries, primer s'han d'instal·lar en aquest país. Evidentment això contradiu obertament la noció de 'friend shoring', que hauria d'incloure els països amics, com els europeus, dels Estats Units (o almenys així semblava encara durant la presidència de Biden). Sembla clar que caldria abordar aquesta qüestió des d'una perspectiva més global, impulsant activament aquests sectors estratègics per part del sector públic, sempre que la producció es localitzés en països que se sabés que respondran apropiadament en cas de crisi. Un estudi del Fons Monetari Internacional posa molt l'accent, precisament, en la necessitat de la coordinació entre països a l'hora de dur a la pràctica aquesta nova política industrial i demostra que, mentre una política coordinada entre la UE, el Regne Unit i els Estats Units podria suposar uns guanys en termes de PIB d'en torn un 1,5%, una situació de polítiques industrials competint entre elles, podria significar una reducció del PIB de més del 3% (vid. Gràfic 2)⁴.

El finançament de l'Estat del benestar i la imposició sobre les grans fortunes i les grans corporacions

Un dels fenòmens de major impacte que han deixat els anys del cicle neoliberal-conservador i del Consens de Washington ha estat l'augment molt acusat de les desigualtats i l'estancament de les rendes medianes. En paral·lel a aquest fet, s'ha reduït de forma molt acusada la progressivitat de la imposició. Encara que és cert que aquest fenomen ha tingut lloc de forma més acusada als Estats Units, la tendència ha estat relativament general en tots els països avançats. El Gràfic 3, indica com el tipus impositiu és més baix en els nivells de renda més elevats en diferents països. Per la seva banda, el Gràfic 1 mostra l'evolució del tipus marginal màxim als Estats Units, que va passar del 90% els anys seixanta del segle passat (abans ja s'ha comentat) al 40% en que es manté des dels anys noranta. Per últim, resulta impactant el Gràfic 4, que mostra l'evolució de la imposició des dels anys seixanta, també als Estats Units, que ha acabat conduint a que el tipus efectiu (la pressió fiscal) suportat pels quatre-cents

⁴ Kammer et al. (2024) i Hodge et al. (2024). Vid., també, Brandao Marques et al. (2024).

contribuents més rics sigui inferior al que suporta la meitat de la població amb menor nivell de renda.

No resulta fàcil explicar què és el que ha conduït a aquest canvi. Imagino que deu haver-hi centenars de llibres i de treballs acadèmics que tracten d'analitzar la qüestió, des d'una o altra vessant. I també suposo que les respostes deuen ser múltiples i variades. Probablement, una part de la responsabilitat recau en les pròpies deficiències de l'Estat del benestar, construït sobre la base dels valors dominants en aquella època i després en part posats en qüestió. És a dir, el sil·logisme és relativament elemental: l'Estat del benestar es construeix, entre altres coses, perquè posem al capdavant els valors socials de la igualtat i la solidaritat; l'Estat del benestar té nombroses falles (per exemple, i suposadament, no dona incentius per buscar feina, desencoratja els empresaris a invertir, etc.); 'ergo', hem de revisar i potser donar la volta a aquells valors i posar al capdavant la iniciativa individual i l'incentiu a espavilar-se.

Però, deficiències de l'Estat del benestar al marge, una de les principals raons que expliquen aquest fet és que la consciència social sembla haver sofert una transformació profunda al llarg del temps, en el sentit d'una valoració més desfavorable de la imposició. Dona la impressió que les persones amb recursos modestos, i que, per tant, haurien de tenir un saldo positiu entre el que reben del sector públic i el que paguen en forma d'impostos, no veuen amb bons ulls augments impositius, encara que això, fets els comptes, els pogués beneficiar; i que, a la seva vegada, no tenen una actitud especialment crítica respecte el baix nivell d'impostos que paguen els rics de veritat. No cal dir que aquests, amb rares excepcions, fan tot el que està en les seves mans per pagar com menys impostos millor.

El fet és que en els darrers temps, des de fa ja uns quants anys, estem assistint a un exhibicionisme obscè del poder del diner i la riquesa, que hauria estat impensable en altres moments de la història. Potser per hipocresia, però aquest exhibicionisme és difícilment imaginable en l'època victoriana, o, si de cas, hauria anat acompanyat d'un exhibicionisme paral·lel d'altruisme i d'una actitud compassiva envers els més desafavorits (recordem els grans magnats americans del tombant del segle XIX al segle XX: Rockefeller, Morgan, Carnegie). També hauria estat impensable en els anys posteriors a la segona Guerra Mundial, els anys gloriosos de l'Estat del benestar, en aquest cas perquè la consciència social a la que ens referíem era una altra, hi havia una diferent jerarquia de valors. Bona part de la tolerància social respecte la baixa fiscalitat que suporten les grans fortunes individuals o corporatives (que, a la fi, també acaben traduint-se en riquesa per als accionistes individuals: per què Musk és l'home més ric

del món si no és per les accions de Tesla i de SpaceX?) té molt que veure amb aquest canvi de prioritats.

En tot cas, un dels grans problemes econòmics dels nostres temps, al meu entendre, és fer que els molt rics paguin impostos. Precisament per aquesta preocupació, en els darrers anys, des de diverses institucions s'han formulat propostes en aquesta direcció. L'OCDE fa ja un cert temps que està treballant en què caldria fer per reformar la imposició de les grans corporacions i el G-20 va adoptar un important acord, l'any 2021, basat en dos pilars⁵: per una banda, atribuir els rendiments de l'impost de societats no només al país on l'empresa té el domicili fiscal (el que condueix a la creació de paradisos fiscals, explícits o encoberts), sinó on realitza la seva activitat real (a partir d'indicadors, com els centres de treball o/i els consumidors)⁶; per altra banda, establir un tipus mínim del 15% en l'impost de societats per a les corporacions d'un cert tamany en tots els països.

També s'han formulat propostes per tal d'introduir reformes en la tributació individual. L'any 2019, la senadora dels Estats Units i candidata a la presidència en les primàries del Partit Demòcrata, Elizabeth Warren, va fer seva una proposta de Emmanuel Saez i Gabriel Zucman, per crear un impost sobre la riquesa del 2% per als patrimonis familiars d'entre 50M\$ i 1.000M\$, i del 3% per als superiors a aquesta quantitat⁷. Més recentment, el G-20 (sota la presidència de Lula) va encomanar a Gabriel Zucman que preparés una proposta en aquest sentit⁸. La proposta de Zucman consisteix en que els individus amb un patrimoni de més de 1.000M\$ paguin a l'any en forma d'impostos un 2% d'aquest patrimoni, bé a través d'un impost sobre la renda presumpta, d'un impost sobre la renda o bé sobre la riquesa. Amb els mitjans tècnics actuals i una apropiada coordinació internacional es poden superar perfectament els obstacles que feien difícil aplicar aquest tipus de tributació fins fa uns quants anys. Segons les estimacions de Zucman, un impost d'aquest tipus proporcionaria una recaptació d'entre 200.000 i 250.000 milions de dòlars a l'any, procedents d'en torn 3.000 contribuents. I si la

⁵ “El G20 alcanza un acuerdo global sobre una fiscalidad más justa de los beneficios de las empresas multinacionales”; vid. <https://finreg360.com/alerta/el-g20-alcanza-un-acuerdo-global-sobre-una-fiscalidad-mas-justa-de-los-beneficios-de-las-empresas-multinacionales/>

⁶ De fet, diversos treballs de l'OCDE consideren l'alternativa de distribuir la base imposable de les empreses multinacionals entre els diferents països d'acord amb indicadors objectius com els que s'han assenyalat, per fer front també al problema de la utilització dels preus interns de transferència, que sovint es fan servir per localitzar els beneficis en els països amb menor fiscalitat.

⁷ Warren (2019) i Saez-Zucman (2019).

⁸ Zucman (2024).

imposició s'estengués als cent-milionaris, la recaptació podria augmentar en una xifra d'entre 100.000 i 140.000 milions de dòlars.

De manera que la qüestió de la imposició sobre els molt i molt rics està sobre la taula i sembla que cada vegada s'avança més en aquesta direcció. Ara bé, fins i tot en el cas que es produïssin canvis prou sensibles en el sistema tributari per aquesta via, això sol no resoliria els problemes de finançament de l'Estat del benestar. Perquè la qüestió realment de fons té el seu origen en la senda clarament divergent que hi ha entre la l'evolució tendencial de les despeses i la dels ingressos. Les despeses tenen un creixement sostingut, i en alguns casos exponencial. Així succeeix en el cas de les despeses de salut, que estan estretament lligades a l'envelliment de la població⁹, i també passa amb les associades als serveis socials de dependència i d'atenció a la gent gran i amb les pensions. En canvi, per la seva part, aquest mateix envelliment genera un efecte de signe contrari sobre els ingressos públics en aprimar el percentatge de la població total en edat de treballar i de pagar impostos per aquest motiu.

Això significa que cal abordar amb tot el rigor necessari el finançament de l'Estat del benestar en una perspectiva a mig i llarg termini, si desitgem assegurar la seva sostenibilitat. Per això, caldria avançar en quatre direccions a la vegada. La primera, m'hi acabo de referir és la via impositiva. I aquí no n'hi ha prou amb tenir a mà solucions tècnicament impecables. Cal treballar per fer possible un canvi de mentalitat social respecte a la fiscalitat, recordant que són els canvis en les idees els que estan en l'origen dels canvis en les actituds socials. S'ha de començar, doncs, per la batalla de les idees. La segona via és l'augment de la productivitat, que és la clau de la majoria dels problemes econòmics que tenim al davant. En definitiva, l'augment de les despeses (per exemple, en el cas de les pensions) en relació al PIB depèn de tres variables: la pensió rebuda per cada beneficiari i la taxa de dependència (quants pensionistes hi ha per cada cotitzant), que hi tenen una correlació positiva; i la productivitat, que li té negativa (és a dir, a major productivitat, menor pes de les pensions sobre el PIB)¹⁰. Això significa que un creixement apropiat de la productivitat permetria compensar un major grau de dependència, deixant invariada la prestació rebuda pels beneficiaris. La tercera via és allargar l'edat de treball. No sembla lògic que, havent augmentat de forma tan important

⁹ Encara que l'envelliment no és l'única causa de l'augment de les despeses de salut. Hi ha dues raons addicionals que hi influeixen també de manera poderosa, com són el cost molt elevat d'alguns tractaments i l'efecte sobre la demanda de serveis de salut de l'augment dels coneixements bàsics de la població en aquesta matèria.

¹⁰ El pes de les pensions sobre el PIB (Pen/PIB) es pot descompondre, en efecte, en aquests tres factors: l'import de la pensió per beneficiari (Pen/B), el grau de dependència (B/L) (on L és la població ocupada) i la productivitat, és a dir, la producció per treballador (PIB/L). En definitiva, $Pen/PIB = (Pen/B \times B/L)/PIB/L$.

l'esperança de vida, l'edat de jubilació es mantingui allà on era i, encara, en alguns llocs, es vulgui escurçar. No a Espanya, per cert, on aquesta qüestió ha estat abordada adequadament. Allargar l'edat de treball permetria millorar en la línia adequada dos de les variables a que ens hem referit, al reduir el nombre de beneficiaris. És cert que aquest és un punt que cal abordar amb gran cura, tenint en compte les condicions de treball i d'acord amb els treballadors. Finalment, la quarta via hauria de consistir en fer pagar un preu per determinades prestacions de salut i de serveis socials, en funció del nivell de renda dels beneficiaris. Aquesta via és molt més satisfactòria, en la meua opinió, que l'alternativa, si aquesta consisteix en la degradació del sistema públic de salut (per citar el cas més rellevant), el que acabaria portant a l'expulsió, 'de facto', de les classes mitjanes-altes d'aquest sistema i la seva opció per sistemes privats. L'adhesió d'aquestes classes a l'Estat del benestar és fonamental per a la seva pervivència i sostenibilitat i això només succeirà si els serveis que aquest proporciona són serveis de qualitat, que poden competir amb avantatge amb els del sector privat, encara que això suposi pagar una certa quantitat (no tot el cost del servei, per suposat) als que s'ho poden permetre.

L'Estat del benestar innovador

Si la productivitat és un factor clau per assegurar la sostenibilitat de l'Estat del benestar, l'Estat del benestar no es pot desentendre del creixement de la productivitat. I per a això, la variable determinant és la innovació. De manera, que podríem enunciar la següent concatenació causal: la productivitat és essencial per a l'Estat del benestar; la innovació és el factor clau per a la productivitat; i totes les grans innovacions (des de les vinculades a la digitalització fins a les biomèdiques, passant per les relacionades amb les energies verdes), en general, han estat possibles per una acció inicial de l'estat, que ha assumit el risc de les primeres inversions, molts cops vinculades amb la seguretat i la defensa¹¹, sempre d'un resultat incert.

Bé, aquest és el marc conceptual en el que se situen les coses. Ara anem als fets, que podríem resumir en dues dades. Primera dada: la productivitat ha crescut de forma apreciablement més ràpida als Estats Unit que a la UE des de mitjans dels anys noranta (Gràfic 5). Això no sempre havia estat així. De fet, des del final de la Segona Guerra

¹¹ Blanchard-Ubide (2024: 3) assenyalen que "el principal tema, en conseqüència, pot ser no tant el creixement com la seguretat nacional. El lideratge tecnològic és important quan esdevé un motor clau de la la seguretat nacional".

Mundial fins a mitjans dels anys noranta, la productivitat dels països europeus havia passat del 22% al 95% de la dels Estats Units. Segona dada: aquest fet sembla estretament lligat a la innovació en els sectors tecnològics més avançats, on la superioritat dels Estats Units sembla inqüestionable. Per constatar aquesta afirmació podríem remetre'ns a nombrosos exemples, però em referiré només a dos. Primer, entre les deu primeres empreses americanes per valor a borsa, sis són empreses tecnològiques i cinc valen més d'un bilió de dòlars (dos, Apple i Microsoft, més de tres, i Nvidia s'hi acosta). A Europa només tres de les deu primeres corresponen al sector tecnològic, i cap s'acosta al bilió de dòlars de valor de mercat. El segon exemple es refereix a les empreses que figuren al capdavant en la despesa en recerca i innovació (Quadre 2). A la Unió Europea pràcticament no han variat entre 2003 i 2022, i pertanyen sobre tot al sector de l'automòbil (junt amb el farmacèutic, els dos grans sectors tradicionals en despesa per aquest concepte). En canvi, als Estats Units, es pot veure com han irromput amb gran força els nous sectors tecnològics. Les tres primeres empreses l'any 2022 són Alphabet, Meta i Microsoft, quan l'any 2003 eren Ford, Pfizer i General Motors¹².

Com ha assenyalat amb tota mena de dades l'informe Draghi, si Europa vol preservar l'Estat del benestar és indispensable donar un salt molt important en productivitat, i per fer-ho és essencial la inversió en innovació. Draghi (2024A) parla d'una xifra anual d'en torn de 800.000M€, bàsicament de procedència privada, però amb una implicació també important del sector públic, inversió que s'hauria de destinar bàsicament als sectors tecnològics, que haurien d'exercir de motor d'aquest canvi en innovació: la transició energètica i la digitalització. Per la seva banda, Bouabdallah et al. (2024) del Banc Central Europeu, quantifiquen en un import molt similar les necessitats d'inversió a la UE (Gràfic 6). La inversió esdevé, doncs, una variable clau. I el fet és que, des de fa uns quants anys, les xifres d'inversió són preocupantment baixes, tant en el sector privat, com, de manera especial, en el sector públic. Amb tota seguretat, les raons que expliquen aquest fet són diverses i variades. Però una de les principals te que veure amb la rigidesa de les normes de disciplina fiscal existents a la Unió Europea i la seva obstinació en no acceptar algun tipus de 'regla d'or' per al finançament de la inversió¹³.

¹² L'informe Draghi analitza de forma extensa aquesta qüestió. Vid., també, Fuest et al. (2024) i Aghion et al. (2024).

¹³ La 'regla d'or' prescriu que el pressupost corrent ha d'estar equilibrat o en superàvit, però que la inversió pot ser finançada, total o parcialment, amb endeutament. És a dir, les despeses corrents han de ser finançades amb ingressos corrents, no amb endeutament, però, en canvi, te tot el sentit econòmic que s'hi pugui finançar la inversió

El resultat és que la recent reforma ha arreglat molt poques coses i aquestes normes produeixen un biaix clarament deflacionista i pro-recessiu en l'economia europea¹⁴.

Draghi (2024B), de nou Draghi, ha subratllat aquest fet en una intervenció el desembre de 2024. En concret, ha destacat un punt molt rellevant: durant el període que va de 2009 a 2019, la política fiscal de la Unió Europea ha tingut un impacte contractiu pel costat de la demanda, catorze vegades més gran que la dels Estats Units. Draghi afirma que “amb la inversió aturada i la política fiscal contractiva, tant el sector empreses com el sector públic van passar a tenir un saldo positiu. Com a resultat, la demanda domèstica en l'euro àrea va caure a baix de tot d'entre les economies avançades (...) I la bretxa relativa amb els Estats Units es va eixamplar. Abans de la gran crisi financera, la demanda interna als Estats Units creixia 1,4 vegades més de pressa que a l'euro àrea. Des d'aleshores, la bretxa ha estat de 2,2 vegades (...) La posició relativa de la política fiscal va ser un important motor [d'aquest fet]. De 2009 a 2019, la posició fiscal cíclicament ajustada de l'euro àrea, considerada en conjunt, era en mitjana del 0,3% [positiu], comparada amb el -3,9% dels Estats Units. I si contemplem el dèficit primari¹⁵ en termes absoluts, mesurat en euros de 2023, el govern dels Estats Units injectava 14 vegades més recursos en l'economia, 7,8 bilions d'euros als Estats Units, per 560.000 milions en l'euro àrea”¹⁶. En definitiva, la Unió Europea té marge més que suficient per adoptar una política més expansiva, que permeti finançar una major inversió, a través dels governs dels estats membres, a través de les institucions comunitàries, o bé a través del sector privat. És la inversió que fa falta per poder fer el salt en innovació imprescindible per afrontar el repte de l'increment de la productivitat.

No hi ha increment de la productivitat sense un salt en innovació, ni un salt en innovació sense un programa d'inversions de gran magnitud, ni res d'això succeirà sense un sector públic actiu, que prengui la iniciativa per afrontar aquestes inversions en sectors estratègics. L'experiència ens diu que totes aquestes grans innovacions han tingut lloc perquè el sector públic ha adoptat la iniciativa per assumir uns riscos molts cops no assumibles, en un primer moment, per a la iniciativa privada.

Innovació i sentit del risc van de la mà. I aquesta és una afirmació extensible al conjunt del clima que hauria d'envoltar l'Estat del benestar, el que podríem denominar l'esperit social sobre l'estat del benestar. En canvi, més aviat s'associa l'Estat del benestar a tot el contrari. Es considera que fomenta actituds acomodaticies, que condueix a que els

¹⁴ Vid. De Grauwe (2025).

¹⁵ El saldo primari es calcula sense considerar els interessos del deute.

¹⁶ Draghi (2024B: 1-2).

beneficiaris de les prestacions les rebin sense haver d'esforçar-se massa per evitar les causes que les han generat (el subsidi d'atur n'és un cas paradigmàtic d'aquest tòpic), que alimenta postures més resistencialistes que no transformadores. Actituds conservadores, en fi: tothom busca més aviat conservar els seus 'privilegis', conservar l'"statu quo". Malauradament, moltes vegades aquestes crítiques són certes. I, de fet, el que demostren és que les reformes tendeixen a generar actituds conservadores. Les persones que en són beneficiàries no busquen anar més enllà sinó conservar el que han obtingut. Les reformes generen conservadors. No hi ha res més difícil que mantenir el tremp reformista, quan les reformes assoleixen els seus objectius.

I, tanmateix, l'Estat del benestar fou una gran iniciativa reformista, transformadora, i no hi hauria compromís més gran amb l'esperit que el va fer possible que tornar a situar en el nucli de l'Estat del benestar, aqueta voluntat transformadora i inconformista amb l'"statu quo". El millor servei que es podria rendir a l'Estat del benestar és aquest: tornar a situar en el seu cor un esperit innovador, que vol dir un esperit que premiï als que arriusquen i se la juguen, un esperit d'igualació per la excel·lència, no per la mediocritat. En definitiva, recuperar la idea que la millor manera de fer front als molts riscos que ens envolten és precisament tenir el coratge d'innovar.

Antoni Castells

Desembre 2024

Quadre 1

Despesa pública de diferents països (% s/PIB)

Time period		2015	2019	2022
Reference area				
Australia		37,52	41,82	
Austria		51,13	48,67	52,71
Belgium		53,72	51,9	53,55
Canada		40,83	41,4	42,24
Czechia		41,93	41,05	44,59
Denmark		54,53	49,67	45,29
Estonia		39,52	39,39	39,43
Finland		B 56,49	53,34	53,44
France		56,8	55,35	58,13
Germany		44,14	P 44,99	P 49,7
Greece		54,05	48,14	52,46
Hungary		50,38	46,08	47,85
Iceland		43,47	43,61	46,09
Ireland		29,06	24,28	21,38
Italy		50,32	48,47	56,74
Japan		38,84	38,78	
Latvia		38,64	38,26	40,21
Lithuania		35,17	34,73	36,46
Luxembourg		40,38	43,13	43,3
Netherlands		44,85	42,12	P 44,48
New Zealand		39,02	40,67	
Norway		48,98	51,07	39,15
Poland		41,74	41,88	43,54
Portugal		48,25	42,45	44,76
Slovak Republic		45,56	40,52	43,03
Slovenia		48,71	43,42	45,48
Spain		44,05	42,28	47,8
Sweden		49,34	49,14	48,14
Switzerland		33,61	33,26	
United Kingdom		42,27	40,81	46,53
United States		37,96	38,45	
European Union countries in OECD		47,93	46,54	50,01
OECD		40,92	40,94	
OECD average country		43,2	42,18	

Font: OCDE.

Quadre 2

Top three R&D spenders and their industries compared over time

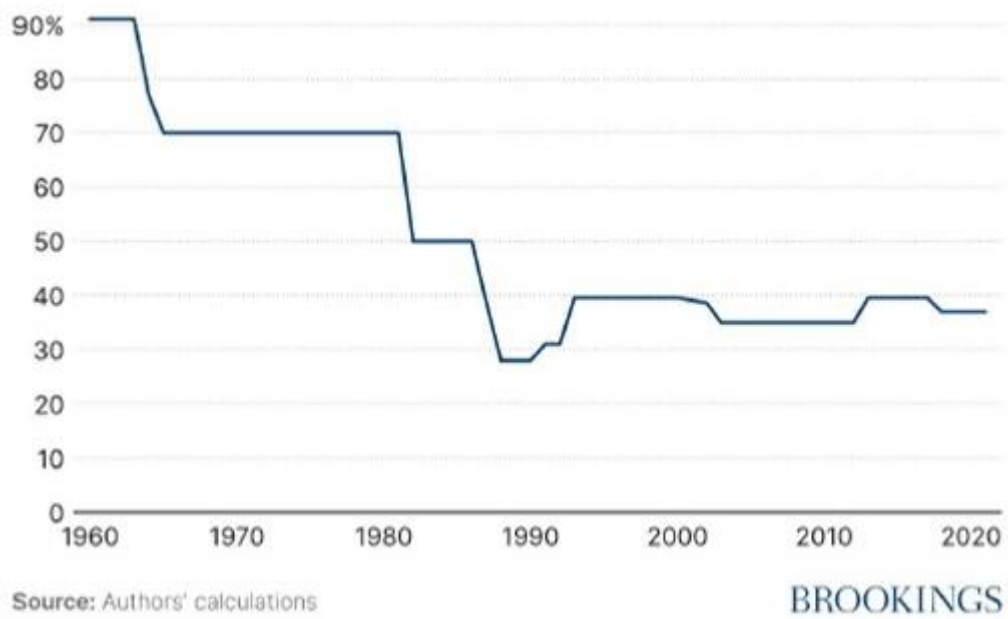
	2003	2012	2022
US	Ford (auto)	Microsoft (software)	Alphabet (software)
	Pfizer (pharma)	Intel (hardware)	Meta (software)
	GM (auto)	Merck (pharma)	Microsoft (software)
EU	Mercedes-Benz (auto)	VW (auto)	VW (auto)
	Siemens (electronics)	Mercedes-Benz (auto)	Mercedes-Benz (auto)
	VW (auto)	Bosch (auto)	Bosch (auto)
JPN	Toyota (auto)	Toyota (auto)	Toyota (auto)
	Panasonic (electronics)	Honda (auto)	Honda (auto)
	Sony (electronics)	Panasonic (electronics)	NTT (telecom)

Source: Industrial R&D Investment Scoreboard (2004, 2013 and 2023).

Font: Fuest et al. (2024).

Gràfic 1

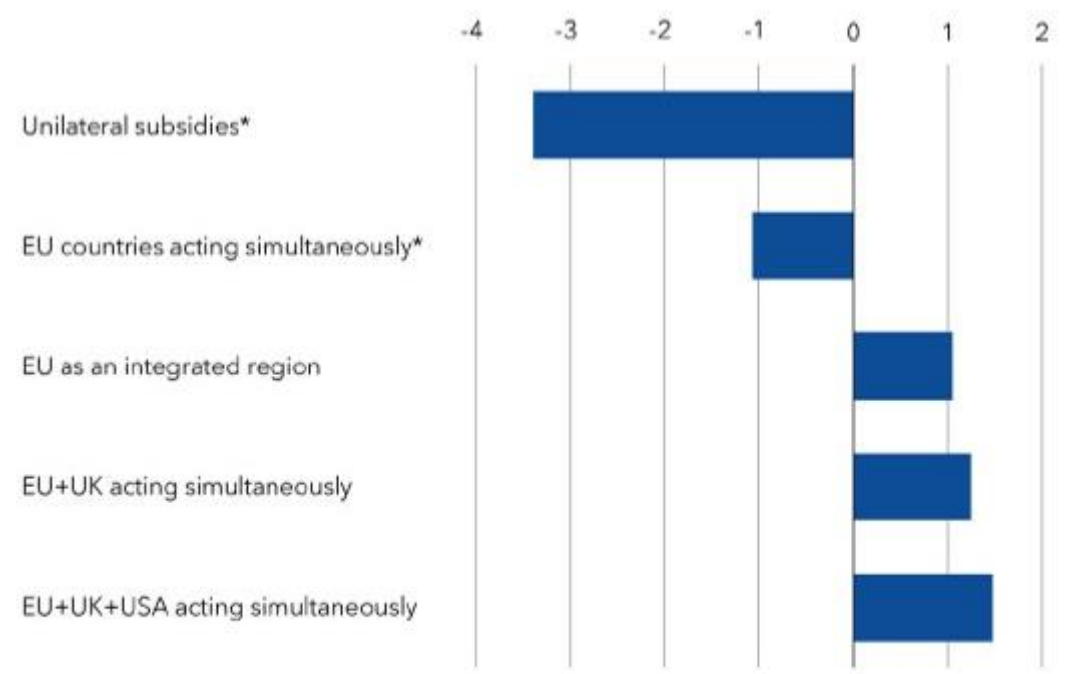
Top marginal rate on ordinary income, 1960-2024



Font: Berlin et al. (2024: Figure 2).

Gràfic 2

Coordinated production subsidies positively impact EU welfare
(Percent change vs. zero production subsidies scenario)



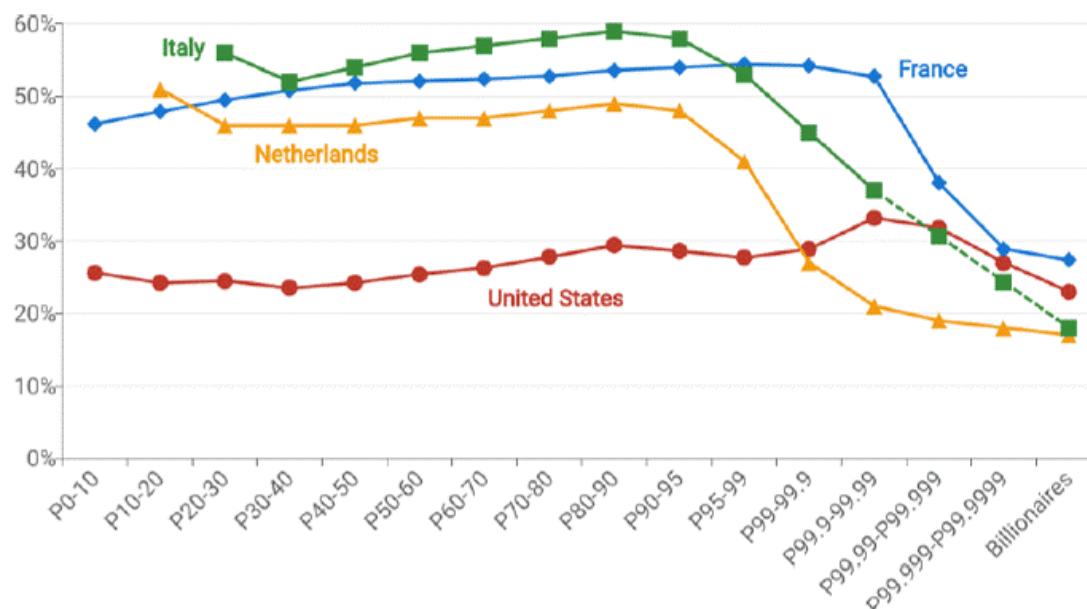
Source: IMF staff calculations.
Note: *GDP-weighted average of national welfare losses.



Font: Kammer et al. (2024: 4).

Gràfic 3

Average tax rates by income groups and for billionaires (% of pre-tax income)

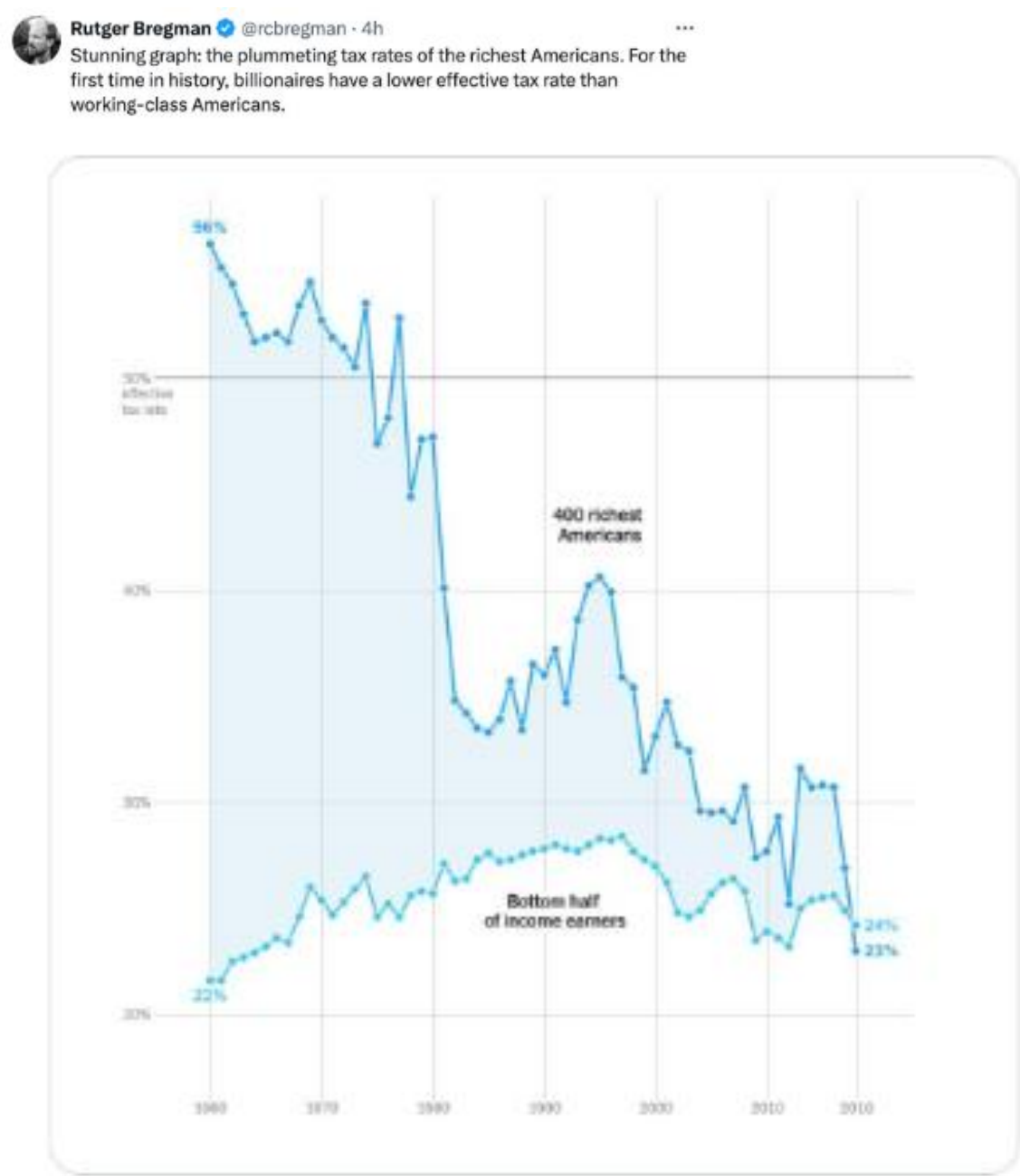


Notes: This figure reports estimates of effective tax rates by pre-tax income groups and for U.S. dollar billionaires in France, the Netherlands, Italy, and the United States. These estimates include all taxes paid at all levels of government and are expressed as a percent of pre-tax income. P0-10 denotes the 10% of adults at the bottom of the pre-tax income distribution, P10-20 the next decile, etc. Pre-tax income includes all national income (measured following standard national account definitions) before taxes and transfers and after the operation of the pension system. Sources and methodology: see Appendix A.

Font: Zucman (2024: Figure 1).

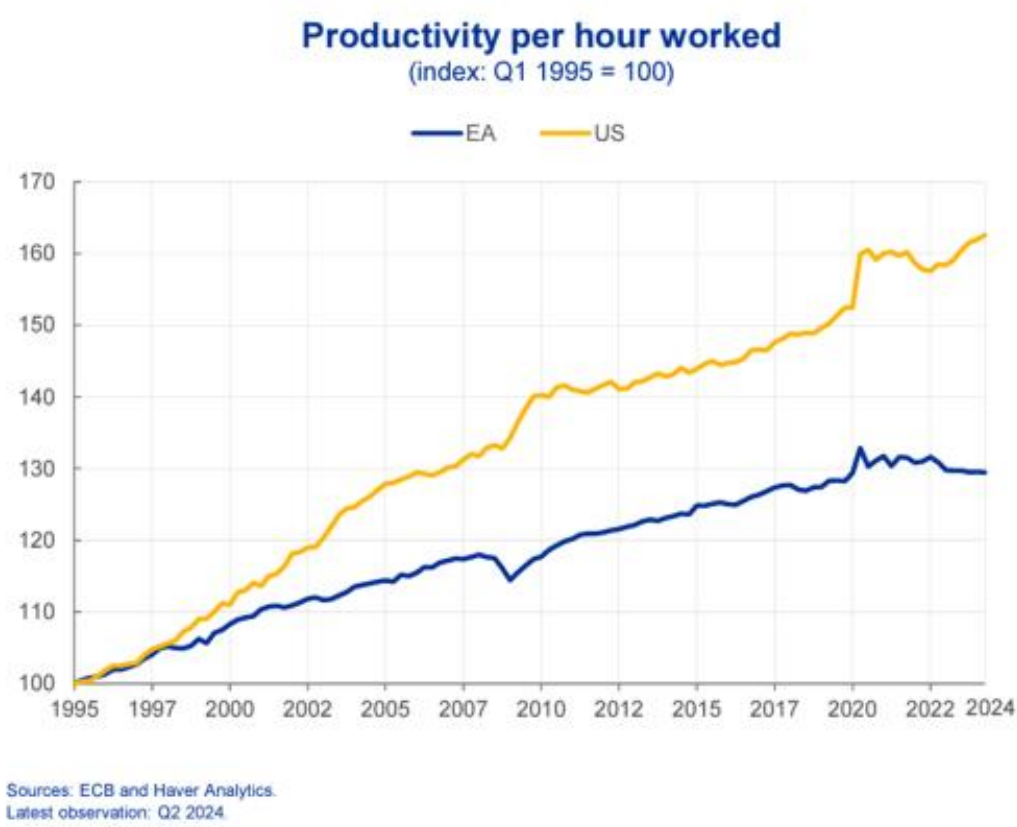
Gràfic 4

Plummeting tax rates of richest Americans



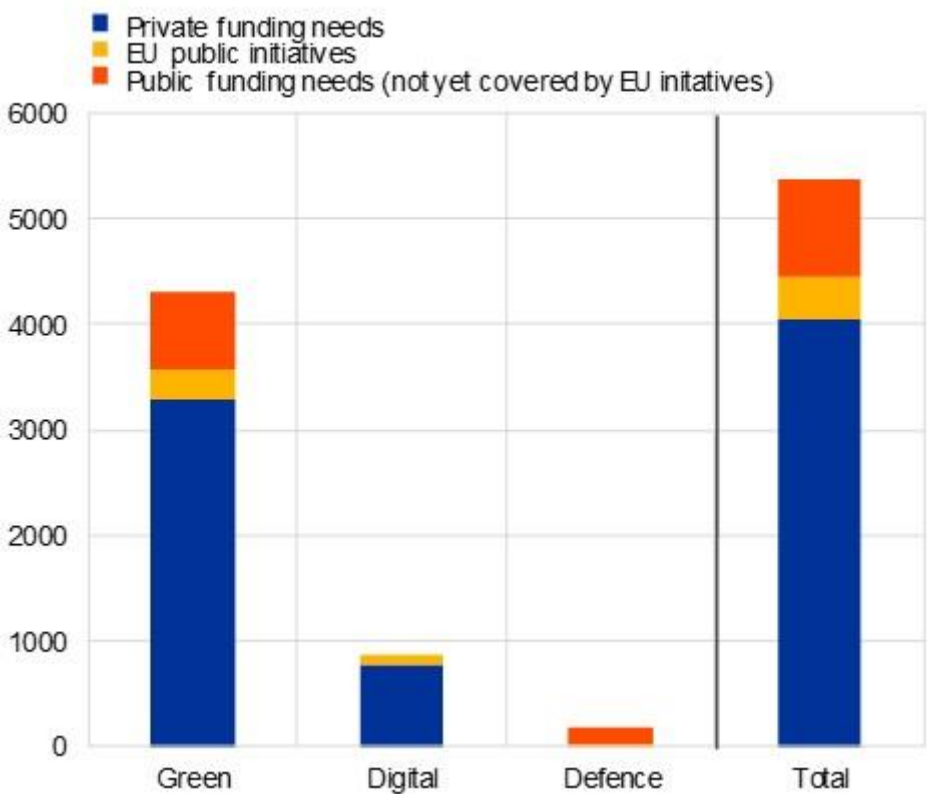
Font: Bregman (2024).

Gràfic 5



Gràfic 6

**Additional cumulated EU private and public investment needs and its funding:
Estimates for green-digital transitions and defence spending
(2025-2031; by funding entities and in billions of euro)**



Sources: European Commission, 2023 Strategic Foresight Report. Sustainability and people's wellbeing at the heart of Europe's Open Strategic Autonomy; European Defence Fund (EDF); NATO; ECB staff own calculations.

Notes: For the assumptions used in this chart, see footnotes 1 to 3. The chart shows the additional investment which is the difference between total investment needs and historical averages. The funding of the cumulative additional investment needs is decomposed into what is expected to be financed by the private vs. the public sector. Planned EU investment funding initiatives include the EU budget, the Recovery and Resilience Facility (RRF) of Next Generation EU (NGEU) until end-2026, the European Investment Bank and other EU funds, as defined in footnote 3.

Font: Bouabdallah et al (2024).

Referències

Aghion, Philippe, Mathias Dewatripont and Jean Tirole (2024), “Is Europe losing the innovation race?”, Social Europe, 14th October 2024.

Blanchard, Olivier and Angel Ubide (2024), “Essential issues raised, but no fully answered by the Draghi report”, Peterson Institute for International Economics, October 8, 2024.

Berlin, Ian, William. G. Gale, and Kyle Pomerleau (2024), “Taxing the Wealthy in Fair and Efficient Ways”, Brookings, November 18, 2024.

Bouabdallah, Othman, Ettore Dorrucci, Lucia Hoendervangers and Carolin Nerlich (2024), “Mind the gap: Europe’s strategic investment needs and how to support them”, The ECB Blog, 27 June 2024.

Brandao Marques, Luis and Hasan Toprak (2024), “A Bitter Aftertaste. How State Aid Affects Recipient Firms and Their Competitors in Europe”, WP/24/250, IMF.

Bregman, Rutger (2024), “Plummeting tax rates of richest Americans”, a Tooze Chartbook, 3/5/24.

Dabrowski, Marek (2024), “A special historic analysis: Europe’s 35-year journey since the fall of the Berlin Wall”, Bruegel, 06 November 2024.

De Grauwe, Paul (2025), “How Europe’s fiscal rules are strangling growth”, Social Europe, 10th January 2025.

Draghi (2024A), “The future of European competitiveness”, September 2024.

Draghi, Mario (2024B), “Europe; Back To Domestic Growth”, Centre for Economic Policy Research, December 2024.

Fuest, Clemens, Daniel Gros, Phillip-Leo Mengel, Giorgio Presidente and Jean Tirole (2024), “Reforming innovation policy to help the EU escape the middle-technology trap”, VOX-CEPR, 19 April 2024.

Hodge, Andrew, Roberto Piazza, Fuad Hasanov, Xun Li, Maryam Vaziri, Atticus Weller, Yu Ching Wong (2024), “Industrial Policy in Europe. A Single Market Perspective”, WP/24/249, IMF.

Kammer, Alfred, Andrew Hodge, Roberto Piazza (2024), “Europe Needs a Coordinated Approach to Industrial Policy “, IMF Blog, December 16, 2024

Klamer, Arjo (ed.) (1984), *The New Classical Macroeconomics*, Wheatsheaf Books, Brighton, 1984.

Pisani-Ferry, Jean, Beatrice Weder di Mauro and Jeromin Zettelmeyer (2024), “How to de-risk: European economic security in a world of interdependence”, Policy Brief, Bruegel, May 2024.

Saez, Emmanuel and Gabriel Zucman (2019), Carta-proposta a la senadora Elizabeth Warren, January 18, 2019.

Solow, Robert (1984), "Conversations with Neo-Keynesian Economists: The Older Generation", a Klammer (1984), pp. 127-148.

Sullivan, Jake (2023), "Renewing American Economic Leadership", Brookings Institution, April 27, 2023.

Warren, Elizabeth (2019), "Senator Warren Unveils Proposal to Tax Wealth of Ultra-Rich Americans", January 24, 2019.

Yellen, Janet (2022), "Special Address", Atlantic Council, April 13, 2022.

Zucman, Gabriel (2024), "A blueprint for a coordinated minimum effective taxation standard for ultra-high-net-worth individuals", (Commissioned by the Brazilian G-20 presidency), June 25, 2024.